

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 avril 1989

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation d'une convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Australie*

Par M. Michel d'AILLIÈRES,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Yvon Bourges, Pierre Matraja, Michel d'Aillières, Emile Didier, *vice-présidents* ; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncle, Guy Cabanel, *secrétaires* ; MM. Paul Alduy, Jean-Pierre Bayle, Jean-Luc Becart, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, André Boyer, Louis Brives, Michel Caldaguès, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Yvon Collin, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Claude Estier, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Paul Kauss, Christian de La Malène, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Daniel Millaud, Claude Mont, Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir le numéro :  
Sénat : 178 (1988-1989).

---

Traité et conventions - Australie - Extradition.

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>Introduction : un projet de loi autorisant l'approbation de la convention d'extradition franco-australienne du 31 août 1988, premier accord moderne conclu par la France dans ce domaine avec un pays de droit anglo-saxon. ....</b>	5
 <b>PREMIERE PARTIE : LA CONVENTION BILATERALE D'EXTRADITION DU 31 AOUT 1988 : LE PREMIER INSTRUMENT EXTRADITIONNEL MODERNE LIANT LA FRANCE A UN PAYS DE DROIT ANGLO-SAXON .....</b>	7
 <b>A - L'ORIGINE, LA GENESE ET LE CONTEXTE DE LA CONVENTION FRANCO-AUSTRALIENNE .....</b>	7
1°) Les conditions d'élaboration : des négociations rapides dont la conclusion s'est trouvé différée par les circonstances politiques bilatérales .....	7
2°) Le cadre juridique bilatéral : la nécessité d'un instrument plus moderne tenant compte des formes nouvelles de criminalité .....	8
3°) Le contexte général : les principes et les sources du droit extraditionnel français .....	9
 <b>B - L'ANALYSE DES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION D'EXTRADITION FRANCO-AUSTRALIENNE .....</b>	10
1°) Le champ d'application de la convention .....	10
2°) Les cas pouvant justifier un refus d'extradition .....	11
3°) La procédure et les conséquences juridiques relatives à l'extradition .....	13
 <b>C - LES COMMENTAIRES DE VOTRE RAPPORTEUR : LE BIEN FONDE DE L'APPROBATION PROPOSEE ..</b>	14
- Première observation : le texte proposé représente un important progrès par rapport à la convention de 1876 ...	14
- Deuxième observation : il s'agit du premier accord d'extradition moderne conclu par la France avec un pays de droit anglo-saxon .....	15

- Troisième observation : la convention proposée est conforme aux principes du droit français de l'extradition et aux accords récents que la France a conclus en la matière	15
- Quatrième observation : l'accord franco-australien respecte le principe traditionnel de non-extradition en matière politique	15
- Cinquième observation : la présente convention est enfin de nature, sur le plan pratique, à développer et favoriser les relations extraditionnelles franco-australiennes	16
<b>DEUXIEME PARTIE : LES RELATIONS BILATERALES FRANCO-AUSTRALIENNES : DES RELATIONS POLITIQUES DEVENUES PLUS SEREINES QUI DOIVENT FAVORISER LE DEVELOPPEMENT DE RELATIONS ECONOMIQUES ET COMMERCIALES TRES MODESTES</b>	19
<b>A - LES RELATIONS POLITIQUES ENTRE PARIS ET CANBERRA : UN DIALOGUE HEUREUSEMENT RENOUVE APRES UNE LENTE DEGRADATION</b>	19
1°) Un contexte difficile : une méconnaissance réciproque aggravée par des contentieux durables entre les deux pays	19
2°) La normalisation puis le réel réchauffement des relations politiques bilatérales	21
<b>B - LES RELATIONS ECONOMIQUES ET COMMERCIALES FRANCO-AUSTRALIENNES : DES ECHANGES NOTOIREMENT INSUFFISANTS DONT LES PERSPECTIVES LAISSENT AUGURER CERTAINES AMELIORATIONS</b>	23
1°) Le constat : l'extrême modestie et le déséquilibre des échanges bilatéraux	23
2°) Les perspectives : des améliorations potentielles significatives	24
<b>Les conclusions de votre rapporteur et de la commission</b>	26
<b>PROJET DE LOI</b>	27

Mesdames, Messieurs,

Déposé au Sénat en première lecture, le projet de loi qui nous est aujourd'hui soumis tend à autoriser l'approbation d'une convention bilatérale d'extradition liant la France à l'Australie.

