

Université Paris-Panthéon-Assas

École doctorale de droit international, droit européen,
relations internationales et droit comparé

Thèse de doctorat en Droit public
soutenance prévue le 15 juin 2023

Les sanctions économiques dans la réponse apportée à la crise nucléaire iranienne



Mathilde JEANTIL

Sous la direction de : **M. Julian FERNANDEZ**
Professeur à l'Université Paris-Panthéon-Assas

Rapporteurs : **M. Régis BISMUTH**
Professeur à Sciences Po Paris
M. Nicolas HAUPAIS
Professeur à l'Université d'Orléans

Membres du jury : **M. Julien MALIZARD**
Titulaire adjoint de la Chaire Économie de défense à l'IHEDN
Mme Clara PORTELA
Professeure à l'Université de Valence (Espagne)
M. Serge SUR
Membre de l'Institut, Professeur émérite de l'Université
Paris-Panthéon-Assas

Avertissement

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

Mes premiers remerciements s'adressent au Professeur Julian Fernandez qui m'a guidée tout au long de ce parcours doctoral. Son regard de juriste a nourri mes réflexions d'économiste, enrichissant considérablement mon travail. Qu'il trouve ici l'expression de ma sincère reconnaissance pour le temps qu'il m'a consacré, ses conseils avisés et son soutien dans les moments de doute que connaît le chercheur.

Je souhaiterais aussi remercier l'ensemble des membres du Centre Thucydide. Je remercie particulièrement le Professeur Jean-Vincent Holeindre, ainsi que tous mes collègues pour leur présence et leur bienveillance. Je pense ici à Albert, Aleksandra, Andréa, Camille, Charles, Christophe, Dima, Joanne, Kevan, Keyvan, Louis, Manon, Marie R, Marie W, Rachid et Sandrine. Un immense merci à Insaf pour son soutien sans faille et ses encouragements dans la dernière ligne droite.

Je remercie particulièrement toutes les personnes qui ont accepté de prendre sur leur temps pour relire des parties de cette thèse. Vos précieux conseils m'ont permis d'améliorer ce travail.

Je tiens également à remercier du fond du cœur mes amis les plus proches et ma famille pour le soutien inconditionnel qu'ils m'ont apporté tout au long de ces années.

Merci aux Cachanaises pour avoir adouci ces années : Claire, Doriane et Mathilde. Un grand merci aux Lopez et aux petites fées qui m'accompagnent depuis la classe prépa : Alexandre, Anouk, Anaïs, Camille, Gonzague, Sylvaine, Yves. Je remercie tout particulièrement Audrey et Benjamin pour leur amitié si précieuse.

Je remercie sincèrement Cécile et Didier. Leurs bons petits plats et leurs délicates attentions ont contribué à la clôture de ce chapitre doctoral.

Je ne pourrai remercier assez ici mes parents, mes frères et sœur, et leurs valeurs ajoutées pour leur soutien et leur patience. Je remercie en particulier ma sœur Céline pour son oreille attentive et pour m'avoir initiée aux arts du fil, exutoire essentiel pendant cette aventure doctorale. Je n'oublie pas mon filleul Oscar qui a illuminé cette fin de thèse. Un mot de tendresse pour ma maman qui a lu et relu ce travail, je ne saurais lui témoigner ma gratitude.

Damien, les mots me manquent pour t'exprimer ma reconnaissance. Merci pour ton soutien à toute épreuve.

Résumé : Les sanctions économiques dans la réponse apportée à la crise nucléaire iranienne

Les sanctions économiques sont au cœur de cette thèse qui se propose d'analyser le rôle qu'elles ont joué dans la tentative de résolution du dossier nucléaire iranien, tant par les avancées qu'elles ont permis dans la voie du dialogue que par les blocages et les replis qu'elles ont engendrés. L'étude revient d'abord sur la manière dont s'est construite la réponse à la crise nucléaire, combinant à la fois une approche coercitive au moyen de sanctions internationales, et une dimension incitative fondée sur la négociation et la perspective d'une coopération de long terme. La thèse apprécie ensuite comment les sanctions ont pu influencer la politique nucléaire de l'Iran. Si les mesures du Conseil de sécurité, des États-Unis et de l'Union européenne ont entravé la poursuite du programme nucléaire de l'Iran, elles ont surtout affaibli son économie. L'élection de Hassan Rohani à la présidence de la République islamique d'Iran marque alors un tournant pour la politique nucléaire menée jusque-là. Les négociations avec le P5+1 aboutissent à la conclusion de l'accord de Vienne le 14 juillet 2015, l'Iran acceptant de réduire son programme nucléaire en contrepartie d'une levée progressive des sanctions internationales. Toutefois, le président Donald Trump décide de sortir de l'accord le 8 mai 2018 et de rétablir les mesures coercitives contre l'Iran. L'asphyxie de l'économie provoquée par le retrait américain ainsi qu'un contexte stratégique plus favorable poussent l'Iran à suspendre progressivement ses engagements, et à se rapprocher du seuil nucléaire. La démonstration insiste donc sur les potentialités mais aussi les limites des sanctions comme instrument de politique étrangère.

Descripteurs : Sanctions économiques – Prolifération nucléaire – Relations internationales – Iran – Multilatéralisme – Conseil de sécurité – Union européenne – États-Unis – Extraterritorialité.

Title and abstract: Economic sanctions in the response to the Iranian nuclear crisis

This thesis analyzes the role economic sanctions played in the attempt to solve the Iranian nuclear issue, both in the progress they made through dialogue and the deadlocks and setbacks they created. The study first discusses how the response to the nuclear crisis was designed, combining both a coercive approach through international sanctions and an incentive dimension based on negotiation and the prospect of long-term cooperation. The thesis then assesses how sanctions may have influenced Iran's nuclear policy. While Security Council, United State, and European Union measures have hindered Iran's pursuit of its nuclear program, they have mostly weakened its economy. The election of Hassan Rohani as President of the Islamic Republic of Iran therefore marked a turning point for the nuclear policy pursued until then. Negotiations with the P5+1 led to the conclusion of the Vienna Agreement on July 14, 2015, under which Iran agreed to reduce its nuclear program in exchange for a gradual lifting of international sanctions. However, President Donald Trump decided to exit the agreement on May 8, 2018 and reinstate coercive measures against Iran. The economic suffocation caused by the American withdrawal, as well as a more favorable strategic context, pushes Iran to gradually suspend its commitments, and move closer to the nuclear threshold. The demonstration thus insists on the potentialities but also the limits of sanctions as an instrument of foreign policy.

Keywords: Economic sanctions – Nuclear proliferation – International relations – Iran – Multilateralism – Security Council – European Union – United States – Extraterritoriality.

Sommaire

Sommaire	ix
Liste des acronymes	xi
Introduction	1
Partie I La construction pragmatique d'un régime de sanctions multidimensionnel	71
Titre I La faillite des premiers dispositifs coercitifs ou incitatifs	73
Chapitre 1 L'inefficacité des sanctions unilatérales préventives	75
Chapitre 2 L'échec de la diplomatie incitative des Européens	139
Titre II La dynamique du temps des sanctions économiques	193
Chapitre 3 L'engagement renouvelé du Conseil de sécurité	195
Chapitre 4 Les sanctions économiques de l'Union européenne et des États-Unis	255
Partie II La contribution limitée du régime de sanctions à la résolution de la crise	335
Titre I Le rôle des sanctions économiques dans la reprise des négociations	337
Chapitre 5 Les effets des sanctions sur l'économie iranienne	339
Chapitre 6 Les conséquences des sanctions sur la politique nucléaire de l'Iran	419
Titre II L'espoir d'une solution globale et ses incertitudes	485
Chapitre 7 La conclusion de l'accord de 2015 sur le nucléaire iranien	487
Chapitre 8 La reprise par l'Iran de ses activités nucléaires après la réimposition des sanctions américaines	571
Conclusion générale	651
Annexes	661
Bibliographie	687
Index	727
Table des matières	731

Liste des acronymes

ACPR	Autorité de contrôle prudentiel et de résolution
ADM	Arme de destruction massive
AECA	<i>Arms Export Control Act</i>
AGNU	Assemblée générale des Nations Unies
AIE	Agence internationale de l'énergie
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
AIO	Organisation des industries aérospatiales
ALBA	Alliance bolivarienne pour les Amériques
AMP	Accord sur les marchés publics
BCE	Banque centrale européenne
BEI	Banque européenne d'investissement
BIS	<i>Bureau of Industry and Security</i>
BIT	Bureau international du travail
BPI	Bpifrance
BRI	Banque des règlements internationaux
CAATSA	<i>Countering America's Adversaries Through Sanctions Act</i>
CCI	Cour internationale d'arbitrage de la Chambre de commerce internationale
CDI	Commission du droit international
CEA	Commissariat à l'énergie atomique
CEE	Communauté économique européenne
CENTO	Traité d'organisation centrale ou <i>Central Treaty Organisation</i>
CFR	<i>Code of Federal Regulations</i>
CHIPS	<i>Clearing House Interbank Payments System</i>
CIA	<i>Central Intelligence Agency</i>
CIJ	Cour internationale de Justice
CISADA	<i>Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act</i>
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNRI	Conseil national de la résistance iranienne
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
Coreper	Comité des représentants permanents des gouvernements des États membres de l'Union européenne

CPI	Cour pénale internationale
CRNT	Centre de recherche nucléaire de Téhéran
CSNU	Conseil de sécurité des Nations Unies
CSRII	Conseil suprême de la Révolution islamique en Iraq
CSSN	Conseil suprême de la sécurité nationale
CTBT	<i>Comprehensive Test Ban Treaty</i>
CTNI	Centre de technologie nucléaire d'Ispahan
DDTC	<i>Directorate of Defense Trade Controls</i>
DIO	Organisation des industries de la défense
DOJ	Department of Justice
E3	Initiative intergouvernementale <i>ad hoc</i> de l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni lancée en 2003
EAA	<i>Export Administration Act</i>
EAR	<i>Export Administration Regulations</i>
EBDI	<i>Export Development Bank of Iran</i>
EDAN	État doté de l'arme nucléaire
EIA	<i>U.S. Energy Information Administration</i>
ENDAN	État non doté de l'arme nucléaire
FED	<i>Federal Reserve</i>
FFL	<i>Fuel Fabrication Laboratory</i>
FIPPA	Loi relative à l'encouragement et à la Protection de l'Investissement Étranger
FMI	Fonds monétaire international
GAFI	Groupe d'action financière
GATS	Accord général sur le le commerce et les services
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce international
HSE	Hufbauer, Schott, Elliott et Oegg
ICU	Installation de conversion d'uranium
IDE	Investissement direct à l'étranger
IDI	Institut du droit international
IEC	Installation d'enrichissement de combustible de taille industrielle

IEEPA	<i>International Emergency Economic Powers Act</i>
IFCA	<i>Iran Freedom and Counter-Proliferation Act</i>
IFSA	<i>Iran Freedom Support Act</i>
IIANA	<i>Iran-Iraq Arms Nonproliferation Act</i>
ILSA	<i>Iran-Libya Sanctions Act</i>
INARA	<i>Iran Nuclear Agreement Review Act</i>
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
INSTEX	<i>Instrument in Support of Trade Exchanges</i>
IPEC	Installation pilote d'enrichissement de combustible
IRALCO	<i>Iran Aluminium Company</i>
IRGC	Corps des Gardiens de la révolution islamique (<i>Iranian Revolutionary Guards Corps</i>)
IRISL	Islamic Republic of Iran Shipping Lines
ISA	<i>Iran Sanctions Act</i>
ISAHRA	<i>Iran Sanctions, Accountability, and Human Rights Act</i>
ITAR	<i>International Traffic in Arms Regulations</i>
ITER	Réacteur expérimental à fusion nucléaire
ITR	<i>Iranian Transactions Regulations</i>
ITRSHRA	<i>Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act</i>
JCPOA	<i>Joint Comprehensive Plan of Action</i>
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
KYC	<i>Know Your Customer</i>
LFC	Laboratoire de fabrication de combustible
LJH	Laboratoires polyvalents Jabr Ibn Hayan
MBAI	<i>Monetary and Banking Act of Iran</i>
MNA	Mouvement des pays non alignés
MODAFL	Ministère de la défense et du soutien logistique aux forces armées
NDAA	<i>National Defense Authorization Act</i>
NEA	<i>National Emergencies Act</i>
NIE	<i>National Intelligence Estimate</i>
NIOC	<i>National Iranian Oil Company</i>
NITC	<i>National Iranian Tanker Company</i>

NSG	<i>Nuclear Suppliers Group</i>
NYSTFS	<i>New York State Department Of Financial Services</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCS	Organisation de coopération de Shanghai
OEAI	Organisation de l'énergie atomique d'Iran
OFAC	<i>Office of Foreign Assets Control</i>
OLP	Organisation de libération de la Palestine
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Organisation mondiale des douanes
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
OSF	Fonds de stabilisation du pétrole (<i>Oil Stabilization Fund</i>)
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PAC	Plan d'action conjoint
PAGC	Plan d'action global commun
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petite ou moyenne entreprise
PNB	Produit national brut
PPA	Parité de pouvoir d'achat
RCTM	Régime de contrôle de la technologie des missiles
RELEX	Groupe des conseillers pour les relations extérieures
RRT	Réacteur de recherche de Téhéran
SADC	Communauté de développement des États d'Afrique australe
SALT	<i>Strategic Arms Limitation Talks</i>
SDN	<i>Specially Designated National</i>
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
SNLE	Sous-marin nucléaire lanceur d'engins
SPV	<i>Special Purpose Vehicle</i>
START	<i>Strategic Arms Reduction Treaty</i>

STFI	Special Trade and Finance Instrument
SWIFT	<i>Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication</i>
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Tice	Traité d'interdiction complète des essais nucléaires
TNP	Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires
TSC	<i>Targeted Sanctions Consortiums</i>
TTBT	<i>Threshold Test Ban Treaty</i>
TUE	Traité sur l'Union européenne
TWEA	<i>Trading with the Enemy Act</i>
U.S.C	<i>United States Code</i>
UANI	<i>United Against Nuclear Iran</i>
UE	Union européenne
UFC	Usine de fabrication de combustible
UFE	Uranium faiblement enrichi
UHE	Uranium hautement enrichi
UNPA	<i>United Nations Participation Act</i>
URSS	Union des républiques socialistes soviétiques
ZEAN	Zone exempte d'armes nucléaires

INTRODUCTION

In dealing with those nations that break rules and laws, I believe that we must develop alternatives to violence that are tough enough to actually change behavior – for if we want a lasting peace, then the words of the international community must mean something. Those regimes that break the rules must be held accountable. Sanctions must exact a real price. Intransigence must be met with increased pressure – and such pressure exists only when the world stands together as one.

