



N° 2656

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 février 2020

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*en application de l'article 145 du Règlement*

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE  
L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

Communication sur une mission effectuée en **Guyane** du 14 au 18 octobre 2019

PAR

MME YAËL BRAUN-PIVET, Présidente  
M. PHILIPPE GOSSELIN, Vice-Président

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. POURQUOI LA GUYANE ?</b> .....	5
<b>II. LES ACTEURS LOCAUX</b> .....	8
<b>III. LES PRIORITÉS DE L'ACTION RÉGALIENNE</b> .....	11
1. La lutte contre l'insécurité et le trafic de drogue .....	11
2. La lutte contre l'immigration clandestine .....	12
3. La lutte contre l'orpaillage illégal .....	13
<b>CONCLUSION</b> .....	16
<b>COMPTE RENDU DES DÉBATS</b> .....	19
<b>ANNEXE N° 1 : PROGRAMME DE LA MISSION</b> .....	21
<b>ANNEXE N° 2 : CARTE DE LA GUYANE</b> .....	25



## COMMUNICATION DE MME YAËL BRAUN-PIVET ET DE M. PHILIPPE GOSSELIN

Chacun des territoires qui constituent nos outre-mer présente des spécificités fortes. Se rendre en outre-mer, c'est aller à la rencontre d'une singularité.

La commission des Lois s'est toujours attachée à donner aux outre-mer la place qui leur revient dans la conduite de ses travaux. L'année dernière, sa présidente avait ainsi conduit une mission à Mayotte <sup>(1)</sup>. C'est en Guyane qu'elle a fait le choix de se rendre en 2019 avec M. Philippe Gosselin, vice-président de la commission.

Cette mission s'est déroulée du 14 au 18 octobre, à Cayenne et dans la région de Maripasoula, à l'intérieur de la Guyane, à la frontière avec le Suriname. Elle fut pour partie commune avec une mission de la commission des Affaires culturelles et de l'éducation conduite par son président, M. Bruno Studer, avec Mme Maud Petit <sup>(2)</sup>.

Ce déplacement a réservé une large place à l'expression des acteurs locaux, élus, représentants de l'État ou de la société civile. Les priorités de l'action régaliennne de l'État en Guyane ont été mises en exergue. La présente communication, présentée aux commissions des Lois et des Affaires culturelles réunies le mardi 4 février 2020, rend compte de cette mission.

### I. POURQUOI LA GUYANE ?

La Guyane présente de fortes caractéristiques. Celles-ci résultent des singularités de notre histoire commune, de la géographie et des particularités naturelles de ce territoire, de son statut, de sa démographie, des retards qu'il connaît en termes de développement.

La présence humaine sur l'actuel territoire de la Guyane est ancienne : les premières traces de peuplades amérindiennes qui y ont été retrouvées remontent au VI<sup>e</sup> millénaire avant J.-C. Dans le prolongement de sa « découverte » en 1499, trois colonies européennes s'y installèrent au XVII<sup>e</sup> siècle, l'une anglaise, l'autre hollandaise, la troisième française. À l'issue de plusieurs dizaines d'années

---

(1) Voir la restitution de cette mission lors de la réunion de la commission des Lois du mardi 22 janvier 2019.

[http://www.assemblee-nationale.fr/15/rap-info/i1592.asp#P456\\_46722](http://www.assemblee-nationale.fr/15/rap-info/i1592.asp#P456_46722)

(2) Communication de M. Bruno Studer et Mme Maud Petit au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation en conclusion de la mission effectuée en Guyane sur la rentrée scolaire (rapport d'information n° 2650).

d'incessants conflits territoriaux entre les colonisateurs, la France y imposa définitivement sa présence : 1643 est l'année généralement retenue pour marquer l'assise de la Guyane dans le royaume de France.

Colonie pénitentiaire jusqu'à la départementalisation de 1946, marquée par l'histoire de l'esclavage et par la découverte de gisements d'or considérables à partir de 1855, la Guyane est aujourd'hui une collectivité territoriale régie par l'article 73 de la Constitution.

Le 10 janvier 2010, la population de Guyane a en effet rejeté, par référendum, à une majorité de plus de 70 %, la proposition qui lui était faite de se transformer en une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution et de disposer ainsi d'une autonomie élargie. Conformément au souhait exprimé par la population lors d'un second référendum, qui s'est tenu le 24 janvier 2010, la loi du 27 juillet 2011 <sup>(1)</sup> a créé cette nouvelle collectivité et ses institutions. L'Assemblée de Guyane est composée de 51 conseillers élus pour 6 ans. La collectivité territoriale de Guyane cumule, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, les compétences exercées auparavant par le conseil général et le conseil régional.

Seule collectivité d'outre-mer à ne pas être une île, la Guyane est bordée par deux des quatre frontières terrestres internationales hors Union européenne que compte la France : cette frontière s'étend sur 730 kilomètres avec le Brésil et 520 avec le Suriname. La Guyane possède en outre une frontière littorale longue d'environ 380 kilomètres, sur l'océan Atlantique. Sa surface, qui fait d'elle le plus vaste département français (84 000 km<sup>2</sup>, soit l'équivalent du Portugal ou de la région Nouvelle Aquitaine), est recouverte à 97 % par la forêt amazonienne : sa biodiversité n'a d'équivalent dans aucune autre région française.