Signée à Canberra le 31 août 1988, cette convention présente un intérêt juridique réel, souligné par le fait qu'il s'agit du premier accord moderne conclu par la France en matière d'extradition avec un pays de droit anglo-saxon. C'est pourquoi votre rapporteur vous proposera d'analyser avec précision ses dispositions avant de formuler à leur sujet quelques observations.

Mais ce texte marque aussi un "petit pas" supplémentaire s'inscrivant dans le cadre du réchauffement récent des relations bilatérales entre la France et l'Australie, après une longue période de mécontentement. C'est la raison pour laquelle votre rapporteur saisira ensuite l'occasion qui nous est offerte par l'examen du présent projet de loi pour tenter de dresser le bilan actuel des relations entre Paris et Canberra et d'apprécier si l'amélioration constatée ne constitue qu'une simple trêve ou marque un véritable règlement des points de désaccords entre les deux pays.

\*

\* \*

**PREMIERE PARTIE :**

**LA CONVENTION BILATÉRALE D'EXTRADITION  
DU 31 AOUT 1988 : LE PREMIER INSTRUMENT  
EXTRADITIONNEL MODERNE LIANT LA FRANCE A UN  
PAYS DE DROIT ANGLO-SAXON**

**A - L'ORIGINE, LA GENÈSE ET LE CONTEXTE DE LA  
CONVENTION FRANCO-AUSTRALIENNE**

**1°) Les conditions d'élaboration : des négociations rapides dont la conclusion s'est trouvée différée par les circonstances politiques bilatérales**

C'est l'Australie qui a pris l'initiative, en avril 1985, de proposer à la France d'engager des négociations afin de conclure un instrument bilatéral moderne appelé à remplacer la très ancienne convention d'extradition du 14 août 1876 liant la France à la Grande-Bretagne et applicable aux relations entre la France et l'Australie.

Le projet de convention élaboré par la partie australienne ayant fait l'objet d'observations et de modifications jusqu'en février 1986, les délégations des deux pays se sont alors réunies à Paris (du 24 au 26 février) et se sont mises rapidement d'accord sur le texte qui fait l'objet du présent projet de loi à l'occasion d'une seconde rencontre les 29 et 30 mai 1986.

La signature de la convention, initialement envisagée avant la fin de l'année 1986, s'est trouvée toutefois différée de près de

deux ans par la détérioration des relations politiques entre Paris et Canberra. Ce report s'inscrivait dans le cadre des mesures prises par le gouvernement français pour protester contre la campagne jugée inamicale menée par l'Australie dans les enceintes régionales et internationales pour obtenir la réinscription de la Nouvelle-Calédonie sur la liste des territoires non autonomes (résolution des Nations-Unies du 2 décembre 1986).

La plus grande modération adoptée quelques mois plus tard par l'Australie, dès 1987, permit toutefois de renouer bientôt le dialogue politique entre les deux pays. C'est dans ce contexte que fut proposé à l'Australie, en février 1988, de signer la convention négociée en 1986. Cette signature est finalement intervenue à Canberra le 31 août 1988.

## **2°) Le cadre juridique bilatéral : la nécessité d'un instrument plus moderne tenant compte des formes nouvelles de criminalité**

Cette convention répond d'abord au souci de disposer d'un instrument bilatéral d'extradition moderne prenant en compte les formes nouvelles de la criminalité. Elle vise ainsi à répondre à l'inadaptation croissante de la convention franco-britannique du 14 août 1876, applicable aux relations franco-australiennes et fondée sur une liste d'infractions pouvant donner lieu à extradition, liste incomplète et dépassée.

De surcroît, lorsque l'Etat requérant est la France, l'application de la convention de 1876 suppose que les faits motivant la demande d'extradition soient soumis à un examen **prima facie** de la culpabilité de la personne réclamée par les autorités de l'Etat requis. Cette notion d'examen **prima facie** suppose de produire une preuve "telle que, d'après la loi anglaise, elle établirait que le prisonnier a été condamné pour l'infraction dont on l'accuse". Elle oblige donc la France à adresser la quasi totalité du dossier de poursuite, accompagné de sa traduction.