One urgent example is the effort to prevent the spread of nuclear weapons, and to seek a world without them. [...]

I know that engagement with repressive regimes lacks the satisfying purity of indignation. But I also know that sanctions without outreach – condemnation without discussion – can carry forward only a crippling status quo. No repressive regime can move down a new path unless it has the choice of an open door.

Barack Obama, « *A Just and Lasting Peace* ».

1. Lorsqu'il reçoit le prix Nobel de la Paix en décembre 2009, le président américain Barack Obama prononce un discours intitulé « *A Just and Lasting Peace* » dans lequel il s'interroge sur les relations ambivalentes entre la guerre et la paix¹. Défendant l'idée selon laquelle une « guerre juste » est parfois nécessaire et justifiée pour préserver la paix, le président américain ne manque pas d'évoquer les alternatives au recours à la force, en particulier en matière de non-prolifération. Il insiste à cet égard sur le rôle que peuvent jouer les sanctions économiques pour empêcher l'acquisition de l'arme nucléaire par de nouveaux États, mais souligne également l'importance de la diplomatie et de la coopération internationale pour amener ces derniers à modifier leur comportement. L'allocution de Barack Obama fait ainsi écho aux efforts déployés alors par la « communauté internationale » pour faire obstacle, non sans difficulté, aux aspirations nucléaires de la Corée du Nord², mais aussi de l'Iran.

2. Partie au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) depuis 1970, l'Iran s'est engagé « à n'accepter de qui que ce soit, ni directement ni indirectement, le transfert

1. L'attribution du prix Nobel de la Paix au président américain « pour ses efforts extraordinaires en faveur du renforcement de la diplomatie et de la coopération internationales entre les peuples » a suscité de nombreuses controverses. Non seulement ce Nobel paraît prématuré, mais il fait aussi l'objet de critiques liées aux engagements des États-Unis dans deux conflits ouverts. Marie-Christine BONZOM, « Un Nobel controversé », *Le Devoir*, 10 oct. 2009 ; Steven ERLANGER et Sheryl Gay STOLBERG, « Surprise Nobel for Obama Stirs Praise and Doubts », *New York Times*, 9 oct. 2009 ; Barack OBAMA, « *A Just and Lasting Peace* », Nobel Lecture, 10 déc. 2009 ; Ted WIDMER, « Obama's Nobel Speech: Sophisticated and Brave », *New York Times*, 11 déc. 2009.

2. V. *infra* §98 et s., p. 56 et s.

d'armes nucléaires [...] ; à ne fabriquer ni acquérir de quelque autre manière des armes nucléaires »³, et a signé un accord de garanties généralisées avec l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)⁴. Pourtant, le Conseil national de la résistance iranienne (CNRI) – un groupe d'opposition en exil – révèle le 14 août 2002 l'existence de deux sites nucléaires non déclarés à l'AIEA, une installation d'enrichissement de l'uranium à Natanz et une installation à eau lourde à Arak⁵. Éminemment sensibles, ces deux infrastructures peuvent contribuer à l'acquisition de la bombe nucléaire, par la voie de l'uranium hautement enrichi d'une part et par celle du plutonium d'autre part⁶. Confirmées en décembre 2002 par la publication d'images satellites montrant l'étendue des travaux à Natanz, ces allégations marquent le début de l'une des crises les plus complexes de l'histoire récente des relations internationales⁷.

3. Toute violation par l'Iran de ses engagements nucléaires serait ainsi susceptible de fragiliser l'ensemble du régime de non-prolifération nucléaire, déjà affaibli par les violations iraqiennes, libyennes et nord-coréennes des années 1990⁸. Que l'Iran devienne une puissance nucléaire laisse aussi craindre une course aux armements, plusieurs États de la région ayant

3. Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), signé le 1^{er} juill. 1968, entré en vigueur le 5 mars 1970, Recueil des Traités, vol. 729, n° 10485, art. II.

4. *Accord entre l'Iran et l'Agence internationale de l'énergie atomique relatif à l'application de garanties dans le cadre du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires*, INFCIRC/214, 13 déc. 1974.

5. Sur les installations nucléaires iraniennes, voir l'annexe A. Iran Watch, Remarks by Alireza Jafarzadeh on New Information on Top Secret Projects of the Iranian Regime's Nuclear Program, 12 déc. 2002, Disponible sur < <https://www.iranwatch.org/library/ncri-new-information-top-secret-nuclear-projects-8-14-02> > (consulté le 27/11/2020).

6. Le plutonium de qualité militaire peut être obtenu par le retraitement du combustible d'un réacteur à eau lourde comme celui d'Arak. Sur les filières de la bombe, voir notamment Bruno TERTRAIS, *L'arme nucléaire, Que sais-je?*, Presses universitaires de France, 2008, 128 p., p. 7.

7. David ALBRIGHT et Corey HINDERSTEIN, *Iran Building Nuclear Fuel Cycle Facilities : International Transparency Needed*, ISIS, 12 déc. 2002 ; Philippe ERRERA, « La crise nucléaire iranienne », *Annuaire Français de Relations Internationales*, 2005, vol. VI, p. 697-711.

8. Sur les crises de prolifération passées, voir particulièrement l'ouvrage de l'ancien Directeur de l'AIEA Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception : Nuclear Diplomacy in Treacherous Times*, Londres : Bloomsbury, 2011, 340 p. ; voir aussi Michel SAINT-MLEUX, « Le nucléaire en Irak », *Politique étrangère*, 2004, vol. 69, n° 1, p. 53-65 ; Matthias DEMBINSKI, « North Korea, IAEA special inspections, and the future of the nonproliferation regime », *The Nonproliferation Review*, 1995, p. 31-39 ; Etel SOLINGEN, *Nuclear Logic : Contrasting Paths in East Asia and the Middle East*, Princeton : Princeton University Press, 2007, 406 p.

par le passé connu la tentation du nucléaire militaire⁹, et une déstabilisation des équilibres précaires au Moyen-Orient¹⁰.

4. Compte tenu des risques que représenterait la nucléarisation de l'Iran, la « communauté internationale » se mobilise rapidement pour freiner la progression de Téhéran vers l'arme nucléaire¹¹. Au-delà des réserves qui peuvent être formulées sur l'utilisation de l'expression « communauté internationale », nous la retiendrons dans le cadre de cette étude pour désigner l'ensemble des membres de l'Organisation des Nations Unies et, plus largement, le système onusien dans son intégralité. En effet, le rôle des organes des Nations Unies dans la réponse apportée à la crise nucléaire iranienne, particulièrement le Conseil de sécurité et l'AIEA, n'est pas celui des membres de l'Organisation à proprement dit et doit être souligné. Plusieurs phases peuvent ainsi être identifiées dans l'approche qui a été mise en œuvre pour freiner le développement du programme nucléaire iranien.

Phase 1 – L'échec de l'initiative diplomatique européenne

5. Après les révélations d'août 2002, l'AIEA lance des enquêtes et des inspections poussées pour évaluer l'étendue et la portée réelles du programme nucléaire iranien¹². Parallèlement aux vérifications de l'AIEA, les ministres des Affaires étrangères de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni – ci-après E3 – engagent le dialogue avec les autorités iraniennes en août 2003 pour trouver une solution négociée à la crise nucléaire naissante¹³. Rejetant toute forme de coercition, les Européens mettent en place une diplomatie que l'on pourrait qualifier d'incitative, ou de positive, reposant sur le dialogue et la perspective de gains

9. Les ambitions nucléaires exprimées par le passé par l'Égypte ou encore l'Arabie saoudite pourraient notamment être ravivées par la nucléarisation de l'Iran. Voir notamment Philipp C. BLEEK, *When Did (and Didn't) States Proliferate? : Chronicing the Spread of Nuclear Weapons*, Discussion Paper, Belfer Center for Science et International Affairs, juin 2017 ; Maria ROST RUBLEE, « Egypt's Nuclear Weapons Program », anglais, *The Nonproliferation Review*, 2006, vol. 13, n° 3, p. 555-567 ; Nuclear Threat Initiative, *Egypt – Nuclear*, juill. 2014 ; Nuclear Threat Initiative, *Saudi Arabia – Nuclear*, juill. 2016 ; Marie-Hélène LABBÉ, *La quête nucléaire de l'Iran*, Paris : Sorbonne Université Presses, 2020, 160 p., p. 30-33.

10. Voir notamment Dalia Dassa KAYE et Frederic M. WEHREY, « A Nuclear Iran: The Reactions of Neighbours », *Survival*, 2007, vol. 49, n° 2, p. 111-128 ; Nicolas ROCHE, *Pourquoi la dissuasion*, Paris : Presses universitaires de France, 2017, 562 p., p. 338-341.

11. Voir Emmanuelle JOUANNET, « La communauté internationale vue par les juristes », *Annuaire Français de Relations Internationales*, 2005, vol. VI, p. 3-26, pour un aperçu des débats qui animent les juristes sur l'existence et, le cas échéant, la définition d'une communauté internationale. Santiago VILLALPANDO, *L'émergence de la communauté internationale dans la responsabilité des États*, Nouvelle édition [en ligne], 2005, p. 526, p. 9-41.

12. Après des premières visites des installations nucléaires iraniennes en février 2003, l'Agence publie au mois de juin le premier rapport d'une longue série sur les activités nucléaires menées en Iran. *Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran*, GOV/2003/40, Rapport du Directeur général, 6 juin 2003.

13. Sur les débuts de l'initiative européenne, voir particulièrement François NICOUILLAUD, *Des atomes, des souris et des hommes*, France-Iran : leurs relations nucléaires jusqu'à l'accord de Vienne, Paris : Hémisphères, 2021, p. 372, p. 171-183.

pour l'Iran (la « carotte »), notamment dans le domaine économique¹⁴. Les Européens obtiennent rapidement de premiers succès diplomatiques avec la signature de la déclaration de Téhéran en octobre 2003, puis de l'accord de Paris en novembre 2004, par lesquels l'Iran s'engage à suspendre ses activités d'enrichissement et de retraitement, et à signer le protocole additionnel à son accord de garanties¹⁵. Cet accord se solde par la reprise des activités d'enrichissement par l'Iran en 2005 et une impasse diplomatique, l'objet même des désaccords – à savoir le droit de l'Iran d'enrichir de l'uranium – ayant été écarté des négociations¹⁶.

Phase 2 – La transmission du dossier iranien au Conseil de sécurité et les premières sanctions

6. Face à l'échec des négociations entre les Européens et l'Iran, l'AIEA décide en février 2006 de saisir le Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU) en vertu de l'article XII.C du Statut de l'Agence¹⁷. À la fin du mois de juillet 2006, le CSNU adopte la résolution 1696 au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies relatif aux menaces contre la paix et la sécurité internationales qui exige que l'Iran suspende toutes ses activités liées à l'enrichissement et au retraitement¹⁸. L'organe des Nations Unies entre ensuite dans une logique de sanctions avec la résolution 1737 du 23 décembre 2006¹⁹, l'objectif étant alors d'exercer une pression économique sur l'Iran afin de garantir le caractère exclusivement pacifique de son programme nucléaire. Les mesures onusiennes sont ensuite renforcées par l'adoption de quatre résolutions successives afin de restreindre, voire prohiber, les activités

14. Contrairement aux actions coercitives, les incitations sont conçues pour améliorer la situation de l'État auquel elles sont destinées. David Allen BALDWIN, « The Power of Positive Sanctions », *World Politics*, 1971, vol. 24, n° 1, p. 19-38; Daniel W. DREZNER, « The trouble with carrots: Transaction costs, conflict expectations, and economic inducements », *Security Studies*, 1999, vol. 9, n° 1-2, p. 188-218; James PATTISON, *The Alternatives to War : From Sanctions to Nonviolence*, Oxford : Oxford University Press, 2018, 260 p., p. 135-166; Pour une présentation synthétique des incitations économiques qui peuvent être offertes à un État pour le persuader de changer de comportement, voir notamment David A. BALDWIN, *Economic Statecraft*, postface de Ethan B. KAPSTEIN, New Edition, Princeton & Oxford : Princeton University Press, 2020, 28-476, p. 41; Sur la diplomatie incitative de l'Union européenne, voir notamment de WILDE D'ESTMAEL, *La PESC au lendemain du traité de Lisbonne*, Louvain : Presses universitaires de Louvain, 2011, 96 p., p. 66 et s.

15. Le Haut représentant de l'Union européenne est associé aux négociations de l'accord de Paris en 2004 dans le format E3/UE. « Déclaration conjointe des ministres des Affaires étrangères, MM. Joschka Fischer, Dominique de Villepin et Jack Straw », Téhéran, 21 oct. 2003; *Communication du 26 novembre 2004 concernant l'accord signé à Paris le 15 novembre 2004 reçue des représentants permanents de la France, de l'Allemagne, de la République islamique d'Iran et du Royaume-Uni*, INFCIRC/637, 11 jan. 2005.

16. Sur cette période, voir particulièrement Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, *op. cit.*, p. 112-147; François NICOLLAUD, *Des atomes, des souris et des hommes*, *op. cit.*, p. 165-210.

17. *Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran*, GOV/2006/14, Résolution du Conseil des gouverneurs, 4 fév. 2006.