Sur ce territoire vit une population qui équivaut à celle d'une moyenne métropole : 280 000 personnes environ. Mais la croissance démographique y est bien supérieure à la moyenne nationale : la population a doublé en 20 ans. L'essentiel de cet accroissement est dû au dynamisme de la fécondité : la moyenne est de 3,5 enfants par femme, 15 % des femmes accouchent pour la sixième fois au moins, 27 % ont au moins un enfant à 20 ans, 7 % des mères sont mineures. Une partie de cette augmentation s'explique aussi par l'immigration, légale ou non, en provenance du Brésil, d'Haïti et du Suriname. La population est jeune : plus de 40 % des habitants ont moins de 20 ans, contre 25 % dans l'Hexagone. Elle est très inégalement répartie : 86 % des Guyanais habitent sur la côte, dont 51 % sur l'île de Cayenne.

Le produit intérieur brut (PIB) de la Guyane, pour sa part, est évalué par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) à 4,3 milliards d'euros environ. Son rythme de croissance est habituellement supérieur à celui de la France entière, en dépit de la forte récession traversée en 2017 (-1,9 %). Mais cette croissance économique, principalement tirée par les

---

(1) Loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.

activités induites par la présence sur les communes de Kourou et Sinnamary du Centre spatial guyanais – aujourd’hui « Port spatial de l’Europe » –, est en grande partie absorbée par la croissance démographique. Au final, le PIB par habitant s’établit à moins de 50 % du niveau national.

Le marché du travail se caractérise par un faible taux d’activité, un poids important de l’économie informelle et une inadéquation certaine entre l’offre et la demande d’emploi. Le taux de chômage s’élève à 22 % de la population active, les moins de 25 ans et les jeunes étant les plus touchés : plus de 50 % des 18-25 ans n’ont ni emploi ni formation. L’illettrisme et la maîtrise insuffisante du Français sont des handicaps répandus.

Au vu de ce qui précède on perçoit, bien sûr, combien, dans ce territoire, l’aide sociale à l’enfance et l’assistance à la famille sont des chantiers considérables, et les besoins éducatifs et sanitaires importants.

Les mouvements sociaux du début de l’année 2017 ont été une secousse très violente pour la Guyane. Face aux revendications pour plus de sécurité, une meilleure répartition des ressources naturelles et une remise à niveau des services publics, à l’expression virulente d’un sentiment d’abandon par la République, les pouvoirs publics ont pris des engagements à la hauteur des difficultés que connaît le territoire : les « accords de Guyane », conclus le 21 avril 2017 <sup>(1)</sup>, comportent un ensemble de mesures, générales ou catégorielles, dont le coût a été estimé à 1,86 milliard d’euros et qui sont destinées à remettre à niveau les structures du département.

La mise en œuvre des clauses financières du plan d’urgence a fait l’objet, récemment, d’un contrôle par la Cour des comptes, dont il ressort que l’État et la collectivité territoriale de Guyane ont respecté leurs engagements « *de façon inégale* ». La Cour a notamment constaté que l’État avait, pour l’essentiel, souscrit à ses obligations, mais qu’il n’en allait pas de même pour la collectivité territoriale, malgré les engagements pris en contrepartie des concours financiers : la crise de solvabilité ne pourra être évitée, selon la Cour des comptes, que si la collectivité territoriale « *stabilise sa situation financière de façon pérenne et conduit rapidement un plan d’économies et de maîtrise de ses dépenses* » <sup>(2)</sup>. Une « trajectoire » existe, portée par le président de la CTG, tout l’enjeu réside désormais dans sa mise en œuvre effective : la collectivité en assumera la responsabilité et ne pourra guère s’appuyer sur les communes dont la situation est également très dégradée <sup>(3)</sup>.

---

(1) Journal officiel du 2 mai 2017.

(2) Cour des comptes, « La mise en œuvre des clauses financières du plan d’urgence Guyane », observations définitives, septembre 2019.

(3) Sur 22 communes et 4 EPCI seules 7 peuvent être considérées comme saines sur le plan financier et budgétaire.

## II. LES ACTEURS LOCAUX

Le déplacement en Guyane a d'abord été l'occasion, pour la délégation, d'aller à la rencontre des acteurs locaux, conjointement parfois avec la délégation de la commission des Affaires culturelles et de l'éducation.

Les entretiens ont concerné, au premier chef, les services de l'État, dont la structure organisationnelle est en plein bouleversement, sur des bases atypiques qui n'ont pas d'équivalent : le programme « Ose » (pour Organisation des services de l'État en Guyane), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2020, refond entièrement cette structure pour simplifier l'organigramme, élargir l'offre de services globale, développer les fonctions de pilotage, décloisonner les périmètres, faire émerger des « blocs métiers ». Les prérogatives du préfet, M. Marc Del Grande depuis le mois d'août 2019, sont élargies, et les services répartis en cinq directions générales : celle de la coordination et de l'animation du territoire ; celle de l'administration ; celle de la sécurité, de la réglementation et des contrôles ; celle des territoires et de la mer ; enfin, la direction générale des populations. L'objectif est clairement affiché : plus d'efficacité, plus de proximité. La Guyane sert en quelque sorte de laboratoire pour la réforme de l'État.

Les forces de l'ordre, au sens large, ont également été des interlocuteurs privilégiés.

Pour faire face à un niveau élevé de délinquance (voir *infra*), la police, à Cayenne, a bénéficié de renforts significatifs. Un important effort immobilier et en matériel a été réalisé. De nouvelles unités dédiées au terrain et au contact avec les populations ont été créées dans le cadre de la mise en place de la police de la sécurité du quotidien. Mais un signal fort était encore attendu : l'hôtel de police de Cayenne est dans un état reconnu de vétusté, se déplacer dans ce lieu délabré est un moment de sidération. On peine à croire, sur place, que l'on puisse encore travailler dans ces locaux à bout de souffle... Le futur hôtel de police prend heureusement forme, même s'il faudra encore patienter jusqu'à l'été 2021.