Les difficultés d'application de la convention de 1876 rejoignent ainsi les problèmes généraux posés par la conclusion

d'accords d'extradition avec les pays de droit anglo-saxon. On relèvera en particulier que, dans la mesure où l'examen *prima facie* se fait au regard des règles de procédure anglo-saxonnes, de type oral et accusatoire (alors que la procédure française est écrite et inquisitoire), la France s'expose souvent à des refus d'extradition. De surcroît, les pays de "common law" ne connaissent pas les condamnations par défaut ou par contumace.

Ces difficultés ont pour conséquence de réduire le nombre des demandes d'extradition présentées -faute, pour les parquets français de satisfaire aux exigences en matière de preuve- et d'accroître les risques de refus d'extradition. Cette situation est illustrée par le tableau suivant qui récapitule les demandes présentées par la France et l'Australie au cours des dernières années en application de la convention de 1876 :

Extraditions demandées par	l'Australie	la France
1982	-	-
1983	-	-
1984	-	1 acceptée
1985	1 acceptée	-
1986	1 acceptée	1 sans suite favorable
1987	-	-
1988	-	-

### 3°) Le contexte général : les principes et les sources du droit extraditionnel français

Afin de préciser le contexte juridique dans lequel vient s'inscrire la présente convention, il convient de rappeler que les principes traditionnels et les sources du droit extraditionnel français se trouvent dans les traités bilatéraux conclus au cours de la deuxième moitié du XIXe siècle avec la plupart des pays européens. Leurs principes ont été retracés et précisés par la loi du 10 mars 1927 sur l'extradition des étrangers, qui détermine les conditions, la procédure et les effets de l'extradition et n'a jamais été modifiée.

Ces principes traditionnels ont toutefois été complétés par des dispositions protectrices -telle la clause dite humanitaire ou la clause d'aggravation de la situation de la personne réclamée- auxquelles la France est désormais attachée.

La France est ainsi partie à la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 qu'elle a ratifiée en 1986 et qui la lie à 18 États européens. Cet instrument devrait être prochainement ratifié par le Portugal et par la Grande-Bretagne (à laquelle nous sommes actuellement liés par la convention de 1876). Il est complété par un vaste réseau de conventions bilatérales qui lient la France à plus de 50 pays dans le monde. Il convient en effet d'ajouter à la liste des pays signataires de ces conventions un certain nombre d'États du Commonwealth -tels le Canada et la Nouvelle-Zélande- avec lesquels continue à s'appliquer, en vertu de la théorie de la succession d'États, la convention franco-britannique du 14 août 1876. Tel était précisément le cas de l'Australie jusqu'à ce jour.

\*

\* \*

## **B - L'ANALYSE DES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION D'EXTRADITION FRANCO-AUSTRALIENNE**

Fruit des négociations qui se sont déroulées en 1986, les dispositions de la convention d'extradition franco-australienne qui nous est soumise aujourd'hui traitent successivement, de manière classique, du champ d'application de la convention, des cas pouvant justifier un refus d'extradition, et de la procédure et des conséquences juridiques relatives à l'extradition.

### **1°) Le champ d'application de la convention**

En vertu de l'article 1er de la convention, les deux États s'engagent à se livrer réciproquement, dans les conditions et pour les

faits prévus, "les personnes poursuivies ou recherchées aux fins d'exécution d'une peine dans l'Etat requérant".

Il est précisé que ces dispositions n'affectent pas les obligations des deux parties en vertu de conventions **multilatérales**, de manière à préserver l'application de dispositions dérogatoires aux clauses classiques d'extradition qui figurent ou figureront dans des conventions en vigueur entre les deux Etats -telle la convention sur la répression de la capture illicite d'aéronefs du 16 décembre 1970.

La convention détermine ensuite dans son article 2, comme la plupart des conventions modernes d'extradition, les faits donnant lieu à extradition en fonction du quantum de la peine encourue ou prononcée, ce qui permet de réprimer toutes les formes de criminalité. Pour que l'extradition puisse être accordée, les infractions qui la motivent doivent être punies par les lois des deux Etats d'une peine privative de liberté d'au moins deux ans ou d'une peine plus sévère. Dans le cas d'une condamnation prononcée, la peine fixée doit être au moins égale à six mois d'enfermement.

Il convient enfin de préciser, du point de vue du champ d'application géographique de la convention, que les conventions d'extradition ont vocation à s'appliquer, sauf décision expresse différente, à l'ensemble du territoire de la République, et notamment à ses territoires d'outre mer. Toutefois, le gouvernement a estimé, la matière de l'extradition relevant de la compétence de l'Etat et non des compétences territoriales, que la consultation des assemblées territoriales n'était pas, en l'occurrence, nécessaire.