18. S/RES/1696 (2006), 31 juill. 2006, *Non-prolifération*.

19. S/RES/1737 (2006), 23 déc. 2006, *Non-prolifération*.

en lien avec les secteurs nucléaire et militaire²⁰. En dépit du tournant coercitif dans la réponse au dossier nucléaire iranien, la voie du dialogue n'est pour autant fermée, bien au contraire.

7. Dès le transfert du dossier nucléaire iranien au Conseil de sécurité, les négociations se déroulent dans un format élargi qui comprend les E3, auxquels est associé depuis 2004 le Haut représentant de l'Union européenne, les États-Unis, la Chine et la Russie. Les acteurs participant aux négociations sur le nucléaire iranien sont désignés sous différents acronymes, le P5+1 ou le E3/UE+3 (ou parfois E3+3). Les Européens favorisent l'utilisation des acronymes E3/UE+3 ou E3+3 qui accentuent leur visibilité et leur rôle d'impulsion dans les négociations. En effet, cette dénomination comprend l'acronyme qui désignait le groupe de contact européen à l'origine des pourparlers²¹, auquel sont ajoutés les trois autres États, « par simple courtoisie » selon Bernard Hourcade²². En revanche, les États-Unis, la Chine et la Russie privilégient l'acronyme P5+1 qui désignent les cinq membres du Conseil de sécurité, le P5, auquel est associée l'Allemagne au travers du « +1 ». Nous privilégions dans le cadre de cette thèse l'acronyme E3/UE+3 pour désigner les acteurs ayant participé aux négociations avec l'Iran sur le dossier nucléaire pour deux raisons. D'une part, il met l'accent sur l'impulsion donnée par les Européens au dialogue et sur la participation du Haut représentant pour la PESC de l'Union européenne, dont le rôle ne peut être érudé²³. D'autre part, c'est la dénomination qui apparaît dans les accords signés avec l'Iran, qu'il s'agisse du Plan d'action conjoint du 24 novembre 2013 ou du Plan d'action global conjoint du 14 juillet 2015²⁴.

20. S/RES/1747 (2007), 2 avr. 2007, *Non-prolifération*; S/RES/1803 (2008), 3 mars 2008, *Non-prolifération*; S/RES/1835 (2008), 27 sept. 2008, *Non-prolifération*; S/RES/1929 (2010), 9 juin 2010, *Non-prolifération*.

21. Selon que l'on utilise l'acronyme E3/UE+3 ou E3+3, l'on insiste ou non sur l'implication du Haut représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) dans les discussions.

22. Pierre RAMOND, « Comprendre l'Iran du JCPOA, une conversation avec Bernard Hourcade », *Le Grand Continent*, 19 mai 2017.

23. L'ONU étant une organisation internationale, elle ne peut accueillir d'autre membre qu'un État, sauf statut dérogatoire. Charte des Nations Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945, entrée en vigueur le 24 oct. 1945, art. 3-4; Par l'adoption d'une résolution, l'Assemblée générale accorde à l'Union européenne le statut d'observateur lui permettant de participer aux travaux de l'Organisation des Nations Unies. A/RES/65/276, 10 mai 2011, *Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 3 mai 2011 : Participation de l'Union européenne aux travaux de l'Organisation des Nations Unies*; Toutefois, ce n'est qu'en 2008 que l'Organisation ne confèrera au Haut représentant un rôle particulier dans les négociations en l'encourageant à « rester en communication avec l'Iran pour appuyer les efforts politiques et diplomatiques visant à trouver une solution négociée dont les propositions avancées dans ce sens par l'Allemagne, la Chine, les États-Unis, la Fédération de Russie, la France et le Royaume-Uni en vue de créer les conditions propices à la reprise des pourparlers ». S/RES/1803 (2008), *précité*, §16.

24. Pour certains observateurs, aucun de ces acronymes n'est satisfaisant. Joshua KEATING, « You say P5+1, I say E3+3 », *Foreign Policy*, 30 sept. 2009.

Phase 3 – Les sanctions autonomes par l’Union européenne et les États-Unis

8. Malgré les mesures du Conseil de sécurité, le programme nucléaire iranien s’accélère sous la présidence de Mahmoud Ahmadinejad²⁵. En conséquence, les États-Unis et l’Union européenne (UE) décident de renforcer la pression économique sur l’Iran en adoptant des sanctions unilatérales. De cette manière, Washington renforce la diplomatie coercitive mise en œuvre vis-à-vis de l’Iran depuis la révolution islamique, approche qui repose sur le maniement du « bâton »²⁶. Considérant l’Iran comme une menace depuis la chute du Shah, les États-Unis ont en effet adopté de nombreuses mesures contre Téhéran, d’abord pour obtenir la libération des otages de l’ambassade américaine à Téhéran, puis pour réagir au risque de prolifération des armes de destruction massive, au soutien de l’Iran au terrorisme international ou encore à ses actions déstabilisatrices au Moyen-Orient²⁷.

9. Outre Atlantique, ce n’est qu’à partir de 2010 que l’UE adopte des sanctions autonomes portant « sur le secteur du commerce, le secteur financier, le secteur des transports iraniens et les grands secteurs de l’industrie gazière et pétrolière ainsi que sur des désignations supplémentaires, en particulier le Corps des gardiens de la révolution islamique (IRGC) »²⁸. Le durcissement des sanctions européennes en 2012 amplifie fortement la pression exercée sur l’économie iranienne. En effet, l’Union européenne met en place un boycott total sur le pétrole iranien et gèle les avoirs de la Banque centrale iranienne²⁹. Elle interdit ensuite l’accès au réseau de transferts interbancaires *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* (SWIFT) aux institutions financières iraniennes ce qui rend les paiements internationaux particulièrement difficiles à mettre en place, pénalisant l’ensemble des relations économiques avec l’Iran, qu’elles soient financières ou commerciales³⁰.

25. Marie-Hélène LABBÉ, *La quête nucléaire de l’Iran*, op. cit., p. 50-55.

26. Sur la diplomatie coercitive, voir notamment Thomas SCHELLING, *Arms and Influence*, Londres : Yale University Press, 1966, 293 p. ; Alexander GEORGE, *The Limits of Coercive Diplomacy*, 1971 ; Charles-Philippe DAVID, *La guerre et la paix : Approches et enjeux de la sécurité et de la stratégie*, Paris : Presses de Sciences Po, 2013, 554 p., p. 229-257 ; Olivier SCHMITT, « La coercition » in Stéphane TAILLAT, Joseph HENROTIN et Olivier SCHMITT, *Guerre et stratégie*, Paris : Presses universitaires de France, 2015, p. 441-459.

27. Lorsque la crise nucléaire éclate, les relations diplomatiques entre les deux États sont inexistantes. François NICOULLAUD, « Les relations Iran-États-Unis : À la recherche du “regime change” », *AFRI*, 2008, p. 483-496 ; Pour une synthèse complète des sanctions économiques adoptées par les États-Unis contre l’Iran depuis 1979, voir particulièrement Kenneth KATZMAN, *Iran Sanctions*, RS20871, Congressional Research Service, 2 fév. 2022.

28. Décision 2010/413/PESC du Conseil du 26 juill. 2010 concernant des mesures restrictives à l’encontre de l’Iran et abrogeant la position commune 2007/140/PESC, *J. O.*, L 195, préambule.

29. Décision 2012/35/PESC du Conseil du 23 jan. 2012 modifiant la décision 2010/413/PESC concernant des mesures restrictives à l’encontre de l’Iran, *J. O.*, L 19, art. 1^{er}.

30. Décision 2012/152/PESC du Conseil du 15 mars 2012 modifiant la décision 2010/413/PESC concernant des mesures restrictives à l’encontre de l’Iran, *J. O.*, L 77, art. 1^{er}.

Phase 4 – La signature de l'accord sur le nucléaire iranien le 14 juillet 2015

10. Au-delà de l'isolement croissant du pays consécutif aux sanctions économiques, l'élection à la présidence iranienne du modéré Hassan Rohani le 14 juin 2013³¹, ainsi que l'assouplissement de la politique américaine vis-à-vis de l'Iran sous l'impulsion du président américain Barack Obama créent les conditions propices à une solution diplomatique et négociée à la crise nucléaire iranienne³². Après d'intenses négociations, le Plan d'action conjoint (PAC) est conclu le 24 novembre 2013 à Genève entre les E3/UE+3 et l'Iran³³. Cette solution comprend des mesures volontaires portant d'une part sur un encadrement du programme nucléaire iranien, et d'autre part sur un allègement des sanctions économiques adoptées à l'encontre de l'Iran³⁴.

11. Après l'entrée en vigueur de cet accord intérimaire le 20 janvier 2014, les négociations se poursuivent en vue d'obtenir un accord de long terme entre les différents protagonistes garantissant le caractère purement pacifique du programme nucléaire iranien. Souvent qualifié d'accord « historique », le Plan d'action global commun (PAGC) signé à Vienne le 14 juillet 2015 prévoit la réduction du programme nucléaire de l'Iran en contrepartie d'une levée des sanctions internationales³⁵. Ce texte prévoit un certain nombre de dispositions permettant à l'Iran d'exercer pleinement son droit à l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, dans le respect des obligations qu'il a souscrites en ratifiant le TNP³⁶. En contrepartie, le PAGC entraîne la levée de toutes les sanctions imposées par le Conseil de sécurité des Nations Unies et des sanctions multilatérales ou nationales relatives au programme nucléaire de l'Iran, qu'il s'agisse de mesures restreignant le commerce, les flux financiers ou encore l'activité de certains secteurs³⁷.

31. Hassan Rohani a été le négociateur de l'Iran sur les questions nucléaires de 2003 à 2005 et a notamment participé à la signature de l'accord de Paris en 2004.

32. Ali VAEZ, « US must not miss new opportunity to engage with Iran », *The Christian Science Monitor*, 16 juill. 2013.

33. *Communication du 27 novembre 2013 reçue de la haute représentante de l'Union européenne concernant le texte du Plan d'action conjoint*, INFCIRC/855, INFCIRC/855, 27 nov. 2013.

34. Djamchid MOMTAZ, « Garantir la nature exclusivement pacifique du programme nucléaire de l'Iran (le Plan d'action conjoint du 24 novembre 2013) » in *Nuclear weapons, strengthening the international legal regime*, Ida CARACCILO, Marco PEDRAZZI et Talitha VASSALLI DI DACHENHAUSEN (éd.), The Hague : Eleven International Publishing, 2016, p. 45-74.

35. Nous utiliserons de manière équivalente les expressions « PAGC », « accord de Vienne » ou « accord sur le nucléaire iranien » pour désigner le texte signé par les E3/UE+3 et l'Iran le 14 juillet 2015. Cette thèse étant rédigée en français, nous privilégierons l'acronyme PAGC à sa version en langue anglaise, *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA).

36. Le texte de l'accord est endossé par une résolution du Conseil de sécurité. S/RES/2231 (2015), 20 juill. 2015, *Non-prolifération*.

37. Les sanctions relatives au financement du terrorisme, à l'atteinte aux droits de l'homme et au développement du programme balistique sont quant à elles maintenues. Concernant les sanctions américaines, seules les sanctions dites « secondaires », c'est-à-dire celles qui visent des personnes ne relevant pas de la

Phase 5 – Le retrait unilatéral des États-Unis de l'accord de Vienne

12. Fervent opposant à l'accord sur le nucléaire iranien, le président américain Donald Trump annonce sa décision de cesser d'en appliquer les dispositions le 8 mai 2018³⁸. Le retrait unilatéral des États-Unis de l'accord sur le nucléaire iranien donne lieu à un rétablissement graduel des sanctions américaines levées par le PAGC puis à l'adoption de nouvelles mesures afin de renforcer la stratégie de « pression maximale » engagée contre l'Iran³⁹. Impuissants face à l'extraterritorialité des sanctions américaines, les signataires de l'accord – et plus particulièrement les Européens – ne peuvent maintenir de relations économiques pérennes avec l'Iran, privant ainsi le pays des bénéfices escomptés de son renoncement à certaines activités nucléaires. En conséquence, Téhéran commence à s'affranchir de ses engagements au titre du PAGC le 8 mai 2019, soit un an jour pour jour après la sortie de l'accord par les États-Unis⁴⁰.

13. Élément central de la réponse apportée à la crise nucléaire iranienne, les sanctions économiques sont au cœur de cette thèse qui se propose d'analyser le rôle qu'elles ont joué dans la tentative de résolution du dossier nucléaire iranien, tant par les avancées qu'elles ont pu permettre dans la voix du dialogue que par les blocages qu'elles ont engendrés. À la croisée de plusieurs disciplines, les sanctions économiques sont des instruments aussi largement utilisés dans la pratique internationale qu'ils ne sont difficiles à appréhender. Si la décision de les adopter et de les mettre en œuvre est éminemment politique, elles ont comme vecteur l'économie et leur contenu, tout comme leur gestion, relèvent du droit⁴¹. Il apparaît ainsi indispensable de préciser le concept de sanctions économiques et d'en illustrer la pratique, avant de s'intéresser au cas particulier de l'Iran (Section I). Il s'agira ensuite d'introduire les enjeux de la non-prolifération nucléaire pour comprendre en quoi les sanctions économiques peuvent constituer une réponse adaptée à la nucléarisation d'un État (Section II). Nous présenterons ensuite l'objet de la recherche et la méthodologie employée dans cette thèse pour étudier le rôle des sanctions économiques dans la réponse apportée à la crise nucléaire iranienne (Section III).

juridiction américaine, sont levées. Les sanctions dites « primaires » instaurées depuis la révolution islamique ont quant à elles été maintenues.

38. White House, Remarks by President Trump on the Joint Comprehensive Plan of Action, 8 mai 2018, Disponible sur < <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-joint-comprehensive-plan-action/> > (consulté le 05/03/2023).

39. « The US, Iran and “maximum pressure” », *Strategic Comments*, mai 2019, vol. 25, n° 14, p. iv-vi.