La gendarmerie, « *en opération permanente tous les jours* » pour reprendre les termes du Général Stéphane Bras, sur le littoral ou en forêt dans un environnement complexe, couvre l'essentiel du territoire, seule Cayenne étant située en zone police. Elle s'organise autour de ses trois priorités opérationnelles que sont la protection du centre spatial Guyanais (opération « Titan », mission stratégique majeure), la mission « Harpie » (voir *infra*) et la lutte contre la délinquance.

L'armée, par ailleurs, anime, en Guyane comme dans le reste des outre-mer, le Service militaire adapté (SMA), dispositif reconnu destiné aux jeunes de 18 à 25 ans les plus éloignés de l'emploi. La délégation a visité le régiment de service militaire adapté (RSMA) à Cayenne. L'année 2020 marquera un tournant avec la mise en place progressive du plan « SMA 2025 » destiné à améliorer l'encadrement des jeunes et à adapter l'offre en fonction des besoins géographiques. Le SMA est un modèle, au sujet duquel le général Nemo, son fondateur, disait : « Sur son drapeau il ne s'inscrira jamais de noms de victoires militaires, mais il est d'autres

victoires : celles que l'on gagne contre la misère et le sous-développement ». En Guyane, ce ne sont pas que des mots.

La délégation a bien sûr rencontré les acteurs de la justice : ils n'ont pas masqué leurs difficultés. Les procédures et les incriminations sont, selon eux, insuffisamment adaptées aux réalités locales : le besoin de différenciation, dont il sera question en conclusion de la présente communication, est clairement exprimé. De manière générale ils décrivent une Justice « à l'image du territoire », souffrant de multiples lacunes. Ses représentants saluent les efforts de l'État mais se demandent si, plutôt que de s'évertuer en vain à rattraper les retards constatés par rapport à la Justice du XX<sup>e</sup> siècle, il ne conviendrait pas plutôt de passer directement à une organisation adaptée aux technologies et aux exigences du XXII<sup>e</sup> siècle.

La situation est d'autant plus problématique que le palais de justice de Cayenne a été fermé en raison de la présence d'amiante dans les bâtiments, ce qui a provoqué un éclatement des services judiciaires.

Là encore, dans le prolongement de l'accord du 21 avril 2017, des réponses ont été apportées, notamment pour rééquilibrer la répartition des services actuellement concentrée à Cayenne : une cité judiciaire sera implantée à Saint-Laurent-du-Maroni.

Cette cité judiciaire comprendra un tribunal de grande instance (80 magistrats et fonctionnaires, sur une surface de 2898 m<sup>2</sup>). Une maison d'arrêt de 500 places verra également le jour : le centre pénitentiaire de Cayenne, visité par la délégation, en situation de surpopulation chronique, a fait l'objet d'un rapport accablant du contrôle général des lieux de privation de liberté <sup>(1)</sup> ; des efforts récents et le dynamisme des personnes rencontrées sur place ont permis de stabiliser la situation, mais l'amélioration reste précaire. La cité judiciaire inclura enfin diverses structures abritant d'autres services judiciaires.

Il faudra néanmoins patienter : les projections envisagées en termes d'effectifs et de configuration suscitent des tensions supplémentaires et, en tout état de cause, les travaux ne devraient pas être engagés avant 2023, la mise en service des différentes structures étant attendue pour 2025 <sup>(2)</sup>. En attendant, pour les juges, pour les avocats, pour les justiciables, le quotidien est rude.

Les élus n'ont pas été oubliés. Ceux de la collectivité territoriale, notamment son président, M. Rodolphe Alexandre, et la maire de Cayenne, Mme Marie-Laure Phinéra-Horth. Une rencontre a eu lieu avec le président et le premier vice-président

---

(1) Voir les recommandations en urgence relatives au centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly (Guyane) publiées au Journal Officiel du 31 janvier 2019.

<https://www.cgpl.fr/2019/recommandations-en-urgence-relatives-au-centre-penitentiaire-de-remire-montjoly-guyane/>

(2) Rapport de contre-expertise de l'évaluation socio-économique du projet immobilier judiciaire à Saint-Laurent-du-Maroni, Secrétariat général pour l'investissement, 7 janvier 2020.

du Conseil coutumier des populations amérindiennes et bushinenges <sup>(1)</sup> : la demande de restitution de terres aux Amérindiens, au sujet de laquelle le Gouvernement a pris des engagements, a été réaffirmée, pour le maintien de modes de vie et de coutumes qui sont dépendants de la nature.

La présidente de la commission des Lois a rencontré, enfin, Mme Christiane Taubira, personnalité emblématique, qui fut conseillère régionale de la Guyane, députée, députée européenne et Garde des Sceaux, ministre de la Justice entre 2012 et 2016.

Les acteurs économiques, dans un territoire qui se caractérise par un nombre d'entreprises relativement modeste, souvent de petite taille, alors que le poids de la commande publique est déterminant, ont fait part de leur inquiétude, leur déception mais aussi leurs attentes. Dans les échanges le ton fut parfois rude, comme en témoigne l'interpellation suivante de l'un des participants : « la Guyane, fleuron de l'aventure spatiale, dont la forêt permet à la France d'afficher un bilan avantageux dans la lutte contre le changement climatique, se refuse à servir de bonne conscience environnementale, elle veut se développer pour faire vivre ses habitants mais l'État lui refuse les moyens de le faire ».

