

En conséquence, dans la résolution qu'il a adoptée le 24 juin 2009, le congrès a demandé **que l'État n'engage ni n'impose, avant dix-huit mois, de modification institutionnelle ou statutaire qui ne serait pas compatible avec le projet élaboré par la population guadeloupéenne.**

#### **4. Le maintien du statu quo à La Réunion**

Contrairement aux départements français d'Amérique, **la problématique institutionnelle n'est pas au cœur des préoccupations réunionnaises.** Ses élus restent, dans leur majorité, hostiles à une évolution trop différenciée de leur statut et du droit applicable par rapport à la métropole.

Pour cette raison, **la réforme des collectivités territoriales proposée par le Gouvernement devrait s'appliquer sans adaptation à La Réunion.**

A cet égard, Mme Marie-Luce Penchard a indiqué, le 20 octobre 2009, lors du débat en séance au Sénat sur les conclusions de la mission commune d'information, que l'application dans cette collectivité du conseiller territorial n'impliquerait pas un consentement des électeurs, bien que, dans les faits, elle conduise à ce que département et région de La Réunion aient les mêmes représentants. Selon elle : *« il ne faut pas faire la confusion entre collectivité unique et collectivité identique. Il s'agirait en effet d'un regroupement des compétences des deux collectivités, département et région, et, en l'espèce, il serait inutile d'organiser une nouvelle consultation sur le fondement de l'article 72-4. »*<sup>1</sup>

### **B. UNE LUTTE RÉSOLUE CONTRE LA DÉLINQUANCE ET L'IMMIGRATION CLANDESTINE**

#### **1. Des atteintes à l'ordre public d'une nature particulière**

**Le taux de délinquance dans les départements d'outre-mer apparaît globalement moins élevé qu'en métropole.** L'indice de criminalité<sup>2</sup> dans ces territoires s'y situe en effet à **55,4 ‰**, alors qu'il s'élève à 57,5 ‰ en métropole. Il connaît néanmoins de notables différences d'un département à l'autre : le taux de criminalité en Guyane (109,33 ‰) est deux fois supérieur à celui de la métropole, alors que celui de La Réunion dépasse à peine 40,06 ‰.

---

<sup>1</sup> JO Débats Sénat, 20 octobre 2009, p. 8876.

<sup>2</sup> C'est-à-dire le rapport entre le nombre d'infractions constatées et la population.

### Taux de criminalité dans les départements d'outre-mer (2008)

Guadeloupe	Guyane	Martinique	La Réunion
58,24‰	109,33‰	55,42‰	40,06‰

Source : Direction centrale de la police judiciaire – Délégation générale à l'outre-mer.

Les chiffres de l'année 2008 semblent **confirmer la stabilisation de la délinquance dans les départements d'outre-mer**, bien que les statistiques fassent apparaître des divergences importantes selon les territoires.

### Faits de délinquance constatés dans les départements d'outre-mer (2005-2008)

	2005	2006	2007	2008	Évolution 2007/2008	Rappel évolution 2006/2007
<b>Guadeloupe</b>	24.765	24.872	25.939	26.032	+ 0,36 %	+ 4,29 %
<b>Martinique</b>	22.252	21.585	21.244	22.114	+ 4,10 %	- 1,58 %
<b>Guyane</b>	23.458	24.333	24.839	22.084	- 11,09 %	+ 2,08 %
<b>La Réunion</b>	34.177	31.518	30.914	31.404	+ 1,59 %	- 1,92 %
<b>Total DOM</b>	<b>104.652</b>	<b>102.308</b>	<b>102.936</b>	<b>101.634</b>	- 1,26 %	- 0,61 %
<b>Total national</b>	<b>3.775.838</b>	<b>3.725.588</b>	<b>3.589.293</b>	<b>3.558.329</b>	- 0,86 %	- 3,66 %

Source : Direction centrale de la police judiciaire – Délégation générale à l'outre-mer.