40. SNSC Statement: Iran No More Committed to Restrictions on Enriched Uranium, Heavy Water Reserves, 8 mai 2019, Disponible sur < <https://www.farsnews.ir/en/news/13980218000167/SNSC-Saemen-Iran-N-Mre-Cmmied-Resricins-n-Enriched-Uranim-Heavy> > (consulté le 23/03/2023).

41. Serge SUR, « Observations sur les “sanctions” internationales », *Annuaire Français de Relations internationales*, 2018, vol. XIX, p. 117-131, p. 120.

Section I. Définitions et pratiques des sanctions économiques

14. Qu'elles soient unilatérales ou collectives, étatiques ou institutionnelles, les sanctions internationales sont destinées à exercer une pression sur un État ou sur des acteurs non-étatiques afin de provoquer un changement dans le comportement de la cible. S'il existe une variété de sanctions internationales, nous ne nous intéresserons ici qu'aux seules sanctions économiques, devenues le principal instrument de coercition non militaire du CSNU et des États. Le caractère économique de ces mesures leur est conféré non pas par leur objet – qui peut être économique ou non – mais par leur vocation puisque ces sanctions cherchent à agir sur l'économie pour affaiblir l'État, les personnes ou les entités visés jusqu'à obtenir le changement de comportement ayant justifié l'adoption de telles mesures⁴². Instrument complexe des relations internationales, les sanctions se situent à l'interface de plusieurs disciplines : l'économie, la politique et le droit. Quand bien même la définition du concept de « sanctions économiques » poserait ainsi des difficultés (§1), ces mesures sont très largement utilisées dans la pratique internationale pour répondre à des situations particulières (§2).

§1. Le concept de « sanctions économiques »

15. Malgré sa dimension juridique fondamentale, le terme de « sanction » pose des difficultés en droit international public, contraignant ainsi les auteurs à en justifier l'utilisation⁴³. Eu égard aux débats sur la définition du concept de « sanction »⁴⁴, il convient dans un premier temps d'en préciser les contours, particulièrement vis-à-vis du droit international public (A) pour ensuite déterminer les mesures qui peuvent être qualifiées de sanctions économiques (B).

A. L'emploi contesté du terme de « sanction » en droit international public

42. Jean-Marc THOUVENIN, « Sanctions économiques et droit international », *Droits*, 2013, vol. 1, n° 57, p. 161-176, p. 166.

43. Voir notamment Maurice BOURQUIN, *Règles générales du droit de la paix*, 35, Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1931, p. 5-232, p. 203 ; Louis CAVARÉ, « L'idée de sanction et sa mise en oeuvre », *Revue générale de droit international public*, 1937, p. 385-445, p. 393-400, 443-445 ; Jean COMBACAU, *Le pouvoir de sanction de l'O.N.U. Étude théorique de la coercition non militaire*, Paris : Pedone, 1974, VII-394, p. 5-61 ; Anne-Thida NORODOM, « Les sanctions en droit international public - Nouveaux aspects d'une théorie des sanctions internationales » in *Les sanctions en droit contemporain*, Cécile CHAINAIS et Dominique FENOUILLET (éd.), vol. 2. La motivation des sanctions prononcées en justice, L'esprit du droit, Paris : Dalloz, 2012, p. 613-634, p. 613.

44. Pour une analyse sémantique complète du terme de « sanction », voir Tom RUYS, « Sanctions, retortions and countermeasures: concepts and international legal framework » in *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, Larissa van den HERIK (éd.), Cheltenham | Northampton : Edward Elgar, 2017, p. 19-51.

1. L'absence de processus judiciaire ou disciplinaire

16. Présente dans toutes les branches du droit, la sanction est une composante essentielle de tout système juridique mais demeure difficile à appréhender, ayant même été qualifiée par certains d'« inconnue du droit »⁴⁵ ou considérée par d'autres comme un terme « ambigu, inutile et nocif » qui « pourrait disparaître sans difficulté du vocabulaire juridique »⁴⁶. Sans s'appesantir sur les débats inhérents à la place de la sanction dans la conception même du droit, il convient de s'interroger sur ce qu'on entend généralement par « sanction » en droit pour apprécier l'utilisation spécifique de ce terme en droit international⁴⁷. Longtemps conçue comme un instrument de contrainte indispensable pour assurer l'effectivité des normes juridiques, la sanction constitue pour certains auteurs le critère de la règle de droit⁴⁸. Dès lors que l'on ne considère plus la contrainte comme un élément de juridicité, l'on peut aboutir à une acception beaucoup plus large de la notion de sanction. Selon cette conception, la sanction se définit davantage comme une conséquence attachée à l'inexécution d'une obligation, la sanction internationale pourrait ainsi être définie par sa vocation à répondre à la violation d'une règle de droit⁴⁹. Évoquant la punition, la sanction renvoie à la peine qui serait infligée par une autorité compétente à l'auteur d'une infraction, particulièrement dans un contexte disciplinaire ou pénal⁵⁰. En ce sens, Serge Sur souligne le fait que lesdites sanctions internationales n'entraînent nullement les conséquences juridiques que l'on devrait attendre d'un tel processus judiciaire ou disciplinaire⁵¹.

17. Alors que la sanction des violations du droit est centralisée et institutionnalisée au plan interne, aucun organe dans le champ du droit international n'est supérieur aux sujets de droit et n'a la compétence spécifique de remplir cette fonction⁵². Les sanctions internationales se distinguent aussi des sanctions en droit interne dans la mesure où elles ne reposent pas

45. JESTAZ Philippe, « La sanction ou l'inconnue du droit », *Chroniques*, 1986, vol. XXXII, p. 197-204.

46. Charles-Albert MORAND, « La sanction », *Archives de philosophie du droit*, 1990, vol. 35, p. 293-312, p. 312.

47. Pour un aperçu des discussions sur le lien entre sanction et droit, voir notamment JESTAZ Philippe, « La sanction ou l'inconnue du droit », *précité*; Charles-Albert MORAND, « La sanction », *précité*; Cyril SINTEZ, « À l'origine de la sanction, la norme ou son interprétation ? », *Archives philosophiques du droit*, 2011, p. 385-392; Cécile CHAINAIS et Dominique FENOUILLET, (éd.), *Les sanctions en droit contemporain*, vol. 1. La sanction, entre technique et politique, *L'esprit du droit*, Paris : Dalloz, 2012, 752 p.; Cécile CHAINAIS et Dominique FENOUILLET, (éd.), *Les sanctions en droit contemporain*, vol. 2. La motivation des sanctions prononcées en justice, *L'esprit du droit*, Paris : Dalloz, 2013, 300 p.

48. Il s'agit ainsi de « définir la sanction par la contrainte et le droit par la sanction ». Pour une brève revue de littérature sur la sanction comme contrainte, voir Charles-Albert MORAND, « La sanction », *précité*.

49. Tom RUYS, « Sanctions, retortions and countermeasures: concepts and international legal framework », *précité*, p. 19-20.

50. Cela correspond à la première acception du terme de « sanction » proposée par Gérard CORNU, (éd.), *Vocabulaire juridique*, 12^e éd., Paris : Presses universitaires de France, 2018, 1103 p., p. 943.

51. Serge SUR, « Observations sur les “sanctions” internationales », *précité*, p. 119.

52. Georges ABI-SAAB, « De la sanction en droit international : essai de clarification – Essais en l'honneur de Krzysztof Skubiszewski, 1996 » *in* 2013.

nécessairement sur un manquement à une obligation juridique préexistante. À cet effet, les sanctions adoptées par le CSNU au titre du chapitre VII de la Charte sont fondées sur la constatation d'une menace ou d'une rupture à la paix et à la sécurité internationales et non nécessairement sur un fait illicite⁵³. En outre, leur mise en œuvre ignore certains principes fondamentaux qui régissent traditionnellement les procédures de sanction. Dans le droit pénal moderne, le principe de légalité des délits et des peines stipule qu'il ne peut y avoir d'infraction ou de peine sans un texte légal⁵⁴. En déterminant au préalable les actes punissables et les sanctions encourues, le législateur protège le citoyen de l'arbitraire du juge et renforce ainsi le caractère dissuasif des sanctions⁵⁵. En droit international, il n'existe pas d'échelle de mesures prédéterminées et proportionnées à la gravité de tout manquement au droit comme c'est le cas en droit interne⁵⁶, les États n'ayant pas connaissance *ex ante* des mesures qui pourraient être prises à leur encontre en réaction aux différents comportements qu'ils pourraient adopter⁵⁷.

18. Les sanctions internationales ne prévoient par ailleurs aucune procédure garantissant « l'équité et l'impartialité de l'examen de la faute et de sa répression » permettant qu'une forme de procès se tienne à l'encontre des États mais aussi des personnes et entités visées⁵⁸. À cet égard, les sanctions ciblées – notamment conçues pour limiter le coût humanitaire supporté par les populations⁵⁹ – ont inscrit la question du respect des droits fondamentaux dans un nouveau prisme. Alors qu'elles écartent le risque humanitaire, elles font émerger un nouveau risque de violation des droits, cette fois-ci procéduraux, pour les personnes et entités concernées par ces mesures⁶⁰. Au nom du respect des droits de la défense, les individus ou entités désignés comme étant la cible de sanctions devraient en être informés et connaître les éléments justifiant cette inscription le plus vite possible⁶¹. Ils devraient également pouvoir être entendus par un organe décisionnaire, indépendant et impartial, par

53. Mohamed BENNOUNA, *Les sanctions économiques des Nations Unies*, vol. 300, RCADI, Leiden/Boston : Martinus Nijhoff, 2002, 77 p., p. 19.

54. Ce principe peut être résumé par l'adage latin *Nullum crimen, nulla poena sine lege*.

55. Bertrand BOULOC, *Droit pénal général*, 25^e éd., Précis, Paris : Dalloz, 2017, 780 p., p. 102.

56. Jean COMBACAU et Serge SUR, *Droit international public*, 11^e éd., Paris : Montchrestien, 2014, 830 p., p. 654.

57. Robert Kolb souligne cependant la progression du principe de proportionnalité en droit international, aussi bien dans la doctrine que dans la pratique, et ce plus particulièrement dans le cadre des contre-mesures et des sanctions. Robert KOLB, « La Proportionnalité Dans le Cadre des Contre-Mesures et des Sanctions – Essai de Clarification Conceptuelle » in *Les sanctions économiques en droit international*, Laura PICCHIO FORLATI et Linos-Alexandre SICILIANOS (éd.), Leiden | Boston : Martinus Nijhoff, 2004, p. 379-443.

58. Serge SUR, « Observations sur les “sanctions” internationales », *précité*, p. 119.

59. *infra* Introduction, Section I, §2, B, 1, Les conséquences sur le pays visé, p. 27.

60. Cécile RAPOPORT, « Les sanctions ciblées dans le droit de l'ONU » in 2011, p. 3-24, p. 7-8 ; Bardo FASSBENDER, *Targeted Sanctions and Due Process*, Study commissioned by the United Nations, 2006.

61. L'exposé détaillé des faits motivant la demande d'inscription sur les listes pouvant reposer sur des données confidentielles, la personne ou entité concernée ne sera pas nécessairement en mesure de prendre connaissance de l'ensemble des faits qui lui sont reprochés Cécile RAPOPORT, « Les sanctions ciblées dans le droit de l'ONU », *précité*, p. 11.

exemple le Comité des sanctions dans le cadre de sanctions onusiennes, et avoir l'opportunité de contester leur inscription sur les listes de personnes et entités désignées⁶². La décision d'ajouter, ou de retirer, un nom des listes de personnes et entités visées par les sanctions relevant de considérations politiques, les acteurs et procédures impliqués dans la mise en œuvre des sanctions ne peuvent ainsi offrir des garanties juridiques comparables à celles dont bénéficient les requérants dans le cadre d'une procédure juridictionnelle⁶³. Ces violations du droit à un procès équitable ont notamment été dénoncées par l'affaire Kadi dans laquelle le Saoudien Yassin Abdullah Kadi avait été ajouté sur les listes des organisations et personnes considérées par l'ONU comme proches d'Al-Qaïda ou des Talibans le 9 novembre 2001 et, par conséquent, aux listes européennes⁶⁴.

19. Contrairement à ce que pourrait laisser entendre l'utilisation du terme de « sanction », les sanctions internationales ne relèvent pas d'une logique disciplinaire ou pénale. Leur finalité ne serait alors en aucun cas répressive puisqu'elles ne chercheraient pas à punir les responsables des agissements ayant précédé à leur adoption⁶⁵. Les sanctions s'inscriraient davantage dans une logique de police internationale et seraient donc tournées vers l'avenir, puisqu'elles visent un changement de comportement, et non vers le passé comme les sanctions pénales⁶⁶. Cette opposition est à nuancer car, aussi bien la sanction pénale considère-t-elle le futur, notamment par ses fonctions de réconciliation ou de prévention, que la sanction internationale s'insère dans une logique de répression d'un passif. Bien que l'ancien secrétaire général des Nations Unies Boutros Boutros-Ghali ait rappelé que les mesures du Chapitre VII ont pour objectif de « modifier le comportement d'une partie qui menace la paix et la sécurité internationales et non de punir ou d'infliger un châtement quelconque »⁶⁷, elles semblent toutefois revêtir un « caractère essentiellement punitif en agissant par rapport à une situation jugée intolérable au regard du maintien de la paix plus que par rapport à

62. Bardo FASSBENDER, *Targeted Sanctions and Due Process*, précité, p. 4.

63. Cécile RAPOPORT, « Les sanctions ciblées dans le droit de l'ONU », précité, p. 13.

64. Commission des Communautés européennes, *Affaires jointes C-402/05 P et C-415/05 P : Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Conseil de l'Union européenne*, *Recueil de jurisprudence 2008*; Sarah CASSELLA, « Les suites de l'arrêt Kadi de la CJCE : quel équilibre entre protection de la sécurité internationale et respect des droits de l'homme ? », *Annuaire Français de Droit International*, 2010, vol. 56, p. 709-736.

65. Raphaëlle RIVIER, *Droit international public*, 2^e éd., Paris : Presses universitaires de France, 2013, 706 p., p. 604-605; Jean COMBACAU et Serge SUR, *Droit international public*, *op. cit.*, p. 654.