Les événements de 2017 ont sensiblement pesé sur l'appréciation que les chefs d'entreprise portent sur l'activité et la conjoncture. Cette appréciation n'est pas très optimiste. Depuis les accords de 2017, la Guyane n'a-t-elle pas de nouveau été oubliée, s'est demandé l'un de leurs représentants ?

Enfin, dans ce territoire comme dans tant d'autres, le secteur associatif occupe une place inestimable. « Arbre fromager » : une association, deux femmes, rencontrées à la tombée de la nuit, un témoignage sur les victimes de violences conjugales, un fléau en Guyane plus encore qu'ailleurs, et la précarité des migrantes auprès desquelles la structure intervient. Une unité d'accueil d'urgence, également, à Matoury, gérée par le groupe SOS, qui recueille des jeunes en parcours de rupture : pour son directeur, « chaque succès est un pas de géant ».

Au-delà de ces entretiens et sur le fondement des éléments ainsi recueillis, la délégation a mis l'accent sur trois des priorités principales de l'action régaliennne de l'État en Guyane, qui sont directement en lien avec les compétences de la commission des Lois : la lutte contre l'insécurité et le trafic de drogue ; la lutte contre l'immigration clandestine ; la lutte contre l'orpaillage illégal.

---

(1) *Les missions du Conseil coutumier ont été définies par l'article 78 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer. Il assure « la représentation des populations amérindiennes et bushinenges de Guyane » et « défend leurs intérêts juridiques, économiques, sociaux, culturels, éducatifs et environnementaux ».*

### III. LES PRIORITÉS DE L'ACTION RÉGALIENNE

Ces trois priorités – délinquance, immigration clandestine, orpaillage illégal – sont autant de défis pour la France : la population attend des réponses.

#### 1. La lutte contre l'insécurité et le trafic de drogue

La Guyane connaît, depuis le début des années 1990, un niveau de délinquance élevé, avec une augmentation d'environ 60 % des faits constatés sur la période 2010-2016. Cela concerne en particulier les agglomérations de Cayenne, Kourou et Saint-Laurent-du-Maroni : l'essentiel de la délinquance recensée se situe en effet sur le littoral, où se concentre la population, et majoritairement dans l'espace urbain. Une légère amélioration a eu lieu en 2017-2018, mais celle-ci ne s'est pas confirmée en 2019 ce qui impose de rester vigilant.

La typologie des actes délictueux fait ressortir l'importance des atteintes aux biens et des violences à la personne, particulièrement marquées, fréquemment liées aux divers trafics répandus sur le territoire (stupéfiants, orpaillage) et à la consommation d'alcool ou de psychotropes. Les auteurs sont souvent étrangers ou d'origine étrangère. Les violences intra-familiales sont également particulièrement importantes.

Cette délinquance « de type sud-américain » fait de la Guyane le département le plus violent de la République. L'usage d'armes (blanches ou à feu) est très présent dans la commission des actes. En moyenne, on y compte annuellement près d'une vingtaine d'homicides pour 100 000 habitants (contre 1,4 dans l'hexagone). Encore ces données sont-elles sans doute en deçà de la réalité, minimisant le nombre de meurtres commis en forêt en lien avec l'activité de l'orpaillage illégal.

La consommation de drogue nourrit pour partie cette délinquance violente. Dans ce territoire, les stupéfiants sont aisément accessibles pour des tarifs de cinq à dix fois moins élevés qu'en Europe. De fait, la porosité des frontières – la Colombie et le Venezuela ne sont distants que de quelques centaines de kilomètres – et l'ampleur des migrations facilitent le trafic. Mais celui-ci n'est pas qu'un enjeu local : la Guyane est la première porte d'entrée de la cocaïne sur le territoire métropolitain.

Le phénomène des « mules » est en augmentation exponentielle depuis 2013 : 183 interpellations en 2014, près de 600 en 2018. L'aéroport Félix Éboué, où la délégation a passé plusieurs heures aux côtés de la police aux frontières et des services de la douane, est, avec le poste de contrôle routier d'Iracoubo, le principal lieu d'interpellation des individus porteurs d'ovules de stupéfiants. La douane estime que chaque vol à destination de la métropole comprend 6 à 7 mules pouvant transporter chacune jusqu'à 1 kg de drogue ingérée, parfois plus. Ce phénomène massif sature le dispositif et l'ensemble de la chaîne pénale.

En effet, la difficulté réside moins dans la détection des personnes que dans l'impossibilité pour les services de traiter tous les cas suspectés du fait de

l'insuffisance de leurs moyens. La prise en charge d'une seule mule à l'aéroport nécessite plusieurs douaniers sur une équipe comprise entre 6 et 12 agents et mobilise fortement les effectifs de la police et de la gendarmerie. L'inadaptation de la chaîne de traitement judiciaire est par ailleurs dénoncée de façon récurrente.