Ainsi, la tendance à la baisse constatée en 2006 et 2007 en Martinique et à La Réunion s'est arrêtée. Ces deux départements enregistrent en effet des hausses respectives de + 4,1 % et + 1,59 % en 2008 par rapport à 2007.

En Guadeloupe, le niveau de la délinquance se stabilise, après une hausse de + 4,29 % des faits de délinquance entre 2006 et 2007.

Pour la première fois depuis plusieurs années, les infractions constatées en Guyane accusent une baisse très sensible, de - 11,09 % par rapport à 2007, ce qui peut sembler en décalage par rapport à la situation ressentie sur le terrain. En revanche, les infractions liées à la criminalité organisée progressent de + 5,26 %, signe d'une évolution de la nature de la criminalité en Guyane.

**Les départements d'outre-mer connaissent en revanche des formes de délinquance plus marquées qu'en métropole.**

La délinquance apparaît en effet **de plus en plus violente**, notamment dans les zones de gendarmerie qui représentent 90 % du territoire, 70 % de la population et 53 % des crimes et délits dans les départements d'outre-mer. Cette évolution est illustrée par une **forte hausse des atteintes à l'intégrité physique**.

À La Réunion, les atteintes volontaires à l'intégrité physique constituent ainsi plus de 20 % de la délinquance du département, contre 12 % en métropole. Par rapport à 2007, elles sont en progression de 12,8 %.

En Martinique, ces atteintes ont augmenté de 26,20 %.

En Guadeloupe, dans la même période, les vols à main armée ont progressé de + 86 %, les coups et blessures volontaires de + 56 % et les homicides de + 37 %. En 2008, 52 homicides ont été constatés, soit environ 13 pour 100 000 habitants, presque six fois plus qu'en métropole. Les vols à main armée ont progressé de 50,72 % par rapport à 2007.

En Guyane, le niveau de violence apparaît particulièrement préoccupant. En 2008, le nombre d'homicides a atteint le chiffre de 31,1 pour 100 000 habitants (soit 12 fois celui de la métropole), les coups et blessures volontaires 380 pour 100 000 habitants (2 fois celui de la métropole) et les vols à main armée 96,7 pour 100 000 (plus de 20 fois celui de la métropole). Les atteintes volontaires à l'intégrité physique ont crû de 19,28 % en un an.

Par ailleurs, la **richesse du sous-sol guyanais constitue le terreau d'une délinquance particulière : l'orpaillage clandestin** qui conduit, selon les estimations de la gendarmerie nationale, à l'extraction et l'exportation illégales de 10 tonnes d'or natif par an. L'orpaillage illégal génère d'ailleurs une délinquance associée, constituée de divers trafics ou contrebandes, d'activités de prostitution, d'homicides ainsi que d'activités de blanchiment d'argent et de recel.

Afin de lutter contre ce fléau, le Gouvernement a intensifié les actions des services de gendarmerie, appuyés par les forces armées de Guyane, dans le cadre des **opérations « Harpie »**, désormais concentrées sur le parc amazonien et les zones d'implantation amérindiennes. En 2008, ces mesures ont permis de saisir ou détruire des biens représentant 28 millions d'euros.

<b>Bilan des opérations « Harpie »</b>	<b>2008</b>	<b>2009 (jusqu'au 22 juillet)</b>
Nombre d'opérations	211	164
Or saisi (en grammes)	19 369	1 867,5
Mercure saisi (en grammes)	211 266	42 535
Carbets détruits	1 617	1 012
Barges ou pirogues saisies ou détruites	199	68
Carburant saisi (en litres)	181 063	54 025
Moto-pompes détruites	355	124
Armes saisies	179	66
Valeur des biens saisis ou détruits	<b>28 M€</b>	<b>2,7 M€</b>

Source : ministère de l'outre-mer.