## **2°) Les cas pouvant justifier un refus d'extradition**

Dans le cadre général ainsi défini, l'extradition ne saurait cependant être automatique : elle peut ou doit être refusée par l'Etat requis dans diverses hypothèses visées aux articles 3 et 4 de la convention.

- L'extradition ne sera pas accordée dans les cas suivants :

. lorsque l'infraction est considérée comme politique ou connexe à une infraction politique ;

. ou lorsque la demande d'extradition est inspirée par des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques ou que la situation de la personne réclamée risque d'être aggravée pour l'une ou l'autre de ces raisons.

Il s'agit là des mêmes garanties de non-extradition en matière politique que celles prévues par la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957.

L'extradition sera également refusée dans les hypothèses habituelles suivantes : violation d'obligations militaires ; jugement définitif de la personne réclamée pour le fait motivant la demande d'extradition ; ou prescription de l'action pénale ou de la peine.

- Par ailleurs, l'extradition pourra être refusée dans trois autres séries de cas :

. si la personne réclamée est un national de l'Etat requis ou si les faits ont été commis en tout ou en partie sur le territoire de l'Etat requis ;

. dans les cas suivants : lorsque l'Etat requis a décidé de ne pas engager de poursuites ou de mettre fin aux poursuites ; lorsque l'infraction visée est fiscale ; lorsque les faits ont été définitivement jugés dans un Etat tiers ; enfin, pour des considérations humanitaires, lorsque l'extradition est susceptible d'avoir des conséquences d'une gravité exceptionnelle, notamment en raison de l'âge ou de l'état de santé de la personne réclamée ;

. enfin, l'article 4 prévoit la possibilité de refuser l'extradition si l'infraction considérée est punie de la peine capitale par la législation de l'Etat requérant ; cette clause résulte de l'abolition en France de la peine de mort, que l'une des provinces australiennes -l'Australie occidentale- a maintenu dans sa législation ; en dehors même de cette circonstance, une telle clause permettrait de se prémunir contre les conséquences au regard de l'extradition d'un éventuel rétablissement de la peine capitale dans la législation de l'autre partie.

### 3°) La procédure et les conséquences juridiques relatives à l'extradition

Dans les hypothèses, ainsi déterminées, pouvant donner lieu à extradition, la convention précise ensuite la procédure relative à l'extradition et les conséquences juridiques qui en résultent. Ces dispositions, qui figurent, pour la plupart, habituellement dans les conventions bilatérales modernes conclues par la France n'appellent de votre rapporteur que de brèves remarques.

- Elle ne comportent d'abord aucune disposition relative à la notion d'examen **prima facie**, usuel en droit anglo-saxon ; la partie australienne y a en effet renoncé après avoir, à cette fin, modifié sa législation interne ; il devrait en résulter une plus grande efficience de la présente convention lorsque la France est l'Etat requérant.

- En revanche, l'article 7 précise que les pièces présentées à l'appui d'une demande devront être authentifiées. Cette **authentification des pièces** à produire trouve son origine dans le caractère oral et accusatoire de la procédure pénale anglo-saxonne. Toutefois, dans la mesure où les pièces à fournir seront peu nombreuses du fait de la disparition de l'examen **prima facie**, cette formalité n'alourdira pas de façon considérable la procédure.

- Pour le reste, la convention précise, dans des termes classiques, la procédure d'extradition, dont la demande doit être formulée par écrit et présentée par la voie diplomatique (article 6). L'**arrestation provisoire** de la personne réclamée, dans l'attente de la réception des pièces qui doivent être produites, ne doit en aucun cas excéder soixante jours (article 9).

- Le **principe de spécialité** de l'extradition est réaffirmé par l'article 13, aux termes duquel il est interdit à l'Etat requérant de tirer profit de la présence de la personne extradée sur son territoire pour la poursuivre, la juger ou la détenir pour des faits différents de ceux ayant motivé l'extradition et antérieurs à la remise de la personne en question.

- Les autres dispositions de la convention n'appellent pas de commentaires particuliers, pas plus que ses **clauses finales**, habituelles (article 18). Il convient toutefois d'indiquer qu'en Australie, la présente convention n'a pas à être soumise à la procédure d'autorisation parlementaire ; dès lors, l'échange de notifications prévu à l'article 18 de la convention pourra intervenir dès que l'instrument d'approbation français aura été signé.