Confrontés à cette situation, les services de l'État ont su faire preuve d'ingéniosité pour trouver des solutions adaptées. Un questionnaire a été établi qui, à partir d'un faisceau d'indices (définir clairement le but du voyage, connaître les conditions d'achat et de réservation du billet d'avion, justifier du financement du voyage, disposer de moyens de paiement...), permet d'identifier des personnes dont la probabilité est forte qu'elles transportent de la drogue, le cas échéant par ingestion d'ovules de cocaïne. Des arrêtés « portant interdiction d'embarquer à bord d'un aéronef au départ de l'aérodrome de Cayenne » leur interdisent alors, pour des motifs d'ordre public, l'accès aux avions en partance. Plusieurs centaines d'arrêtés de ce type ont été pris, et deux seulement annulés. Le 31 décembre 2019, à l'inverse, le tribunal administratif de la Guyane a rejeté un recours demandant l'annulation d'un tel arrêté, validant de fait une démarche audacieuse et pertinente.

## **2. La lutte contre l'immigration clandestine**

La thématique migratoire est extrêmement sensible en Guyane. Celle-ci est en effet confrontée, depuis les années 1980, à une explosion de l'immigration irrégulière en provenance des États voisins, dont le niveau de vie est inférieur et qui connaissent régulièrement des difficultés politiques, économiques ou sociales. Un quart de la population totale résidant en Guyane est étrangère.

Cette immigration massive, facilitée par l'immensité des espaces et l'étendue des frontières essentiellement naturelles, conduit à l'installation sur le sol guyanais d'une population précaire et paupérisée, alors même que les structures existantes ne parviennent déjà pas à satisfaire les besoins essentiels des habitants.

La demande d'asile a considérablement progressé, au point de représenter, depuis plusieurs années, l'essentiel de la pression migratoire, émanant de personnes qui ne sont pas nécessairement en besoin manifeste de protection. Mais, après une hausse spectaculaire (929 demandes d'asile en 2014, 5 900 en 2017), le flux a chuté (environ 2 500 en 2018 et 2 820 en 2019) et ceci ne doit rien au hasard : cette évolution est directement liée aux efforts cumulés de l'État et de ses opérateurs portant sur la baisse de l'allocation allouée aux demandeurs, la réduction des délais d'instruction favorisée par l'implantation d'une antenne de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) à Cayenne et des délais d'émission des obligations de quitter le territoire français (OQTF) après rejet de la demande d'asile.

Dans les locaux de l'OFPRA, la délégation a constaté les effets concrets de la procédure adaptée d'examen des demandes d'asile mise en place par le Gouvernement en 2018 pour faire face à la situation. Un décret daté du 23 mai

2018 <sup>(1)</sup> a institué, pour une durée de dix-huit mois, des procédures particulières destinées à « réduire les délais de traitement de la demande d’asile, à toutes les étapes » : abaissement à 7 jours au lieu de 21 du délai pour introduire une demande ; nécessité pour le demandeur de se présenter en personne dans les locaux de l’OFPRA pour le dépôt de son dossier et la réception de la décision ; réduction à 15 jours du délai d’examen des demandes ; suppression du délai supplémentaire de distance (30 jours) pour le recours devant la Cour nationale du droit d’asile (CNDA).

De fait, ce dispositif a largement contribué à la maîtrise de la demande d’asile enregistrée en Guyane. Le Gouvernement a donc décidé, comme le ministre de l’Intérieur l’avait annoncé lors de son audition par la commission des Lois le 24 octobre 2019, de le pérenniser et de l’adapter en Martinique et en Guadeloupe, deux territoires récemment confrontés à une hausse inédite de la demande d’asile en provenance d’Haïti, via la Dominique. Cette réforme a été mise en œuvre par un nouveau décret, daté du 9 décembre 2019 <sup>(2)</sup>, qui a toutefois porté à vingt-et-un jours le délai laissé à l’OFPRA pour traiter les demandes à compter de leur introduction.

Cette évolution s’est accompagnée d’une concentration de moyens spécifiques et d’importants efforts sur la conduite des procédures d’éloignement, en privilégiant les reconduites lointaines (en augmentation, mais qui se heurtent à des problèmes logistiques redoutables et notamment à l’absence de vols directs vers les destinations les plus concernées) plutôt que les reconduites dites de proximité.

Le centre de rétention administrative – où l’Office français de l’immigration et de l’intégration, dont la délégation a rencontré la directrice, assure une permanence, de même que la Cimade –, qui dispose de 45 places (33 hommes, 12 femmes), a quant à lui vu son taux d’occupation passer de moins de 50 % en 2018 à plus de 60 % en 2019. La durée moyenne de rétention y est de 12 jours dans des locaux dont l’état général est relativement correct.

### **3. La lutte contre l’orpaillage illégal**

L’or est exploité, en Guyane, depuis le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle mais, depuis trois décennies, les conditions de cette exploitation préoccupent les pouvoirs publics : l’orpaillage illégal a pris, avec les progrès de la mécanisation et l’accroissement de la valeur de l’or <sup>(3)</sup>, une ampleur nouvelle.

La filière aurifère ne recouvre bien sûr qu’une partie du potentiel minier de la Guyane, mais, en chiffre d’affaires, elle se situe toujours à la seconde place de l’industrie locale, derrière le spatial et devant la pêche. Son importance est stratégique, les rendements élevés. Elle possède une vitrine officielle correspondant

---

(1) Décret n° 2018-385 du 23 mai 2018 portant expérimentation de certaines modalités de traitement des demandes d’asile en Guyane.

(2) Décret n° 2019-1329 du 9 décembre 2019 portant adaptation de certaines dispositions relatives aux modalités de traitement des demandes d’asile dans les Antilles et en Guyane.