66. Ainsi faudrait-il, du point de vue du droit, préférer le terme de « mesure » à celui de « sanction » pour éviter de donner une « illusion judiciaire » à un processus qui ne partage pas les attributs d'une justice qui serait à la fois internationale et obligatoire. Serge SUR, « Observations sur les "sanctions" internationales », précité, p. 120.

67. S/1995/1, 25 jan. 1995, *Supplément à l'Agenda pour la paix : rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantième anniversaire des Nations Unies*, §66.

une situation d'illégalité »⁶⁸. Aussi, les sanctions internes aux organisations internationales ont-elles souvent une dimension punitive⁶⁹.

2. Les réactions à l'illicite en droit international

20. Même si l'usage du terme de « sanction » peut être considéré inapproprié en droit international, il demeure très fréquemment employé, dans la pratique étatique comme en doctrine, pour désigner « un large éventail de réactions adoptées unilatéralement ou collectivement par les États contre l'auteur d'un fait internationalement illicite pour faire assurer le respect et l'exécution d'un droit ou d'une obligation »⁷⁰. Si pour certains le vocable de « sanction » n'est ni plus ni moins qu'une expression générique pour caractériser « une variété de conséquences [...] que le droit attache à des comportements particuliers »⁷¹, il n'en reste pas moins que ce terme permet d'englober sous une même appellation des mesures de natures différentes mais qui poursuivent toutes une même finalité de coercition⁷².

21. La régulation du recours à la force a conduit les États à développer de nouveaux instruments qui les exposent moins juridiquement, et dans une certaine mesure aussi politiquement, pour répondre à une violation de la norme juridique⁷³. Les sanctions internationales constituent à cet égard un substitut à la coercition militaire en tant que « marteaux plus souples, plus indolores » que le recours à la guerre⁷⁴. Les États peuvent ainsi réagir de diverses manières à l'illicite dans le but de rétablir la légalité internationale. À cet égard, le droit international distingue différentes catégories de réactions selon leur caractère licite ou non. Au-delà des sanctions qui peuvent être adoptées par les Nations Unies, le droit

68. Anne-Thida NORODOM, « Les sanctions en droit international public - Nouveaux aspects d'une théorie des sanctions internationales », *précité*, p. 617-618.

69. La révocation du mandat de l'Afrique du Sud sur le Sud-ouest africain par les Nations Unies en 1966 ou encore la suspension de Cuba de l'Organisation des États américains (OEA) en 1962 illustrent le caractère parfois punitif des sanctions internes aux organisations internationales. *idem*.

70. Jean SALMON, *Dictionnaire de droit international public*, Universités francophones, Bruxelles : Bruylant, 2001, 1198 p., p. 1017 ; Charles LEBEN, « Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale », *Annuaire français de droit international*, 1982, p. 9-77 ; Pierre-Marie DUPUY, « Observations sur la pratique récente des « sanctions » de l'illicite », *RGDIP*, 1983, vol. 3, n° 87, p. 505-548 ; Linos-Alexandre SICILIANOS, *Les réactions décentralisées à l'illicite : des contre-mesures à la légitime défense*, Bibliothèque de droit international, Paris : LGDJ, 1990, De nombreux auteurs partagent cette définition du terme de « sanction » comme réaction à l'illicite, voir particulièrement.

71. Joe VERHOEVEN, *Droit international public*, Précis de la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain, Bruxelles : Larcier, 2000, 856 p., p. 651.

72. Abdul G. KOROMA, « Foreword » *in* 2015, p. xv-xvii, p. xv.

73. L'article 2§4 de la Charte prévoit que « [l]es Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force ».

74. Habib GHERARI et Sandra SZUREK, (éd.), *Sanctions unilatérales, mondialisation du commerce et ordre juridique international : À propos des lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy*, Cahiers du CEDIN 14, Paris : Montchrestien, 1998, 340 p., p. 19 ; Serge SUR, « Observations sur les "sanctions" internationales », *précité*, p. 117,120-121.

international permet aux États de prendre des mesures excluant le recours à la force à l'encontre d'un État contrevenant au droit international⁷⁵.

22. Ainsi, tout État qui s'estime lésé par une atteinte à ses droits peut prendre, contre l'État à l'origine de cette violation alléguée, des contre-mesures qui peuvent être appréhendées comme des circonstances excluant l'illicéité. L'État lésé peut déroger à ses obligations internationales dès lors qu'il répond à une violation du droit⁷⁶. Si le terme de « représailles » a longtemps été utilisé pour désigner toutes mesures « en elles-mêmes dérogatoires aux règles ordinaires du droit international, qui constituent une réaction du ou des État(s) lésé(s) par un fait internationalement illicite commis par un autre Etat »⁷⁷, son usage est désormais limité aux seules actions prises dans le contexte d'un conflit armé, c'est-à-dire aux représailles militaires. Le terme « contre-mesure » s'est progressivement substitué à celui de « représailles » pour désigner « la partie du sujet des représailles qui n'est pas associée à un conflit armé »⁷⁸. Codifiées par les articles de la Commission du droit international (CDI) sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite⁷⁹, les contre-mesures excluent le recours à la force (art. 50, §1, al. a) et ne doivent être dirigées que contre l'État responsable de la violation alléguée, et en aucun cas contre des tiers (art. 49, §1,2). Elles ont pour objectif la cessation du fait internationalement illicite, et non la répression, et ont à cet effet un caractère temporaire. Ces mesures doivent être réversibles autant que faire se peut afin de permettre la reprise des relations juridiques entre les États une fois la légalité internationale rétablie (art. 59, §2,3 et art. 53). Enfin, les contre-mesures doivent être proportionnées et tenir compte de la gravité du fait internationalement illicite de manière à éviter tout abus ou escalade (art. 51).

75. La notion, certes vague, de *self-help* (auto-assistance ou auto-protection) est parfois utilisée pour faire référence à cette possibilité pour les États de se défendre par des mesures n'impliquant pas le recours à la force. Linos-Alexandre SICILIANOS, *Les réactions décentralisées à l'illicite*, op. cit., p. 1 ; Tom RUYTS, « Sanctions, retortions and countermeasures: concepts and international legal framework », *précité*, p. 20 ; L'ensemble des procédés visant pour un État à garantir la protection et l'exécution de ce qu'il considère comme étant son droit est aussi qualifié de « justice privée », voir par exemple Denis ALLAND, *Justice privée et ordre juridique international : étude théorique des contre-mesures en droit international public*, Revue générale de droit international public 45, Paris : A. Pedone, 1994, 503 p., p. 1-2.

76. Sur les contre-mesures, voir notamment Linos-Alexandre SICILIANOS, *Les réactions décentralisées à l'illicite*, op. cit. ; Denis ALLAND, *Justice privée et ordre juridique international : étude théorique des contre-mesures en droit international public*, op. cit. ; Giovanni DISTEFANO, *Fundamentals of Public International Law : A Sketch of the International Legal Order*, Boston : Brill | Nijhoff, 2019, 954 p., p. 637-805.

77. Jean SALMON, *Dictionnaire de droit international public*, op. cit., p. 978-979.

78. A/56/10, « Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante-troisième session », ACIDI, 2001, vol. II, deuxième partie, p. 1-224, p.137, §3.

79. Par une résolution adoptée sans vote, l'Assemblée générale des Nations Unies a pris note des articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite rédigés par la CDI tout en les recommandant à l'attention des gouvernements, A/RES/56/83, 28 jan. 2002, *Responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite* ; Est annexé à cette résolution le projet d'articles présenté par la CDI à l'issue des travaux de sa cinquante-troisième session, *Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante-troisième session*, précité.

23. Adoptées le plus souvent pour protéger les intérêts individuels de l'État lésé⁸⁰, et présentant de ce fait une dimension politique indéniable, les contre-mesures participent aussi à la défense d'intérêts collectifs. En effet, l'article 48 du projet sur la responsabilité de l'État reconnaît la capacité d'un État non lésé, dont les droits individuels n'ont pas été touchés, à invoquer la responsabilité d'un autre État dès lors qu'il s'agit de protéger « un intérêt collectif du groupe » (art. 48, §1^{er}, al. a) ou « la communauté internationale dans son ensemble » (art. 48, §1^{er}, al. b)⁸¹. Bien que la CDI reconnaisse qu'un État non directement lésé puisse jouir de la qualité pour invoquer la responsabilité d'un autre État en réaction à la violation d'une obligation *erga omnes*, elle laisse planer l'incertitude sur la nature des mesures qu'il peut effectivement adopter en utilisant le terme « mesures licites » (art. 54)⁸².

24. Autre forme de réaction à l'illicite, la rétorsion est une « mesure inamicale, licite en elle-même, prise par un sujet de droit international, en général un État, en riposte à un comportement inamicale d'un autre sujet de droit international, que ce comportement soit ou non licite »⁸³. Non dérogoires au droit des gens, les mesures de rétorsion ne font pas l'objet d'un encadrement juridique particulier et peuvent être adoptées librement par l'État qui subit le comportement inamicale d'un autre⁸⁴ et sont, dans l'opinion majoritaire, exclues du champ des contre-mesures⁸⁵. Contrairement aux contre-mesures qui visent à inciter l'État ciblé à respecter ses obligations internationales, les mesures de rétorsion revêtent parfois un caractère punitif ou rétributif⁸⁶. À cet effet, les mesures de rétorsion ne doivent pas nécessairement être temporaires ou réversibles⁸⁷, pas plus que ne doit s'appliquer un principe de proportionnalité⁸⁸. De nombreuses mesures qualifiées de « sanctions » dans la pratique

80. Jean SALMON, *Dictionnaire de droit international public*, *op. cit.*, p. 259 ; Serge SUR, « Observations sur les “sanctions” internationales », *précité*, p. 121.

81. L'on reconnaît dans les dispositions citées les obligations, respectivement, *erga omnes partes* et *erga omnes* dont la portée a été clarifiée par l'Institut du droit international (IDI) dans sa résolution de 2005, Résolution de l'Institut de droit international, session de Cracovie, 2005, « Les obligations *erga omnes* en droit international », art. 1^{er}.

82. Cette ambiguïté délibérée de la CDI ne permet pas de distinguer entre des contre-mesures, appréhendées comme des circonstances excluant l'illicéité, et de simples mesures de rétorsion somme toute parfaitement licites, mais vise à garantir que « les contre-mesures visant à faire respecter le droit international ne sauraient être limitées aux violations affectant les intérêts individuels d'États puissants ou de leurs alliés », A/CN.4/517 et Add.1, « Quatrième rapport sur la responsabilité des États, par M. James Crawford, rapporteur spécial », *ACDI*, 2001, §74.

83. Jean SALMON, *Dictionnaire de droit international public*, *op. cit.*, p. 1007.

84. Sans qu'il y ait de consensus absolu, « retorsion is widely regarded as a freedom (as opposed to a right to which certain limitations may apply) and is accordingly largely unregulated by international law ». James CRAWFORD, *State Responsibility : The Generap Part*, Cambridge : Cambridge University Press, 2013, lxxiv-825, p. 677.

85. Voir notamment Jean SALMON, *Dictionnaire de droit international public*, *op. cit.* ; Certains auteurs considèrent cependant que les mesures de rétorsion entrent dans le champ des contre-mesures, voir par exemple Linos-Alexandre SICILIANOS, *Les réactions décentralisées à l'illicite*, *op. cit.*, p. 7-8.

86. James CRAWFORD, *State Responsibility*, *op. cit.*, p. 677.

87. *Idem*.

88. Tom RUYS, « Sanctions, retortions and countermeasures: concepts and international legal framework », *précité*, p. 24.

sont en réalité des mesures de rétorsion comme la rupture des relations diplomatiques avec un État ou encore l'expulsion de personnes physiques du territoire. En raison de la liberté des États à réglementer leurs relations commerciales, des mesures de rétorsion à caractère économique – telles que la suspension ou la suppression d'une aide financière, mais aussi l'embargo commercial – peuvent être prises sans difficulté particulière sur le plan juridique, bien que cette liberté soit réduite par la multiplication des accords commerciaux et les régulations mises en œuvre par l'Organisation mondiale du commerce (OMC)⁸⁹.

25. Bien qu'elle soit largement répandue, la définition de la sanction internationale comme réaction à l'illicite ne reflète que partiellement la réalité des sanctions économiques telles qu'elles sont utilisées dans la pratique. En effet, toutes les sanctions ne sont pas adoptées en réaction à un comportement contraire au droit international mais peuvent l'être parce qu'il porte atteinte aux principes et valeurs qui animent les auteurs de ces mesures. De la même manière que les sanctions adoptées par le CSNU ne répondent pas nécessairement à un acte illicite international, l'Union européenne justifie parfois la mise en œuvre de certaines mesures restrictives non pas par la violation d'une obligation internationale, mais par la promotion des valeurs de l'UE⁹⁰. Aussi n'est-il pas toujours évident de déterminer *ex ante* la nature juridique d'une mesure coercitive, la distinction entre la rétorsion et les contre-mesures supposant d'apprécier à la fois l'illicéité du fait générateur et le caractère dérogoire ou non du droit international de la réaction qu'il suscite⁹¹. La définition des sanctions comme réactions à une violation préalable du droit international ne peut donc être retenue. Dans le cadre de cette thèse, le terme de « sanction » désignera toute mesure de politique étrangère, n'impliquant pas le recours à la force, adoptée par des États ou organisations internationales et destinée à faire pression sur un État ou des acteurs non-étatiques⁹² afin de les amener à changer un comportement jugé néfaste. Nous désignerons par « cible » l'État faisant l'objet de sanctions économiques ou « visé » par de telles mesures, et par « auteur » ou « émetteur » l'État, groupe d'États et/ou organisation internationale qui en est à l'origine.

B. La typologie des sanctions internationales

26. Le développement et la diversification de la gamme de mesures pouvant être adoptées à l'encontre d'un État qui enfreint ses obligations internationales, ou dont les agissements

89. Tom RUYS, « Sanctions, retortions and countermeasures: concepts and international legal framework », *précité*, p. 30.