\*

\* \*

### **C - LES COMMENTAIRES DE VOTRE RAPPORTEUR : LE BIEN FONDÉ DE L'APPROBATION PROPOSÉE**

L'analyse précédente vient souligner le bien fondé de l'approbation de la convention d'extradition franco-australienne. Ses dispositions appellent de votre rapporteur cinq brèves observations.

**- Première observation : le texte proposé représente un important progrès par rapport à la convention de 1876, jusqu'alors applicable aux relations franco-australiennes.**

Ainsi passe-t-on, du point de vue des infractions pouvant donner lieu à extradition, d'un système de liste incomplet et inadapté aux formes modernes de criminalité à un système d'extradition fondé sur le quantum de la peine encourue. Au regard de la procédure d'extradition, la suppression de l'examen **prima facie** apporte une substantielle simplification. Enfin, s'agissant des effets de l'extradition, les modalités de la remise de la personne réclamée sont précisées tandis que l'extradition en transit et -à certains conditions- la réextradition vers un Etat tiers deviennent possibles.

**- Deuxième observation : il s'agit du premier accord d'extradition moderne conclu par la France avec un pays de droit anglo-saxon**

L'intérêt juridique de la présente convention franco-australienne -surmontant les difficultés liées aux caractères spécifiques du droit anglo-saxon- devrait lui permettre de servir de modèle à de nouveaux accords ultérieurs en ce domaine. D'ores et déjà, une convention d'extradition a été signée avec le Canada le 17 novembre 1988 et devrait être prochainement soumise au Parlement. Des négociations sont par ailleurs en cours avec les Etats-Unis en vue de remplacer la convention d'extradition du 6 janvier 1909. Enfin, la suppression -toute récente- dans la législation britannique de l'examen *prima facie* doit la mettre en mesure de ratifier à son tour la convention européenne d'extradition -ce qui rendrait inutile la conclusion d'un nouvel accord bilatéral franco-britannique.

**- Troisième observation : la convention proposée est conforme aux principes du droit français de l'extradition et aux accords récents que la France a conclus en la matière**

Le texte qui nous est soumis est conforme au droit français de l'extradition tel qu'il résulte de la Constitution de 1946 (qui consacre le droit d'asile), de la loi du 10 mars 1927, des principes généraux du droit et de l'ordre public français tel que défini par la jurisprudence la plus récente du Conseil d'Etat. La convention franco-australienne est par ailleurs largement inspirée de la convention européenne d'extradition ratifiée par la France le 10 février 1986, tant pour les conditions que pour les effets de l'extradition. Son texte est également très proche de la convention franco-djiboutienne du 27 septembre 1986, déjà approuvée par le Parlement.

**- Quatrième observation : l'accord franco-australien respecte le principe traditionnel de non-extradition en matière politique**

Les raisons de principe justifiant la non-extradition pour motifs politiques se trouvent dans la tradition libérale du XIXe

siècle, fondée sur le fait que le criminel politique ne constitue pas nécessairement une menace pour l'Etat requis et surtout que l'examen de ces délits n'offre pas les garanties d'impartialité requises de la part de l'Etat requérant.

Des dispositions comparables à celles de la convention franco-australienne existent dans toutes les conventions d'extradition conclues par la France, de la plus ancienne -signée avec la Colombie en 1850- à la plus récente -conclue avec le Canada le 17 novembre 1988-, en passant par la convention européenne d'extradition de 1957.

Ces dispositions vont toutefois moins loin que la convention européenne pour la répression du terrorisme -récemment ratifiée par la France- qui prend en considération la gravité des faits incriminés pour "dépolitiser" des infractions particulièrement graves et permettre ainsi l'extradition. Mais cette convention européenne pour la répression du terrorisme n'est pas une convention d'extradition ; et il convient de noter qu'elle a été conclue dans un cadre strictement européen et qu'aucune disposition équivalente ne figure dans une convention bilatérale d'extradition.

**- Cinquième observation : la présente convention est enfin de nature, sur le plan pratique, à développer et favoriser les relations extraditionnelles franco-australiennes**

Ces relations sont actuellement limitées : depuis 1980, trois demandes ont été présentées par l'Australie -toutes trois satisfaites-, et deux par la France -dont l'une a été acceptée et l'autre est toujours en cours d'examen. La nouvelle convention est précisément destinée à développer de manière substantielle ces relations, à une époque où le volume global des extraditions ne cesse d'augmenter d'année en année. En particulier, ces relations seront favorisées par la disparition de l'examen *prima facie*, dont le maintien incitait souvent la France à renoncer à solliciter l'extradition.