(3) Le gramme d’or se négocie actuellement à plus de 45 euros.

aux autorisations et aux permis de recherche ou d'exploitation et aux projets en perspective tels que celui dit de la « Montagne d'or »<sup>(1)</sup>. Pourtant, derrière cette vitrine, se développe un véritable pillage clandestin et illégal de la ressource. Les exploitants d'or illégaux produiraient chaque année, selon les sources, entre 5 et 10 tonnes d'or, contre 1 à 2 tonnes déclarées par les opérateurs légaux.

L'orpaillage illégal concerne au premier chef l'or alluvionnaire, qui peut être exploité par de petites structures. L'exploitation repose largement sur l'emploi du mercure et a parfois recours à des barges, notamment sur les fleuves Maroni et Oyapock. L'or primaire, présent sous formes de veines emprisonnées dans les roches, requiert pour être extrait de plus lourds investissements, du ressort de multinationales ou, à tout le moins, de PME.

Les investissements nécessaires diffèrent sensiblement : quelques milliers d'euros suffisent pour initier un site illégal, il en faut vingt fois plus pour une exploitation légale.

Cette exploitation illégale de la ressource par une population de plusieurs milliers de travailleurs largement composée d'étrangers en situation irrégulière, brésiliens ou originaires du Suriname, a de graves conséquences sur les plans environnemental et sanitaire (déforestation sauvage, pollution des sites, dispersion du mercure dans les cours d'eau et les nappes, contamination des populations, etc.). Elle est à l'origine d'infractions multiples au code des mines et au code pénal : trafic de biens volés, d'armes, de stupéfiants, d'êtres humains, violences et homicides.

La lutte contre l'orpaillage illégal, réordonnée en 2017, est désormais animée par l'État-major contre l'orpaillage et la pêche illicites (EMOPI), placé auprès du préfet et qui anime la coordination de l'ensemble des services de l'État engagés dans cette action. La délégation a rencontré le chef de l'EMOPI à Cayenne. Cette action se structure autour de 4 axes : un volet répressif à travers l'opération de police administrative et de police judiciaire « Harpie », qui a succédé aux opérations « Anaconda » et « Toucan », menée par les forces de gendarmerie et les forces armées en Guyane ; un volet économique et environnemental centré sur le développement d'une activité minière légale ; un volet social, consistant à informer et sensibiliser les populations ; un volet diplomatique, tendant à renforcer la coopération avec le Brésil et le Suriname.

L'opération Harpie déploie en permanence entre 350 et 500 hommes sur des bases opérationnelles. L'essentiel des opérations se déroule dans des conditions exceptionnelles, en forêt équatoriale, sur les rivières ou dans la mangrove. La délégation, qui a passé une journée entière dans la région de Maripasoula avec la gendarmerie et les effectifs du 9<sup>e</sup> régiment d'infanterie de marine (RIMA) pour observer sa mise en œuvre, salue l'action des forces armées qui effectuent un travail très difficile, dans des conditions extrêmes que l'on peine à imaginer.

---

(1) Qui vise à exploiter l'un des gisements d'or primaire les plus importants de la Guyane, à environ 120 kilomètres de Saint-Laurent-du-Maroni.

Le bilan est à la hauteur des efforts engagés : en 2018, les opérations menées auraient permis la destruction de près de 120 sites illégaux et la saisie de plusieurs dizaines de millions d'euros d'avoires criminels et de 120 kilogrammes de mercure. Mais la lutte est trop souvent asymétrique entre des moyens conventionnels et d'autres qui ne le sont pas. Les impacts négatifs de l'orpaillage illégal sont toujours orientés à la hausse.

L'Assemblée nationale se préoccupe de longue date de cette situation <sup>(1)</sup>. Mais c'est dans un contexte renouvelé que les membres du groupe de la Gauche démocrate et républicaine ont déposé, récemment, une proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête « sur la lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane » <sup>(2)</sup>, évoquant à son propos un possible exercice du « droit de tirage ». Cette commission d'enquête serait chargée d'évaluer les opérations de lutte contre l'orpaillage illégal, d'examiner notre législation en la matière et de faire des propositions pour remédier aux dysfonctionnements constatés.

De fait, le Gouvernement a engagé une phase de consultation autour de la réforme du code minier, annoncée en vain depuis une dizaine d'années : à l'occasion de cette réforme il paraît indispensable de procéder à des adaptations législatives pour que, en matière d'orpaillage illégal, les interventions sur le terrain et l'engagement des moyens soient plus efficaces. Les demandes d'adaptation sont en tout état de cause multiples, notamment pour définir de nouvelles incriminations et prendre des mesures qui permettent d'accroître le nombre d'officiers de police judiciaire.

D'ores et déjà, on relève que l'article 180 de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités <sup>(3)</sup> a inséré dans le code minier un nouvel article L. 621-8-3 qui punit de trois mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende le fait, sur les eaux intérieures en Guyane, dans le cadre d'une activité d'orpaillage autorisée, de charger, décharger ou transborder un bateau, un engin flottant ou un matériel flottant en dehors des ports ou des emplacements désignés à cet effet par les autorités compétentes. Ces peines sont portées à trois ans d'emprisonnement et à 45 000 euros d'amende dans le cadre d'une activité d'orpaillage illégale, y compris dans les ports ou les emplacements désignés par les autorités compétentes. La rédaction retenue prend en compte la porosité qui peut exister entre les activités légales et illégales en matière d'orpaillage.

Le droit doit être considéré comme un outil, qu'il faut savoir adapter.