90. Voir notamment Charlotte BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l'Union Européenne*, Bruxelles : Bruylant, 2013, 734 p., p. 74-76.

91. Charles LEBEN, « Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale », *précité*, p. 15; Habib GHERARI et Sandra SZUREK, *Sanctions unilatérales, mondialisation du commerce et ordre juridique international : op. cit.*, p. 17; Tom RUYS, « Sanctions, retortions and countermeasures: concepts and international legal framework », *précité*, p. 23.

92. Les sanctions peuvent cibler les individus ou les entreprises privées d'un État.

sont réprouvés par un ou plusieurs acteurs internationaux, peuvent être appréhendés sous l'angle de leur origine ou des auteurs de ces mesures (1) ou bien de leur contenu (2).

1. Selon leurs auteurs

27. Généralement décidées et appliquées par les États, les sanctions internationales ne recouvrent pas les initiatives prises par des acteurs privés et visant à boycotter certains États en réaction à leur comportement⁹³. Ainsi, la campagne de « *name and shame* » menée par certaines organisations non gouvernementales (ONG) contre l'importation en France des oranges produites par la société sud-africaine Outspan dans les années 1970 en protestation à la politique d'apartheid, les boycotts préconisés par certaines organisations pour condamner l'occupation militaire par Israël de certains territoires arabes, ou encore la campagne « *blood diamond* » contre le diamantaire De Beers, ne peuvent être considérées comme des sanctions internationales⁹⁴. Plusieurs types de sanctions internationales peuvent en revanche être distingués selon leur origine, qu'elles émanent d'organisations internationales, qu'elles proviennent de décisions collectives ou bien qu'il s'agisse de sanctions unilatérales.

28. Pour de nombreux auteurs, les seules mesures pouvant être qualifiées de sanctions internationales sont lesdites « sanctions institutionnelles » qui relèvent de la logique interne des organisations internationales et constituent une réaction à un manquement par un État membre à ses obligations en vertu de l'acte constitutif⁹⁵. Il peut s'agir d'une suspension du droit de vote au sein des organes de l'institution, d'une suspension des droits de membre ou bien même d'une exclusion⁹⁶. À ce titre, les mesures coercitives qui peuvent être décidées par le CSNU à l'encontre de l'un de ses membres sur la base du Chapitre VII dès lors qu'il constate une menace ou une rupture à la paix et à la sécurité internationales constituent la forme la plus fréquente de sanctions institutionnelles. Bien que le terme de « sanction » n'apparaisse nulle part dans le texte de la Charte des Nations Unies, les mesures coercitives de l'Organisation des Nations Unies (ONU) jouissent d'une validité internationale incontestable, leur portée étant universelle. Peu de sanctions ont été édictées par le Conseil de sécurité au

93. Serge SUR, « Observations sur les “sanctions” internationales », *précité*, p. 122.

94. Plus récemment, certaines entreprises françaises ayant fait le choix de rester en Russie après le déclenchement de la guerre en Ukraine ont été ciblées par des appels au boycott, notamment Leroy Merlin, Auchan et Décathlon. Virginia HAUFLE, « Shaming the Shameless? Campaigning Against Corporations » in *The Politics of Leverage in International Relations : Name, Shame, and Sanction*, H. Richard FRIMAN (éd.), Hampshire & New York : Palgrave Macmillan, 2015, p. 185-200 ; Pierre HASKI, « L'“affaire Orange” », Israël et le souvenir du boycott de l'apartheid », *L'Obs*, 21 nov. 2016 ; Claire BOULEAU, « Quel risque pour l'image des Mulliez à conserver Auchan et Leroy Merlin en Russie? », *Challenges*, 31 mars 2022.

95. Georges ABI-SAAB, « De la sanction en droit international : essai de clarification – Essais en l'honneur de Krzysztof Skubiszewski, 1996 », *précité*, p. 149 ; Charles LEBEN, « Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale », *précité*.

96. De telles dispositions sont notamment prévues aux articles 5 et 19 de la Charte des Nations Unies à l'égard de tout membre contre lequel une action préventive ou coercitive a été entreprise par le Conseil de sécurité ou qui serait en retard dans le paiement de sa contribution.

cours de la Guerre froide, paralysé par l'affrontement entre les États-Unis et l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS). Avant 1990, seules la Rhodésie du Sud et l'Afrique du Sud ont fait l'objet de mesures au titre du Chapitre VII⁹⁷. En revanche, les sanctions se sont par la suite imposées comme l'instrument de coercition privilégié des Occidentaux, tout en étant vivement décriées par la Russie et par la Chine, si bien que l'on a pu qualifier la décennie 1990 de « décennie des sanctions »⁹⁸. Outre les sanctions onusiennes, il existe d'autres sanctions institutionnelles pouvant être prises par des organisations internationales, notamment l'UE⁹⁹ et l'OMC¹⁰⁰, mais aussi dans le cadre de traités multilatéraux¹⁰¹.

29. L'utilisation possible du droit de veto (ou du moins sa menace) par l'un des cinq membres permanents du CSNU et le manque de volonté, voire l'opposition, de certains membres à appliquer des mesures coercitives rendent le processus de sanction des Nations Unies imprévisible, ouvrant la voie au développement de formes alternatives de sanctions¹⁰². Le Conseil de sécurité n'a donc pas le monopole de l'adoption de sanctions internationales, elles peuvent également être décidées de manière collective par un ensemble d'États ou à l'initiative d'un seul État. Les sanctions collectives sont ainsi prises par des groupes d'États en dehors des dispositions statutaires d'une organisation internationale. Elles émanent directement de la volonté des États qui les décident et doivent donc être distinguées des sanctions institutionnelles, bien qu'elles soient dans de nombreux cas appliquées sous contrôle d'une organisation internationale. Les sanctions adoptées par l'UE¹⁰³ ou par l'Organisation

97. Sur ces régimes de sanctions, voir notamment Johan GALTUNG, « On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia », *World Politics*, 1967, vol. 19, n° 3, p. 378-416 ; Robert MCKINNELL, « Sanctions and the Rhodesian Economy », *The Journal of Modern African Studies*, 1969, vol. 7, n° 4, p. 559-581 ; Margaret DOXEY, « International sanctions: a framework for analysis with special reference to the UN and Southern Africa », *International Organization*, 1972, vol. 26, n° 3, p. 527-550.

98. David CORTRIGHT et George A. LOPEZ, (éd.), *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s*, Boulder : Lynne Rienner, 2000, 274 p.

99. L'article 7 du traité sur l'Union européenne prévoit une suspension des droits d'appartenance à l'Union européenne, notamment les droits de vote au sein du Conseil, en cas de violation grave et persistante des principes sur lesquels l'UE est fondée.

100. L'article 22 du Mémorandum d'accord prévoit la possibilité de suspendre des concessions ou d'autres obligations à l'égard de tout membre qui choisirait délibérément de ne pas mettre en œuvre les recommandations de l'organe de règlement des différends. Sur cette procédure, voir notamment Andrea HAMANN, « Sanction de l'inexécution : suspension de concessions » in *Le contentieux de la mise en conformité dans le règlement des différends de l'O.M.C.* La Haye : Brill | Nijhoff, 2014, p. 575-649.

101. Par exemple, la Convention sur l'interdiction des armes chimiques de 1993 prévoit, dans son article VII, la possibilité pour la Conférence des États parties d'adopter des mesures à l'encontre d'une autre partie en violation de ses obligations, Serge SUR, « Observations sur les "sanctions" internationales », *précité*, p. 123.

102. Alain PELLET, « Unilateral Sanctions and International Law », *Annuaire de l'Institut de droit international*, 2015, vol. 76, Session de Tallin, p. 723-736, p. 725.

103. Par exemple, l'UE a adopté des sanctions contre la Russie après l'annexion de la Crimée en 2014. Décision 2014/145/PESC du Conseil du 17 mars 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, *J. O.*, L 78 ; Décision 2014/512/PESC du Conseil du 31 juill. 2014 concernant des mesures restrictives eu

du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) dans le cadre de la crise ukrainienne constituent un exemple de mesures collectives décentralisées, décidées par un groupe d'États rassemblés autour d'une conception commune de l'ordre international¹⁰⁴, et non en réaction à une violation des règles de l'organisation comme dans le cadre des sanctions institutionnelles.

30. Enfin, les États peuvent adopter des sanctions de manière unilatérale pour réagir à un comportement qu'ils jugent néfaste ou à une violation du droit international. Les sanctions unilatérales sont l'apanage des États puissants qui peuvent utiliser leur domination internationale pour déstabiliser la structure économique du pays visé et l'amener de la sorte à modifier son comportement¹⁰⁵. Elles sont ainsi devenues l'un des instruments privilégiés de la politique étrangère des États-Unis, notamment vis-à-vis de Cuba, l'Iran, la Corée du Nord ou encore la Libye. Certaines sanctions unilatérales américaines, dites secondaires, ont ceci de particulier qu'elles doivent non seulement être respectées par les ressortissants et entreprises américains mais également par les acteurs économiques d'États tiers, sous peine de s'exposer à des mesures de répression émanant des autorités américaines. Qualifiée d'extraterritorialité du droit, cette caractéristique des sanctions américaines fait l'objet de larges débats et de nombreuses critiques¹⁰⁶. Pour Serge Sur, l'extension de la compétence normative des États-Unis au-delà de leurs frontières traduit une forme de « multilatéralisme coercitif » : « on prévoit des mesures contre ceux qui ne respectent pas leurs obligations ; on tend à imposer ces obligations même à ceux qui ne les ont pas acceptées »¹⁰⁷.

2. Selon leur contenu

31. Différents types de mesures peuvent être prises à l'encontre d'un État pour l'amener à mettre en balance les avantages et les inconvénients induits par la poursuite d'un

égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, *J. O.*, L 229 ; Sur les mesures restrictives adoptées par l'Union européenne dans le cadre de la PESC, voir particulièrement Charlotte BEAUCILLON, *Comment choisir ses mesures restrictives ? Guide pratique des sanctions de l'UE*, Occasional Paper 100, EUISS, déc. 2012, 35 p.

104. Au cours de la crise ukrainienne, l'OTAN a par exemple décidé de « suspendre toute coopération civile et militaire pratique entre l'OTAN et la Russie », « Déclaration des ministres des Affaires étrangères de l'OTAN ».

105. La puissance est un concept central en relations internationales, à la fois comme un moyen et comme un but. Nous retenons dans cette étude la définition de Serge Sur comme « la capacité de faire, de refuser de faire, de faire faire ou d'empêcher de faire ». Serge SUR, *Relations internationales*, Paris : LGDJ, 2021, 600 p., p. 289 ; Pour une présentation approfondie du concept de puissance en relations internationales, Julian FERNANDEZ, *Relations internationales*, 3^e éd., Paris : Dalloz, 2021, 798p., §217-293.

106. Voir notamment, Brigitte STERN, *Les lois Hels-Burton et D'Amato : une analyse politique et juridique*, Europe-Institut der Universität des Saarlandes, 1997, 26 p., Disponible sur < <https://europainstitut.de/fileadmin/schriften/363.pdf> > (consulté le 10/06/2021) ; Régis BISMUTH, « Pour une appréhension nuancée de l'extraterritorialité du droit américain – Quelques réflexions autour des procédures et sanctions visant Alstom et BNP Paribas », *AFDI*, 2015, p. 785-807 ; Emmanuel BREEN, « La compétence américaine fondée sur le dollar : réalité juridique ou construction politique ? », *Le Grand Continent*, 2 sept. 2020. Cette question sera traitée dans le Chapitre 4.

107. Serge SUR, « Observations sur les “sanctions” internationales », *précité*, p. 124.

comportement qui lui est reproché. Dans un premier temps, des mesures dites « symboliques » peuvent être prises pour dissuader un État de poursuivre un comportement particulier. Il peut s'agir de restrictions portant sur l'organisation d'événements sportifs¹⁰⁸ ou ayant trait à la culture¹⁰⁹. Si la portée de telles mesures apparaît limitée, elles permettent tout de même de faire passer un message politique à moindre coût sans risque de conséquences politiques ou économiques majeures.

32. Peuvent aussi être décidées des sanctions dites diplomatiques qui comprennent notamment des interdictions de visa ou d'entrée sur le territoire du pays à l'origine de la sanction ou encore l'interruption, plus ou moins graduelle, des relations diplomatiques avec le pays ciblé. Dans certains cas, ce dernier peut même se faire exclure d'enceintes internationales telles que l'ONU¹¹⁰ ou le G8¹¹¹. Bien qu'elles permettent d'exprimer une désapprobation forte, les sanctions diplomatiques doivent être utilisées avec prudence afin de garantir un maintien du dialogue politique entre l'auteur et la cible¹¹².

33. Principal instrument de coercition à la disposition des États, les sanctions économiques se suppléent aux mesures symboliques et diplomatiques. Elles sont destinées à exercer une pression sur l'appareil économique d'un État pour en obtenir un changement de comportement, les sanctions économiques sont désormais le principal instrument de coercition à la disposition des États. C'est cette approche des sanctions qui est aujourd'hui la plus répandue dans l'étude des relations internationales¹¹³. La palette que constituent ces

108. L'Afrique du Sud a ainsi été exclue d'un certain nombre de fédérations sportives internationales en réaction à sa politique d'apartheid, ces exclusions ayant été encouragées par la résolution n° 2775 du 29 novembre 1971 de l'Assemblée générale des Nations Unies. Aussi, pour protester contre l'invasion de l'Afghanistan par l'URSS en 1979, 51 comités nationaux sur les 131 inscrits ont refusé de se présenter aux compétitions des Jeux Olympiques organisés à Moscou en 1980.

109. En 2017, le concours de l'Eurovision s'est déroulé sans la Russie car l'Ukraine qui accueillait l'événement a interdit l'accès à son territoire à la candidate russe. « L'Eurovision, un théâtre de tensions politiques », *Le Monde*, 12 mai 2017.