En outre, la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer a renforcé les moyens juridiques de la lutte contre

l'orpaillage illégal en Guyane<sup>1</sup>, en alourdissant les peines applicables<sup>2</sup> et en facilitant les conditions d'interpellation et de garde à vue des personnes ayant participé à une activité de ce type.

**En dernier lieu, l'environnement régional des départements d'outre-mer donne à certaines formes de délinquance un poids important. Tel est le cas, pour les départements français d'Amérique, des infractions à la législation sur les stupéfiants.**

La Guadeloupe, la Martinique et la Guyane se situent en effet dans une zone géographique marquée par un trafic local et régional de stupéfiants importés des États voisins : La Dominique et Sainte-Lucie, pour la Guadeloupe et la Martinique ; le Surinam et, dans une moindre mesure, le Guyana et le Brésil, pour la Guyane. Elles sont également sur la route d'un important trafic international qui se manifeste essentiellement par le transit, par voies maritimes et aériennes, d'importantes quantités de cocaïne destinées aux marchés de la drogue métropolitain et européen.

**75 % des saisies de cocaïne réalisées en France le sont dans la zone Antilles-Guyane, à l'occasion d'interceptions en mer. Dans cette zone, le nombre d'infractions constatées à la législation sur les stupéfiants a crû de plus de 65 % entre 2006 et 2008.**

#### Infractions à la législation sur les produits stupéfiants dans les départements français d'Amérique

	2003	2004	2005	2006 (Évolution 2005-2006)	2007 (Évolution 2006-2007)	2008 (Évolution 2007-2008)
Guadeloupe (avec les îles du Nord)	797	757	842	1 333 (+ 58,3 %)	1 553 (+16,50 %)	1 949 (+25,50%)
Martinique	1 757	1 627	982	1 128 (+ 14,9 %)	1 602 (+42,02 %)	2 313 (+44,38%)
Guyane	381	333	378	440 (+ 16,4 %)	601 (+36,59 %)	544 (-9,48 %)
<b>Total</b>	<b>2 935</b>	<b>2 717</b>	<b>2 202</b>	2 901 (+ 31,7 %)	3 756 (+29,47 %)	<b>4 806</b> (+27,95 %)

Source : ministère de l'outre-mer.

Face aux spécificités de la délinquance ultramarine, l'Etat a, depuis plusieurs années, renforcé les moyens opérationnels dont il dispose localement. Ainsi, **depuis 10 ans, les effectifs de la police nationale et de la gendarmerie nationale ont été considérablement renforcés dans les quatre départements d'outre-mer**, malgré une légère décroissance en 2009.

<sup>1</sup> Voir [l'avis n° 240](#) (Sénat, 2008-2009) de M. Jean-Paul Virapoullé, fait au nom de la commission des lois, pp. 56-65.

<sup>2</sup> Aux termes de l'article 141-1 du code minier, l'infraction d'orpaillage illégal s'accompagnant d'atteintes graves à l'environnement est punissable d'une peine de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amendes. Dans le cas où elle est commise en bande organisée, ces peines seraient portées à dix ans d'emprisonnement et à 150 000 euros d'amende.

**Evolution des effectifs de la police nationale  
(2003-2009)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evol. 08/09
<b>Guadeloupe</b>	832	916	909	906	930	978	987	+0,9 %
<b>Guyane</b>	493	531	590	588	575	663	644	-2,8 %
<b>Martinique</b>	688	767	813	873	863	837	824	-1,5 %
<b>La Réunion</b>	881	932	932	1052	1096	1056	1057	0
<b>TOTAL</b>	2.894	3.146	3.244	3.419	3.464	3.534	3.512	-0,6 %

**Evolution des effectifs de la gendarmerie nationale<sup>1</sup>  
(2003-2009)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evol. 08/09
<b>Guadeloupe</b>	602	607	607	603	600	596	597	+0,1 %
<b>Guyane</b>	441	445	445	451	479	469	475	+1,2 %
<b>Martinique</b>	623	626	626	626	626	620	621	+0,1 %
<b>La Réunion</b>	716	725	725	725	735	736	733	-0,4 %
<b>TOTAL</b>	2.382	2.403	2.403	2.405	2.440	2.421	2.426	+0,2 %

Source : ministère de l'outre-mer.