La lutte contre l'orpaillage illégal passe également par le développement de la coopération régionale avec les pays voisins. Celle-ci a d'ailleurs fait ressortir des

---

(1) Voir, par exemple, la table ronde sur l'orpaillage illégal organisée le 17 février 2016 par la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire :

<http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cr-dvp/15-16/c1516036.pdf>

(2) Proposition de résolution n° 2165 déposée le 16 juillet 2019 par M. Gabriel Serville et plusieurs députés membres du groupe GDR :

(3) Loi n°2019-1428 du 24 décembre 2019.

incertitudes persistantes autour de la délimitation de la frontière France-Suriname, qui pèsent sur l'exercice par l'État de ses prérogatives de puissance publique et entravent le développement des actions engagées : des négociations diplomatiques ont été engagées à partir de 2018, qui ont permis des avancées notables, mais un différend demeure en ce qui concerne l'affluent du fleuve Maroni qui délimite la frontière sur une zone de plusieurs milliers de km<sup>2</sup> : le Marouini (plus à l'Est) pour le Suriname ou le Litani (plus à l'Ouest) pour la France.

Au demeurant, au-delà même de cette question du tracé frontalier et sur tous les volets précédemment évoqués – lutte contre la délinquance et le trafic de drogue, l'immigration clandestine et l'orpaillage illégal – la coopération transfrontalière policière et judiciaire avec les pays voisins revêt une importance stratégique. Cette coopération est ancienne et plus constructive avec le Brésil, l'essentiel de la frontière étant constitué en l'occurrence par le fleuve Oyapock. Avec le Suriname la France a obtenu, en octobre 2017, la ratification d'un accord de coopération policière datant de 2006, destiné à faciliter les patrouilles conjointes, mais pour pérenniser cette approche la délimitation précise de la frontière sur le fleuve Maroni, qui reste le lieu de tous les trafics, est essentielle.

Cette coopération est une condition pour obtenir des résultats durables et satisfaisants.

## **CONCLUSION**

Au terme de cette mission, il apparaît clairement que la Guyane ne peut pas être abordée de la même façon que le reste du territoire français. Un cadre commun est bien sûr indispensable, il est le socle qui fonde notre appartenance à une Nation commune. Mais il doit être décliné localement en tenant compte des spécificités de ce territoire. Ces spécificités tiennent à l'histoire, à la géographie, aux retards de développement, à la culture et à la prégnance de la question amérindienne, déterminante pour les « peuples premiers ». Elles requièrent des solutions particulières, en termes de moyens et en droit.

Le traitement particulier des demandes d'asile a ouvert une voie. Certains demandent que les modalités d'accès à la nationalité française soient également revisitées, comme ce fut le cas à Mayotte.

La lutte contre l'orpaillage illégal appelle des évolutions, qu'il s'agisse d'étendre les compétences de police judiciaire ou de requalifier certaines infractions. Il ne fait pas de doute que, dans les mois à venir, la législation devra s'adapter.

Pour la justice, confrontée comme à Mayotte à de multiples demandes frauduleuses de jugements déclaratifs de naissance et de délégations d'autorité parentale destinées à bénéficier de titres de séjour et de prestations sociales, des adaptations législatives pourraient aussi être envisagées.

La procédure pénale, assise sur une structuration de la société qui fait largement défaut en Guyane (domicile, identification, etc.), est également largement inadaptée. A notamment été suggéré, sur le volet pénal, un développement de la visio-conférence qui paraît de bon sens dans un territoire aussi vaste et complexe que la Guyane, afin de limiter des déferrements chronophages et disposer d'une réponse judiciaire de proximité.

La différenciation territoriale est une exigence, dans l'hexagone déjà, dans les outre-mer plus encore, en Guyane en particulier. Elle doit permettre de surmonter des difficultés qui obèrent l'avenir de ce territoire, alors même que celui-ci, de par son positionnement géographique, ses atouts naturels et la jeunesse de sa population, possède par ailleurs des atouts considérables.



## COMPTE RENDU DES DÉBATS

*Au cours de sa réunion du mardi 4 février 2020, la commission des Lois, conjointement avec la commission des Affaires culturelles et de l'Éducation, entend la communication de Mme Yaël Braun-Pivet et M. Philippe Gosselin, ainsi que de M. Bruno Studer et Mme Maud Petit, sur leur mission en Guyane du 13 au 18 octobre 2019.*

*À l'issue des débats, la Commission a autorisé la publication du présent rapport d'information, faisant état de cette communication.*

Cette réunion ne fait pas l'objet d'un compte rendu écrit. Les débats sont accessibles sur le portail vidéo du site de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante :

[http://videos.assemblee-nationale.fr/video.8685197\\_5e3999c424f24.commission-des-lois--missions-en-guyane--dispositions-penales-et-procedure-penale-du-code-de-l-urb-4-fevrier-2020](http://videos.assemblee-nationale.fr/video.8685197_5e3999c424f24.commission-des-lois--missions-en-guyane--dispositions-penales-et-procedure-penale-du-code-de-l-urb-4-fevrier-2020)



## ANNEXE N° 1 : PROGRAMME DE LA MISSION

### DIMANCHE 13 OCTOBRE 2019

Horaire	Site	Séquence
14h40	Cayenne	Arrivée à l'aéroport de Cayenne Félix Eboué
17h00	Préfecture - site des Palmistes	Entretien avec le préfet de Guyane, M. Marc Del Grande