Pour ces raisons, votre rapporteur estime bien fondée l'approbation par la France de la convention franco-australienne d'extradition du 31 août 1988 qui viendra de surcroît s'inscrire à l'actif des relations bilatérales entre Paris et Canberra.

## **SECONDE PARTIE :**

### **LES RELATIONS BILATÉRALES FRANCO-AUSTRALIENNES : DES RELATIONS POLITIQUES DEVENUES PLUS SEREINES QUI DOIVENT FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT DE RELATIONS ÉCONOMIQUES ET COMMERCIALES TRÈS MODESTES**

#### **A - LES RELATIONS POLITIQUES ENTRE PARIS ET CANBERRA : UN DIALOGUE HEUREUSEMENT RENOUÉ APRÈS UNE LENTE DÉGRADATION**

##### **1°) Un contexte difficile : une méconnaissance réciproque aggravée par des contentieux durables entre les deux pays**

De longue date -et par suite d'un lourd héritage historique-, les relations franco-australiennes ont été surtout marquées par leur faiblesse, due sans doute à la distance de deux pays situés aux antipodes l'un de l'autre mais surtout à une profonde méconnaissance réciproque, accentuée par des clichés qui persistent encore parfois de part et d'autre.

C'est ainsi que l'Australie, blanche, anglo-saxonne et protestante, se voulant la seule puissance régionale du continent océanien, a toujours manifesté des réticences au regard de la présence française dans le Pacifique-Sud, qu'elle ressent comme anachronique et contraire à ses intérêts.

C'est ainsi que la France a été considérée à Canberra comme l'une des principales responsables de ce que les Australiens apprécient comme le protectionnisme européen à travers la politique agricole commune et, aujourd'hui, la réalisation progressive du marché unique européen.

C'est ainsi enfin que des contentieux successifs viennent périodiquement détériorer les relations entre les deux pays, à l'exemple récent de la question des ventes -d'ailleurs modestes- d'uranium australien à la France.

Mais deux dossiers principaux sont venus, dans la période récente, contribuer à aggraver cette dégradation des rapports franco-australiens : la situation en Nouvelle-Calédonie, et la poursuite des **essais nucléaires français dans le Pacifique.**

- Sur ce dernier point, l'Australie accorde une haute priorité à l'interdiction générale et complète des essais nucléaires, comme contribuant à la course aux armements. Elle a ratifié le traité de Rarotonga sur la dénucléarisation de la région aux côtés des Etats membres du Forum du Pacifique-Sud.

Pour la France, au contraire, le véritable enjeu du désarmement est la sécurité et non l'élimination prioritaire des armes nucléaires. Elle ne saurait souscrire à une obsolescence planifiée de sa capacité de dissuasion. Notre pays effectue ses essais nucléaires à Mururoa -à 7 000 kms de Canberra !- dans des conditions de sécurité maximum garantissant leur innocuité pour la santé des populations et l'environnement de la région.

- S'agissant de la **Nouvelle-Calédonie**, l'Australie, désireuse d'affirmer ses responsabilités régionales, a manifesté très tôt sa préoccupation devant la situation en Nouvelle-Calédonie, ne cachant pas son souhait de voir le territoire accéder, à terme et tout en préservant ses liens avec la France, à l'indépendance. Après avoir usé, jusqu'en 1985, d'une influence modératrice au sein du Forum des Etats du Pacifique-Sud, Canberra a ensuite adopté une attitude beaucoup plus active en faveur de la réinscription de la Nouvelle-Calédonie sur la liste des territoires non autonomes.

La situation en Nouvelle-Calédonie constituant aux yeux de Paris une affaire intérieure française, cette politique a alors conduit le gouvernement français à adopter, en décembre 1986, des

mesures politiques, telles que le gel des visites ministérielles et de hauts fonctionnaires.

C'est dans ce contexte difficile que les fils ont dû être progressivement renoués entre Paris et Canberra pour rétablir le dialogue politique entre les deux pays.