Cependant, les effectifs permanents sont souvent confortés par des effectifs ponctuels, et notamment par **l'envoi, depuis la métropole, d'escadrons de gendarmes mobiles<sup>2</sup>**.

Le Gouvernement a également **fait porter ses efforts sur le développement des groupes d'intervention régionaux (G.I.R.)**.

Le G.I.R. de Guyane a été créé en fin d'année 2006. Les G.I.R. de Guadeloupe et La Réunion ont été créés durant l'année 2008, tandis que le G.I.R. de Martinique se met en place depuis le 1<sup>er</sup> février 2009.

L'expérience du G.I.R. de Guyane a en effet démontré tout **l'intérêt de ce type de structure pour combattre une délinquance de plus en plus organisée**.

Ainsi, en 2008, le G.I.R. de Guyane, agissant en co-saisine, a participé aux gardes-à-vue de 117 personnes ayant donné lieu à 10 écrous, 22 contrôles judiciaires et 13 convocations en justice. Les mesures d'éloignement du territoire ont été en nette augmentation (61 en 2008 contre

<sup>1</sup> Hors escadrons mobiles.

<sup>2</sup> Ainsi, lors de l'hiver 2008, le conflit social en Guadeloupe (qui dura 42 jours et prit fin le 5 mars avec la signature d'un accord entre le représentant de l'Etat et le leader du LKP) conduisit à la présence de 10 escadrons de gendarmerie mobile dont 8 en renforts de métropole. En Martinique, les 38 jours de conflit induisirent la présence de 10 escadrons de gendarmerie mobile, dont 9 en renforts de la métropole.

10 en 2007). Les 272 infractions constatées sont relatives à la législation sur les étrangers (pour un tiers d'entre elles), aux vols et recels, faux et usage de faux, blanchiment et travail dissimulé (5). 17 informations fiscales ont été transmises en 2008. Les saisies ont porté, notamment, sur 7,3 kilos d'or, 532 réals (ancienne monnaie espagnole) et 2 kilos de mercure. Sur le plan patrimonial, les enquêteurs ont confisqué 650 386 € en numéraire (contre 2 927 € en 2007) et bloqué 288 556 € sur les comptes de sociétés de comptoir d'or.

Le premier semestre 2009 a vu le développement de l'action des G.I.R. dans chacun des départements d'outre-mer.

En Guadeloupe, durant cette période, le G.I.R. a participé à 17 opérations permettant la garde-à-vue de 56 personnes (3 incarcérations, 15 contrôles judiciaires, 31 convocations en justice et 6 mesures d'éloignement du territoire ont été prononcées). 140 infractions, notamment en matière de travail dissimulé et en matière financière, ont été constatées ; 39 informations fiscales ont été transmises. Les saisies prononcées ont porté sur 756 600 € en numéraire et sur les comptes bancaires, 1 805 000 € en valeurs mobilières et 7 véhicules appartenant aux auteurs pour un montant estimé à 85 500 €. Deux procédures financières ont permis des saisies pour près de 1 730 000€.