110. L'Afrique du Sud a été menacée d'exclusion en 1974, mais la résolution n'a pas été adoptée en raison de veto de la France, des États-Unis et du Royaume-Uni. André LEWIN, « Les Africains à l'ONU », *Relations internationales*, 2006, vol. 4, n° 128, p. 55-78.

111. Dans le contexte de la crise ukrainienne, les dirigeants occidentaux ont décidé d'annuler leur participation au sommet du G8 qui devrait se tenir en juin 2014 à Sochi en Russie et ont choisi à la place de se réunir en format G7 à Bruxelles. La suspension de la Russie aux activités du G8 est toujours en vigueur.

112. Les sanctions diplomatiques sont potentiellement coûteuses pour leur auteur puisqu'elles entraînent non seulement une perte substantielle d'informations et de renseignements sur l'État cible, mais aussi une réduction de la capacité de communication et une diminution de la capacité à influencer l'État cible. Paradoxalement, les sanctions diplomatiques peuvent même saper l'efficacité d'autres outils politiques coercitifs, tels que les sanctions économiques. Tara MALLER, « Diplomacy Derailed: The Consequences of Diplomatic Sanctions », *The Washington Quarterly*, juill. 2010, n° 33.

113. Ruys distingue trois approches dans l'étude des sanctions internationales. Une première se concentre sur la finalité des sanctions à savoir répondre à une violation d'une norme juridique. Une deuxième approche se concentre plutôt sur l'identité de l'auteur des mesures en question, et limite le concept aux mesures adoptées par une organisation internationale conformément à son acte constitutif. C'est la troisième approche, qui définit les sanctions par le type de mesures adoptées, qui occupe aujourd'hui une place préminente

mesures est très large et comprend aussi bien des mesures générales – destinées à perturber l'économie dans son ensemble – que des mesures plus ciblées qui viseraient des secteurs clés de l'économie mais aussi des personnes ou entités considérées comme responsables du comportement contesté ou en mesure d'y mettre un terme. Les sanctions économiques recouvrent ainsi un large panel de mesures pouvant être regroupées en trois catégories : les sanctions commerciales, les sanctions financières et les sanctions sectorielles.

34. D'une part, les sanctions commerciales visent à entraver les flux de biens et services en provenance et en direction d'un État, c'est-à-dire à limiter les relations commerciales – importations et exportations – qu'entretient l'État visé avec des États tiers. Sauf précision contraire, les sanctions commerciales seront envisagées selon le point de vue de l'auteur de la sanction plutôt que celui de la cible de manière à éviter les confusions. Ainsi, les mesures restreignant les *importations* de l'émetteur ont-elles un impact sur le marché des *exportations* de la cible en direction de l'émetteur, et, de manière équivalente, sur le marché des *importations* de l'auteur des sanctions en provenance de l'État visé. Sanction commerciale la plus répandue, l' consiste à empêcher l'approvisionnement de la cible en biens et services en interdisant aux opérateurs économiques de les exporter vers son territoire ou de les lui fournir¹¹⁴. Parfois employée à tort dans le langage courant, la notion d'embargo doit bien être distinguée de celle de boycott (ou boycottage) qui désigne le fait d'interdire à ses ressortissants et entreprises d'importer des biens en provenance de la cible pour affecter sa capacité à écouler la production nationale¹¹⁵.

35. D'autre part, les sanctions financières ont pour finalité de freiner voire empêcher les flux de capitaux entre la cible et l'auteur des mesures afin de contribuer à l'isolement financier du pays visé¹¹⁶. En ce sens, peuvent être adoptées des sanctions générales ou au contraire au niveau individuel. Il peut ainsi être envisagé d'imposer un des avoirs de l'État à l'étranger, d'interdire l'octroi de prêts ou de crédits, ou encore de bloquer les transferts de fonds internationaux. La suspension, voire l'annulation, des aides financières allouées à l'État constitue également une forme de sanction financière. L'un des moyens les plus efficaces aujourd'hui pour entraver les flux de capitaux consiste à restreindre l'accès du pays cible aux marchés financiers, comme cela a été le cas avec l'interdiction pour l'Iran d'utiliser

dans l'étude des relations internationales et est au cœur de ce travail. Tom RUYS, « Sanctions, retortions and countermeasures: concepts and international legal framework », *précité*, p. 19.

114. Sur l'embargo, voir Louis DUBOIS, « L'embargo dans la pratique contemporaine », *Annuaire Français de Droit International*, 1967, vol. 13, p. 99-152; Pascale MARTIN-BIDOU, « Les mesures d'embargo prises à l'encontre de la Yougoslavie », *Annuaire Français de Droit International*, 1993, vol. 39, p. 262-285.

115. Charles ROUSSEAU, « Le boycottage dans les relations internationales », *RGDIP*, 1958, vol. 62, p. 5-25, p. 5.

116. Pour une description complète des sanctions financières et des enjeux de leur mise en œuvre, voir David G. HOTTE, Didier MORLET et al., *Les sanctions financières internationales*, fre, Paris : Revue Banque, 2012, 238 p.

les services du système SWIFT à partir de 2012¹¹⁷. Des mesures peuvent également être prises pour rendre inconvertible la monnaie de l'État cible, le gel des avoirs de la banque centrale rendant difficile l'accès aux devises étrangères sur le marché des changes.

36. Outre la détérioration de l'environnement économique, les auteurs de sanctions savent qu'elles s'accompagneront inévitablement de conséquences néfastes, seule demeure l'incertitude quant à leur intensité et à la proportion de personnes touchées. Ces dommages indirects, ou effets secondaires¹¹⁸, affectent particulièrement les populations civiles de l'État cible, ce malgré les dérogations humanitaires prévues par les mécanismes de sanctions¹¹⁹. La mise en évidence des nombreux effets secondaires des sanctions économiques au cours des années 1990¹²⁰, notamment en Iraq, a considérablement renouvelé la manière d'appréhender ces mesures. Les réflexions menées à la fois par les *think tanks*, les institutions, les organisations non gouvernementales et la communauté scientifique ont abouti à l'émergence du concept de sanctions intelligentes (*smart sanctions*). Par opposition aux sanctions globales qui affectent l'ensemble de l'économie du pays cible, les sanctions intelligentes visent plus efficacement les élites politiques responsables des comportements répréhensibles par la communauté internationale et limitent ainsi les retombées négatives sur les populations civiles¹²¹. Il s'agit non plus de maximiser le dommage économique brut causé à l'État visé mais le coût infligé aux décideurs politiques et aux principaux acteurs du régime pour qu'ils mettent un terme au fait générateur des sanctions. Les mesures ciblées dont il est ici question peuvent prendre la forme d'interdictions de voyager, de gels d'avoirs pour des individus ou des sociétés ou bien de restrictions commerciales ou financières dans des secteurs particuliers¹²². Peuvent

117. SWIFT instructed to disconnect sanctioned Iranian banks following EU Council decision, 15 mars 2012, Disponible sur < <https://www.swift.com/insights/press-releases/swift-instructed-to-disconnect-sanctioned-iranian-banks-following-eu-council-decision> > (consulté le 01/03/2022).

118. Cette terminologie est adoptée par Djacoba Liva Tehindrazanarivelo au motif qu'elle reflète bien l'idée d'effets non souhaités mais inévitables malgré les efforts de l'auteur des sanctions pour les réduire au minimum, à l'instar des effets secondaires des médicaments. Voir note de fin 16 Djacoba Liva TEHINDRAZANARIVELO, *Les sanctions des Nations unies et leurs effets secondaires : Assistance aux victimes et voies juridiques de prévention*, Nouvelle édition [en ligne], Genève : Graduate Institute Publications, 2005, 455 p., Disponible sur < <http://books.openedition.org/iheid/1508> >, p. 26.

119. Les produits alimentaires et les fournitures médicales en font généralement pas l'objet de restrictions.

120. Les sanctions économiques ont notamment des effets indésirables sur les conditions de vie des individus, leur santé mais aussi sur le respect de leurs droits. *infra* Introduction, Section I, §2, B, Les effets des sanctions économiques, p. 27.

121. La nécessité de minimiser les effets indésirables sur les populations civiles a notamment été mentionnée par le secrétaire général de l'ONU Boutros Boutros-Ghali S/1995/1, *précité*, §75 ; Pour de plus amples développements sur les sanctions dites « intelligentes », voir notamment David CORTRIGHT et George A. LOPEZ, (éd.), *Smart sanctions: targeting economic statecraft*, Lanham : Rowman & Littlefield, 2002, 256 p. ; Arne TOSTENSEN et Beate BULL, « Are Smart Sanctions Feasible? », *World Politics*, 2002, vol. 54, n° 3, p. 373-403.

122. Les gels d'avoirs sont à distinguer de la confiscation des avoirs. Dans le premier cas, les actifs concernés restent la propriété de la personne désignée. Le gel des avoirs « n'est pas une mesure confiscatoire mais une mesure d'indisponibilité temporaire ». Les débats sur le recours à la confiscation des actifs plutôt qu'à leur gel pour faire pression sur des élites politiques s'est intensifié après le déclenchement de la

par exemple être prohibées les exportations de ressources naturelles telles que le pétrole, les diamants ou encore le bois au motif que les revenus qu'elles génèrent profitent aux élites du régime contesté¹²³.

§2. Le recours aux sanctions économiques pour répondre à des situations particulières

37. Les sanctions économiques constituent un ensemble hétérogène de mesures pouvant être prononcées à l'encontre d'un État à l'origine d'un comportement contesté par un autre État, voire plus largement par la communauté internationale. Si ces mesures ont toutes comme point commun la vocation d'affaiblir l'économie de l'État ciblé, elles peuvent être adoptées pour atteindre des objectifs divers (A). Malgré l'intensification du recours aux sanctions économiques depuis les années 1990, leur étude se heurte à certaines difficultés. Alors que l'attention portée à l'analyse des mécanismes causaux reliant les sanctions économiques à l'atteinte de leur objectif reste insuffisante¹²⁴ (B), la question de l'efficacité de ces mesures et des déterminants de leur succès (ou de leur échec) occupe une large place dans la littérature sur les sanctions économiques (C).

A. Objets et buts des sanctions économiques

38. Étant donné la variété de situations pouvant donner lieu à l'adoption de sanctions économiques, les objectifs poursuivis par les auteurs de ces mesures n'en sont pas moins diversifiés. Si les sanctions ont avant tout pour but de mettre un terme à un comportement répréhensible par la communauté internationale, elles poursuivent souvent plusieurs objectifs simultanés ce qui peut poser un certain nombre de difficultés dans l'évaluation de l'efficacité de ces mesures lorsque celle-ci est évaluée par leur capacité à atteindre leurs objectifs. En effet, les États qui mettent en place des mesures coercitives n'énoncent pas toujours explicitement l'ensemble de leurs intentions et n'établissent pas non plus d'ordre de priorité parmi les buts affichés¹²⁵. L'analyse des motifs justifiant l'adoption de sanctions économiques est d'autant

guerre en Ukraine en 2022. Régis BISMUTH, « Compliance et souveraineté : relations ambiguës » in *Les buts monumentaux de la compliance*, Marie-Anne FRISON-ROCHE (éd.), Paris : Dalloz, 2022, p. 439-459.

123. Joy GORDON, « Smart sanctions revisited », *Ethics & International Affairs*, 2011, vol. 25, n° 3, p. 315-335, p. 326 ; Par exemple, les recettes fiscales perçues par le Libéria sur les produits de l'industrie du bois étant utilisées pour acquérir des armes, le CSNU interdit aux États membres « l'importation sur leur territoire de tous bois ronds et bois d'oeuvre provenant du Libéria » S/RES/1521 (2003), 22 déc. 2003, *Situation au Libéria*, §10.

124. Comprendre la manière dont les sanctions économiques peuvent atteindre les objectifs qui leur sont assignés nécessite d'ouvrir la « boîte noire » et de s'intéresser aux effets que ces dernières génèrent et qui peuvent conduire à un changement de comportement de la part du pays visé. Etel SOLINGEN, « Introduction: the domestic distributional effects of sanctions and positive inducements » in *Sanctions, Statecraft, and Nuclear Proliferation*, Etel SOLINGEN (éd.), Cambridge : Cambridge University Press, 2012, 1, p. 3-28, p. 9.

125. Margaret P. DOXEY, « Sanctions through the Looking Glass the Spectrum of Goals and Achievements », *International Journal*, printemps 2000, vol. 55, n° 2, p. 207-223, p. 214.

plus difficile que ces objectifs multiples peuvent évoluer au cours du temps¹²⁶. Ainsi, il apparaît peu pertinent de hiérarchiser les objectifs poursuivis par les sanctions économiques comme l'a suggéré James Barber, le poids accordé à chacun n'étant ni clairement défini ni stable dans le temps. Sans pour autant retenir la hiérarchisation suggérée par l'auteur¹²⁷, cette typologie permet d'apprécier les différents objectifs des sanctions économiques au regard du type d'acteur qu'ils concernent. Ce dernier propose une distinction entre les objectifs primaires qui concernent directement la cible (1), les objectifs secondaires qui découlent des attentes des auteurs (2) et les objectifs tertiaires qui s'envisagent à l'égard de l'ensemble du système international (3).

1. Les objectifs vis-à-vis de la cible

39. Les motivations des émetteurs de sanctions à mettre en place de telles mesures sont éminemment liées à l'attitude du pays cible. Ainsi, les sanctions économiques peuvent être utilisées pour contraindre l'État cible à modifier son comportement afin de le rendre conforme aux exigences de l'émetteur des mesures coercitives (*compliance*)¹²⁸. Cette mise en conformité avec la norme de l'auteur de la sanction peut impliquer un large éventail de changements de politique comme le retrait d'une zone illégalement occupée par un pays¹²⁹, voire un changement de régime¹³⁰. Pour certains auteurs, le renversement d'un leader politique ou le changement de régime peuvent constituer un objectif à part entière des sanctions économiques (*subversion*) qui se distingue de leur seule intention de rétablir la conformité aux desiderata de l'émetteur des mesures coercitives.