## **2°) La normalisation puis le réel réchauffement des relations politiques bilatérales**

Ce retour à des rapports bilatéraux plus sereins a été notamment favorisé par l'évolution géo-politique de cette région du Pacifique (crise de l'ANZUS, coups d'Etat aux îles Fidji, activisme soviétique et libyen ...) incitant l'Australie à une meilleure appréciation du rôle de la France dans le Pacifique-Sud et de sa contribution à la stabilité et au développement de la région.

Ce nouvel état d'esprit australien, conforté par son attitude modérée au cours de l'année 1987, a conduit le gouvernement français à normaliser les relations bilatérales et à renouer le dialogue politique entre Paris et Canberra, à l'occasion de la participation de la France aux cérémonies du Bicentenaire de l'Australie en 1988. Tel était naturellement l'intérêt bien compris des deux pays, la France ayant besoin de l'Australie pour conforter son assise dans la région tandis que l'Australie cherche naturellement à renforcer ses accès en Europe dans la perspective de 1992.

Les relations politiques franco-australiennes, malgré des fortunes inégales, se sont ainsi remarquablement améliorées au cours des dix-huit derniers mois. Ses principaux temps forts illustrent ce réel réchauffement des relations bilatérales :

- la visite officielle du ministre français de la défense, M. André Giraud, en Australie (21-24 février 1988) a mis un terme à la confrontation précédente et ouvert une première période de détente ; le Chef du gouvernement australien a alors souligné que Canberra ne souhaitait pas le départ de la France du Pacifique et considérait

comme normal que notre pays modernise ses armes nucléaires aussi longtemps que les autres puissances nucléaires le feront ;

- plus récemment, la volonté du gouvernement français d'apporter une solution durable en Nouvelle-Calédonie, illustrée par les "accords de Matignon" et le référendum sur l'avenir du territoire, a été également appréciée par les autorités australiennes, favorisant un nouveau départ des relations entre les deux pays.

Cette tonalité nouvelle des rapports franco-australiens n'a naturellement pas dissipé, du jour au lendemain, toute équivoque entre les deux pays. Les déclarations d'autorités australiennes réitérant leur opposition aux essais nucléaires français dans le Pacifique ou proposant d'"assister" la communauté mélanésienne de Nouvelle-Calédonie le confirment.

Mais, malgré ces réserves, le souci des deux pays d'approfondir la compréhension mutuelle et de développer les relations bilatérales est apparu clairement. Les visites réciproques qui se sont succédé tout au long de l'année 1988 l'ont manifesté, comme la participation très active de la France à la célébration du Bicentenaire de l'Australie.

Ce renouveau des rapports franco-australiens trouve en effet son prolongement dans les nouveaux développements de la coopération culturelle, scientifique et technique entre les deux pays. Ainsi la coopération scientifique se développe, pour un profit mutuel, notamment dans des secteurs de pointe tels que la physique et la chimie des matériaux, et un accord scientifique et technique a été signé à l'occasion de la visite en Australie, en octobre dernier, du ministre français de la recherche et de la technologie.

La France s'efforce aussi de maintenir sa présence culturelle en Australie -où l'intérêt pour la culture française est réel- par l'enseignement du français qui, s'il est menacé par une politique désormais davantage tournée vers l'Asie que vers l'Europe, demeure néanmoins la première des langues étrangères enseignées en Australie, à travers les départements universitaires de français mais aussi à travers le réseau des Alliances françaises.

## **B - LES RELATIONS ECONOMIQUES ET COMMERCIALES FRANCO-AUSTRALIENNES : DES ECHANGES NOTOIREMENT INSUFFISANTS DONT LES PERSPECTIVES LAISSENT AUGURER CERTAINES AMELIORATIONS**

### **1°) Le constat : l'extrême modestie et le déséquilibre des échanges bilatéraux**

Par delà les aléas des tensions politiques entre les deux pays, c'est sans doute dans le domaine économique et commercial que la plus lourde tâche reste à accomplir et que le développement des relations bilatérales doit trouver à s'appliquer le plus largement - en dépit de la modestie des communautés australienne en France (environ 5 000 personnes) et française en Australie (à peine plus de 8 000 immatriculés, dont près de la moitié ont la double nationalité).

- La modestie des échanges franco-australiens est en effet frappante, ainsi que l'illustre le tableau suivant :

En millions de francs	1983	1984	1985	1986	1987
Exportations françaises	2 966	3 805	4 246	3 726	3 262
Importations françaises	3 928	5 501	5 502	5 197	5 702
Solde	- 962	- 1 696	- 1 256	- 1 471	- 2 440
Taux de couverture	75,5 %	69 %	77 %	71 %	57,2 %

Avec une part de marché de 2,2 %, la France n'est que le 9ème fournisseur et le 10ème client de l'Australie qui n'est pour sa part que notre 6ème partenaire commercial en Asie-Océanie (7ème acheteur et 5ème fournisseur).