Selon le Gouvernement, au 30 juin 2009, dans le cadre de la lutte contre l'économie souterraine, **les G.I.R. d'outre-mer ont globalement participé à la saisie d'environ 2,9 millions d'euros d'avoirs criminels, soit un peu plus de 13 % des saisies effectuées par l'ensemble des G.I.R. en France.**

## **2. Une action résolue en matière migratoire qui semble porter ses fruits**

**La situation des départements d'outre-mer au regard de la pression migratoire reste très différente d'un territoire à l'autre. Si La Réunion et la Martinique ne subissent pas de pression migratoire importante, la Guadeloupe et surtout la Guyane connaissent des entrées irrégulières massives emportant des risques aigus de déstabilisation sociale.**

### **Indicateurs d'activité en matière migratoire (2007-2008)**

	Éloignements			Infractions à la police des étrangers		
	2007	2008	Variation 2007/08	2007	2008	Variation 2007/08
<b>Guadeloupe</b>	1.536	1.332	- 13,3 %	1.808	1.597	- 11,7 %
<b>Martinique</b>	390	404	+ 3,6 %	527	477	- 9,5 %
<b>Guyane</b>	10.094	8.085	- 19,9 %	12.824	10.287	- 19,8 %
<b>La Réunion</b>	53	52	- 1,9 %	105	122	+ 16,2 %
<b>Total DOM</b>	<b>12.072</b>	<b>9.813</b>	<b>- 18,7 %</b>	<b>15.264</b>	<b>12.483</b>	<b>- 18,2 %</b>

Source : Direction centrale de la police aux frontières.

La Guadeloupe apparaît de plus en plus exposée à la pression migratoire, notamment en provenance d'Haïti et de La Dominique. Ainsi, entre 2005 et 2007, le nombre d'infractions à la législation des étrangers ainsi que d'éloignements a progressé de + 67 %. Néanmoins, les moyens nouveaux mis en œuvre pour lutter contre l'immigration clandestine dans ce département peuvent expliquer une partie de la forte augmentation des chiffres permettant de la mesurer. De fait, on constate une diminution de 11 % du nombre d'interpellations en 2008, par rapport à 2007, avec près de 1 600 interpellations. **Le nombre d'étrangers en situation irrégulière dans ce département est actuellement évalué à 15.000.**

La situation reste toujours critique en Guyane, malgré la rupture constatée en 2008, avec une baisse de près de 20 % des infractions constatées à la législation des étrangers, et des éloignements. **Le nombre d'immigrés illégaux y est en effet évalué à 40.000**, sur une population d'environ 220.000 personnes, ce qui est considérable. La Guyane est confrontée à une immigration clandestine de nature essentiellement économique en provenance des pays voisins, comme le Surinam, le Guyana, Haïti ou le Brésil<sup>1</sup> et, dans une moindre mesure, la République dominicaine.

Le Gouvernement a réagi en renforçant les effectifs de la police aux frontières. Depuis 2004, les personnels ont vu leur nombre croître de + 35 % en Guyane et de + 19,6 % en Guadeloupe. 757 agents sont aujourd'hui affectés dans les quatre départements.

Les mesures juridiques spécifiques prises en matière de contrôle d'identité, de recours et d'éloignement dans le cadre, notamment, de la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration contribuent par ailleurs à faciliter l'action de l'Etat.

On note néanmoins **un regain de la demande d'asile dans les trois départements français d'Amérique**, parfois utilisée comme ultime recours par des immigrants irréguliers ayant fui leur pays d'origine pour des raisons essentiellement économiques. Après deux années de baisse, elle a connu en 2008 une hausse de + 57% par rapport à 2007, avec 929 demandes déposées et traitées par l'antenne de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) de Basse-Terre. Si la majorité d'entre elles le sont en Guadeloupe, l'augmentation la plus importante est constatée en Martinique (+ 143%).

Les Haïtiens constituent la grande majorité des demandeurs d'asile en Guadeloupe (95,6 %) et en Martinique (97 %). En revanche, leur part est beaucoup plus faible en Guyane (31 %), les nationalités des autres demandeurs dans ce département étant principalement les Péruviens (24 %), les ressortissants de la Guinée-Bissau (8 %) et les Colombiens (7 %).

---

<sup>1</sup> Près de la moitié des reconduites concernent des ressortissants brésiliens.