### LUNDI 14 OCTOBRE 2019

Horaire	Site	Séquence
9h00	Cayenne – hôtel de la Collectivité territoriale de Guyane	Entretien avec M. Rodolphe Alexandre, président de la Collectivité territoriale de Guyane, en présence de Mme Hélène Sirder, première vice-présidente, et de M. Pierre Desert, conseiller territorial Bilan de la collectivité unique et perspectives d'évolution
11h30	Cayenne – hôtel de la CTG	Entretien avec M. Patrice Richard, Directeur général adjoint du pôle Prévention Solidarité Santé de la Collectivité territoriale de Guyane
14h00	Préfecture – site des Palmistes	Entretien avec M. Paul-Marie Claudon, Secrétaire général, et M. Frédéric Bouteille, Sous-préfet aux communes de l'intérieur Présentation de la réforme des services de l'État en Guyane (projet OSE)
16h30	Cayenne – Cour d'appel	Réunion avec Mme Marie-Laure Piazza, première présidente de la cour d'appel, M. Francis Nachbar, procureur général, M. Patrick Chevrier, président du tribunal de grande instance, M. Samuel Finielz, procureur de la République, M. Laurent Fekkar, substitut général en charge du secrétariat général de la cour d'appel Problématiques de la justice en Guyane

## MARDI 15 OCTOBRE 2019

Horaire	Site	Séquence
8h00	Cayenne – Gendarmerie de la Madeleine	Entretien avec le général Stéphane BRAS et son état-major
9h30	Cayenne	Entretien avec le commissaire divisionnaire Thierry Guiguet-Doron, directeur départemental de la sécurité publique, en présence des commissaires Lionel Vancon et Gil Friedman
10h45	Cayenne – Préfecture	Entretien avec Mme Anne Suard, conseillère diplomatique du préfet de Guyane, et le chef d'escadron Nicolas Vignon Problématiques de coopération de sécurité police
12h00	Cayenne	Entretien avec Mme Karine Le Faucheur, Directrice territoriale à Cayenne de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)
14h30	Préfecture - site des Palmistes	Entretien avec M. Sylvio Vander Pilj, président, et M. Bruno Apouyol, premier vice-président du Conseil Consultatif des Populations Amérindiennes et Bushinenges
15h30	Cayenne – Mairie	Entretien avec Mme Marie-Laure Phinéra-Horth, maire de Cayenne
16h30	Cayenne – Palais de Justice	Entretien avec Me Georges Bouchet, bâtonnier de l'ordre des avocats, Me Patrick Lingibé, Akin El Alladui et Marie-Joëlle Seka
17h30	Cayenne	Visite de l'association « arbre fromager » en présence de Mmes Patricia Tabournel-Prost, présidente, et Amandine Marchand, Directrice adjointe Aide aux victimes
19h00	Cayenne – Siège du MEDEF	Rencontre avec les acteurs économiques

## MERCREDI 16 OCTOBRE 2019

Horaire	Site	Séquence
9h25	Maripasoula	Arrivée à l'aéroport
9h30	Maripasoula	Entretien avec M. Serge Anelli, maire de Maripasoula
10h30	Poste de contrôle fluvial	Départ avec les gendarmes et les militaires du 9ème RIMA vers le poste de contrôle fluvial
11h00	Poste de contrôle fluvial	Présentation conjointe Gendarmerie - Forces armées des problématiques de lutte contre l'orpillage illégal et les phénomènes associés
15h30	Maripasoula	Visite de la commune et échanges complémentaires avec les autorités locales
18h30	Cayenne	Arrivée à l'aéroport de Cayenne Félix Eboué

## JEUDI 17 OCTOBRE 2019

<b>Horaire</b>	<b>Site</b>	<b>Séquence</b>
8h00	Cayenne	Rencontre avec M. Mathieu Le Bloas, Chef de l'antenne de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides à Cayenne
9h00	Cayenne	Entretien avec M. Alexis Lopes, Directeur régional des Douanes en Guyane
10h00	Préfecture – Site des palmistes	Entretien avec M. Damien Ripert, chef de l'état-major Orpaillage et Pêche illicite Bilan de l'opération Harpie
11h00	Cayenne	Entretien avec le général de division aérienne Didier Looten, commandant supérieur des forces armées en Guyane, commandant de la base de défense Présentation des missions des forces armées en Guyane et visite du centre opérations
12h00	Cayenne	Entretien avec le lieutenant-colonel Benjamin Soccal, commandant du centre de coordination des opérations
12h30	Cayenne – Gendarmerie de la Madeleine	Entretien avec le général Stéphane Bras
14h30	Matoury – Aéroport Félix Éboué	Entretien avec M. Laurent Astruc, directeur départemental de la police aux frontières Visite du centre de rétention administrative de Rochambeau Participation aux contrôles à l'embarquement
18h00	Centre pénitentiaire de Remire-Montjoly	Visite du centre pénitentiaire en présence de Mmes Céline Defranoux et Flore Leclerc, Directrices des services pénitentiaires, directrices de détention

## VENDREDI 18 OCTOBRE 2019

<b>Horaire</b>	<b>Site</b>	<b>Séquence</b>
8h00	Cayenne – Camp Tigre	Visite du Régiment de service militaire adapté (RSMA) de Cayenne, en présence du Colonel Fabrice Lesueur
10h00	Matoury	Visite de l'unité d'accueil d'urgence, gérée par l'association « Groupe – SOS jeunesse » en présence de M. Erwan Gourmelen, directeur
12h00	Cayenne	Entretien avec Mme Christiane Taubira
17h25	Cayenne	Départ de l'aéroport de Cayenne Félix Eboué



## ANNEXE N° 2 : CARTE DE LA GUYANE