Après une sensible progression en 1984-1985, les échanges franco-australiens se sont stabilisés en 1987 autour de 9 milliards de francs (5 702 millions d'achats et 3 262 millions de ventes).

Les exportations françaises sont assez peu typées : 92 % d'entre elles sont constituées de divers produits industriels. En revanche, nos importations sont assez concentrées sur les matières premières : sept postes représentent près de 90 % de nos achats (houille : 26 %, laine : 12,2 %, produits nucléaires : 13,5 %, minerais : 12 %, cuirs et peaux : 10 %, cuivre et nickel : 3 % et viande : 3 %).

- La faiblesse de ces échanges est de surcroît aggravée par leur important déséquilibre. Notre déficit commercial vis-à-vis de l'Australie est, en effet, traditionnel et, depuis 1983, constamment supérieur au milliard de francs ; il s'est même creusé en 1987 de près d'un milliard par suite d'une augmentation de 9 % de nos importations et une diminution de 12 % de nos exportations particulièrement sensible dans le domaine des biens d'équipements professionnels.

Le taux de couverture de ce courant d'échanges bilatéraux, qui oscillait entre 69 % et 77 % les années précédentes, s'est de ce fait singulièrement dégradé en 1987 à 57,2 %. En dépit d'une certaine reprise du commerce bilatéral en 1988, il est demeuré l'an dernier au niveau très faible de 58 % pour des raisons tenant à la permanence de nos achats de produits primaires et la relative faiblesse de nos ventes de biens d'équipement.

## **2°) Les perspectives : des améliorations potentielles significatives**

La situation présente des relations économiques et commerciales franco-australiennes n'est donc pas satisfaisante. Deux siècles après La Pérouse, il serait grand temps que les exportateurs français découvrent l'Australie et que les investissements français en Australie représentent davantage que 2 % du total des investissements étrangers dans ce pays.

La distance et une certaine méconnaissance du marché australien contribuent, encore aujourd'hui, à expliquer la faiblesse de ces échanges bilatéraux. Il faut aussi mesurer le poids du contexte créé par les critiques que suscite en Australie la politique agricole commune et les appréhensions persistantes relatives à la réalisation du marché unique de 1993.

Mais la volonté mutuelle et l'intérêt réciproque des deux gouvernements convergent pour développer les échanges commerciaux et les investissements bilatéraux. Et certains indices permettent de faire preuve pour l'avenir d'un relatif optimisme.

C'est ainsi que les échanges franco-australiens ont sensiblement progressé l'an passé, nos exportations progressant de 16 % et nos importations de 9 %. De même, les projets d'investissements actuels -notamment dans les domaines de haute technologie- laissent augurer des progrès significatifs dans la prochaine période. Enfin, la volonté australienne de restructurer son économie afin d'accroître ses exportations de produits fabriqués a rencontré la préoccupation française de développer la coopération industrielle bilatérale, amorcée par les grands contrats conclus en 1987 et confirmée par la signature d'un accord de coopération scientifique et technique.

Ainsi peut-on nuancer le médiocre constat initial et légitimement espérer, pour l'avenir, un approfondissement substantiel des relations économiques franco-australiennes.

\*

\* \*

## **Les conclusions de votre rapporteur et de la commission**

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a délibéré du présent projet de loi au cours de sa réunion du 30 mars 1989.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Xavier de Villepin, tout en approuvant la convention proposée, s'est interrogé sur la possibilité qu'il y aurait de mettre à profit l'actuel réchauffement des relations franco-australiennes pour mettre un terme à la diffusion à partir du territoire australien d'émissions radiophoniques opposées aux intérêts français dans la région.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose, en adoptant le présent projet de loi, d'autoriser l'approbation de la convention franco-australienne d'extradition signée à Canberra le 31 août 1988.

## **PROJET DE LOI**

**(Texte présenté par le Gouvernement)**

### *Article unique*

**Est autorisée l'approbation de la convention d'extradition entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de l'Australie, signée à Canberra le 31 août 1988 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).**

---

**(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 178 (1988-1989)**