40. Même si elles ne remplissent pas toujours leur fonction instrumentale, les sanctions économiques ont toujours des fonctions symboliques ou de communication (*expressive functions*¹³¹ ou *communication function*¹³²). À défaut d'influencer le comportement de l'État visé, les sanctions économiques constituent toujours un signal fort de réprobation du

126. Margaret P. DOXEY, « Sanctions through the Looking Glass the Spectrum of Goals and Achievements », *précité*, p. 231.

127. James BARBER, « Economic Sanctions As a Policy Instrument », *International Affairs*, juill. 1979, vol. 55, n° 3, p. 367-384.

128. Cet objectif apparaît dans les principales typologies présentant les objectifs des sanctions économiques telles que Margaret P. DOXEY, « Sanctions through the Looking Glass the Spectrum of Goals and Achievements », *précité*, p. 215 ; James M. LINDSAY, « Trade Sanctions as Policy Instruments: A Re-examination », *International Studies Quarterly*, 1986, n° 30, p. 153-173, p. 155.

129. En 1990, le Conseil de sécurité a imposé des sanctions économiques contre l'Iraq par le vote de la résolution 661 (1990) pour contraindre le gouvernement de Saddam Hussein à mettre fin à l'invasion du Koweït.

130. Les régimes de sanctions à l'encontre de l'Afrique du Sud et de la Rhodésie illustrent cette volonté des auteurs de sanctions de provoquer un changement de régime.

131. Johan GALTUNG, « On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia », *précité*, p. 411-412.

132. Margaret P. DOXEY, « Sanctions through the Looking Glass the Spectrum of Goals and Achievements », *précité*, p. 213.

comportement de la cible produit par l'auteur des mesures à destination de l'ensemble des acteurs internationaux. Elles participent ainsi au renforcement de la moralité internationale, c'est-à-dire à la cristallisation de principes éthiques universels dans la conduite des relations internationales¹³³. À cet égard, en pointant du doigt la non-conformité de l'attitude de l'État cible à la morale internationale, les sanctions économiques stigmatisent l'État visé et peuvent le placer au ban de la communauté internationale. Au-delà de leurs effets directs sur l'économie, les sanctions affectent la réputation de la cible et compromettent ses interactions avec ses partenaires politiques et commerciaux.

2. Les objectifs partisans de l'émetteur

41. Si les sanctions économiques sont un moyen pour un pays de manifester sa désapprobation vis-à-vis du comportement d'un autre État, il n'en demeure pas moins que la mise en œuvre de mesures coercitives peut répondre à des motivations d'ordre interne¹³⁴. À cet égard, des groupes d'individus peuvent exercer une pression sur le gouvernement pour l'inciter à adopter des sanctions économiques en réponse à une situation internationale qu'ils jugent contestable voire inacceptable.

42. L'embargo qui a frappé Cuba à compter du début des années 1960 illustre parfaitement le rôle de la composante interne dans la politique de sanctions d'un État¹³⁵. Adoptées unilatéralement par les États-Unis en vue de renverser le régime de Fidel Castro, les sanctions économiques ont répondu à des considérations domestiques, principalement électoralistes. Ainsi, l'interdiction des exportations à destination de l'île imposée par Dwight Eisenhower en novembre 1960 à deux semaines de l'élection présidentielle avait pour objectif de contrer les critiques formulées par John Kennedy à l'égard de la politique cubaine du président sortant et ainsi maximiser les chances d'élections du candidat républicain, Richard Nixon¹³⁶. Si cette manœuvre politique n'a pas permis à Nixon d'accéder à la fonction présidentielle en 1960, l'adoption de la loi Helms-Burton en 1996 montre à nouveau que les sanctions économiques

133. Sur les sanctions économiques, voir particulièrement Ariel COLONOS, *La morale dans les relations internationales : Rendre des comptes*, Paris : Odile Jacob, 2005, 357 p., p. 119-152.

134. Lindsay analyse plusieurs régimes de sanctions répondant à des attentes domestiques et conclut sur leur efficacité, James M. LINDSAY, « Trade Sanctions as Policy Instruments: A Re-examination », *précité*, p. 156, 166-168 ; voir aussi Margaret P. DOXEY, « Sanctions through the Looking Glass the Spectrum of Goals and Achievements », *précité*, p. 219.

135. Donald L. LOSMAN, *International economic sanctions ; the cases of Cuba, Israel, and Rhodesia*, 1979 ; Donna Rich KAPLOWITZ, *Anatomy of a failed embargo: US sanctions against Cuba*, Lynne Rienner Publishers, 1998, p. 252.

136. En effet, la diaspora cubaine, concentrée en Floride, pèse lourd dans l'obtention des voix pour l'élection du président des États-Unis. Anna P. SCHREIBER, « Economic Coercion as an Instrument of Foreign Policy: U.S. Economic Measures Against Cuba and the Dominican Republic », *World Politics*, 1973, vol. 25, n° 3, p. 387-413, p. 393.

à l'encontre de Cuba relèvent davantage de la politique intérieure des États-Unis que de leur seule volonté d'évincer Castro du pouvoir¹³⁷.

43. Les mesures prises par les États-Unis à l'encontre de l'Iran à la suite de la crise des otages de 1979 démontrent également l'importance des facteurs internes dans le processus conduisant à l'adoption de sanctions économiques. En réaction à la prise d'otages à l'ambassade des États-Unis en Iran le 4 novembre 1979, le président Carter décide de cesser les importations de pétrole iranien le 12 novembre. Il s'agit non seulement de réprover l'inacceptable chantage iranien mais aussi de répondre aux pressions de l'opinion publique et aux critiques de la classe politique appelant à une réponse forte de la part des autorités américaines¹³⁸. Sur la plan interne, les restrictions portant sur les achats de pétrole iranien ont atteint leurs objectifs puisque Carter a pu bénéficier d'une amélioration significative de sa cote de popularité, reflétant également l'approbation de la population américaine à l'égard de l'utilisation des sanctions économiques dans le contexte iranien¹³⁹. Ce regain de popularité n'aura cependant pas duré, les sanctions économiques n'ayant pas conduit à une libération rapide des otages américains¹⁴⁰.

3. Les objectifs liés aux États tiers

44. Au-delà des objectifs directement liés à la cible et aux attentes internes de l'auteur, les sanctions économiques peuvent avoir des ambitions plus larges en visant la structure générale du système international¹⁴¹, notamment pour soutenir des valeurs importantes pour l'émetteur desdites sanctions. Eu égard à l'environnement international dans son ensemble, les sanctions économiques ont une portée symbolique forte¹⁴² vis-à-vis d'acteurs susceptibles d'imiter le comportement répréhensible ou au contraire d'États partageant des valeurs ou intérêts communs. Ces mesures coercitives peuvent ainsi être utilisées pour guider les comportements dans la conduite des affaires internationales. De la même manière que les sanctions économiques cherchent à dissuader un État visé de répéter un comportement contesté par la communauté internationale¹⁴³, ces mesures cherchent aussi à empêcher tout

137. Michel COSNARD, « Les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy, interdiction de commercer avec et d'investir dans certains pays », *Annuaire Français de Droit International*, 1996, p. 34 ; Marie-Laure GEOFFRAY et Jorge Mario SANCHEZ EGOZCUE, « Cuba-États-Unis : vers un nouveau partenariat économique et politique », *Annuaire Français de Droit International*, 2016, vol. XVII, p. 473-486, p. 477 ; « Un embargo pro-Castro », *Le Monde*, 1^{er} juin 1996.

138. « A Symbolic Oil Cutoff; Decision, Aimed at Reducing Public Frustration, Is Not Expected to Have Any Immediate Impact », *New York Times*, 13 nov. 1979.

139. James M. LINDSAY, « Trade Sanctions as Policy Instruments: A Re-examination », *précité*, p. 167.

140. *Ibid.*, p. 168.

141. Ces objectifs correspondent aux objectifs tertiaires développés par James BARBER, « Economic Sanctions As a Policy Instrument », *précité*, p. 382-383.

142. James M. LINDSAY, « Trade Sanctions as Policy Instruments: A Re-examination », *précité*, p. 155.

143. Voir *supra* Introduction, Section I, §2, A, 2, Les objectifs partisans de l'émetteur, p. 25.

autre État de reproduire une telle conduite (*deterrence*). Il s'agit alors pour l'auteur des sanctions de démontrer sa volonté et sa capacité à infliger un coût économique conséquent à quiconque réitérera l'action reprochée¹⁴⁴. Les mesures coercitives ont à cet égard une fonction préventive¹⁴⁵, notamment lorsqu'elles sont utilisées pour lutter contre la prolifération des armes de destruction massive. Leur but est non seulement d'empêcher un État proliférant d'acquiescer un armement non-conventionnel mais aussi de dissuader tout autre État de mener des actions similaires, sous peine de se voir infliger des sanctions économiques.

45. La solidarité entre alliés ou membres d'une même organisation internationale peut également motiver l'adoption de sanctions économiques par un État ou groupe d'États. Les mesures adoptées par la Communauté européenne dans le cadre de la crise des Malouines en 1982 témoignent de la solidarité des Européens vis-à-vis de leur partenaire britannique dans le conflit qui l'opposait à l'Argentine¹⁴⁶.

B. Les effets des sanctions économiques

46. Bien que chaque régime de sanctions soit caractérisé par une combinaison unique d'objectifs et d'instruments pour les atteindre, la logique des sanctions économiques reste immuable. Il s'agit pour les auteurs de sanctions d'infliger des coûts importants au pays cible que ce dernier met en balance avec les bénéfices retirés de la poursuite du comportement qui lui est reproché. Rationnellement, le pays visé devrait ainsi cesser l'action réprochée dès lors que les coûts excèdent les gains associés au comportement contesté¹⁴⁷. Il serait toutefois limitatif de s'intéresser ici aux seuls effets des sanctions économiques sur le pays visé (1) puisque leur auteur, et dans une moindre mesure les États tiers, se voient également affecter par ces dernières (2). Faut-il également souligner que les conséquences de ces mesures dépassent la sphère économique et perturbent notamment les sphères politiques et sociétales.

1. Les conséquences sur le pays visé

47. Les analyses empiriques sur les conséquences des sanctions économiques sur le pays visé sont rares et constituent majoritairement des études de cas, rendant difficile une généralisation des effets de ces mesures, aussi bien qualitative que quantitative. Il est

144. *supra* Introduction, Section I, §2, A, 3, Les objectifs liés aux États tiers, p. 26.

145. Tom RUYS, « Sanctions, retortions and countermeasures: concepts and international legal framework », *précité*, p. 23.

146. Margaret P. DOXEY, « Sanctions through the Looking Glass the Spectrum of Goals and Achievements », *précité*, p. 218.

147. Cette analyse coûts-bénéfices est multidimensionnelle puisqu'elle intègre des éléments de différentes natures qui peuvent être mesurés en termes financiers, de victimes, de gains ou de pertes politiques mais qui doivent aussi être évalués comme des arbitrages temporels, notamment entre les gains associés au respect futur des droits de l'homme et leurs violations actuelles. Arne TOSTENSEN et Beate BULL, « Are Smart Sanctions Feasible? », *précité*, p. 375

cependant possible d'identifier un certain nombre de tendances observées lors d'épisodes de sanctions¹⁴⁸. L'efficacité des sanctions économiques à modifier le comportement d'une cible peut s'opérer par des canaux variés, aussi bien à l'échelle microéconomique que macroéconomique. Les conséquences les plus immédiates et les plus néfastes pour l'économie du pays visé transitent par la balance des paiements¹⁴⁹, les sanctions constituant un choc sur les échanges, commerciaux ou financiers, de la cible avec l'étranger.

48. Les mesures visant à restreindre les flux commerciaux – exportations et importations – du pays visé se traduisent effectivement par une baisse du commerce bilatéral entre la cible et l'émetteur des sanctions¹⁵⁰. Concernant particulièrement les exportations du pays visé, ces mesures détériorent sa balance commerciale. Si les effets des sanctions économiques sur le commerce ont été largement étudiés, peu d'études empiriques ont été consacrées à leurs conséquences sur les flux de capitaux, faisant pourtant l'objet de mesures très contraignantes. Sur un large panel de données sur les sanctions américaines, Glen Biglaiser et David Lektzian ont notamment montré que l'adoption de sanctions par les Etats-Unis entraîne une baisse des investissements directs à l'étranger (IDE) américains à destination des pays visés et donc une dégradation du compte de capital. Ce désinvestissement est toutefois temporaire, les mouvements de capitaux reprenant au plus tard à la fin de l'épisode de sanctions¹⁵¹. Jusqu'à un certain point, les effets des mesures commerciales et financières peuvent être atténués par une réorientation des flux se traduisant par un renforcement des relations économiques pré-existantes avec des pays n'ayant pas mis en place de sanctions mais aussi par la diversification des partenaires d'affaires, qu'il s'agisse de nouvelles destinations pour les exportations et investissements à l'étranger ou de nouvelles provenances pour les importations et les flux de capitaux entrants¹⁵².

148. On peut définir un « épisode de sanctions » comme la période pendant laquelle un pays est soumis à des sanctions économiques. Soulignant les difficultés à délimiter précisément un tel épisode dans le temps, Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott et al. indiquent que l'on peut considérer qu'un tel épisode débute dès la première menace de sanctions émanant de sources officielles ou, à défaut, lorsque la première sanction est effectivement adoptée. Un épisode se termine dès lors que le pays visé modifie son comportement de manière significative ou que les sanctions sont levées. Gary Clyde HUFBAUER, Jeffrey J. SCHOTT et al., *Economic Sanctions Reconsidered*, 3^e éd., Washington : Peterson Institute for international economics, 2007, 233 p., p. 48-49

149. La balance des paiements est un document comptable retraçant l'ensemble des opérations d'un pays vis-à-vis du reste du monde. Elle se compose du compte des transactions courantes (échanges de biens, de services, de revenus et de transferts courants), du compte de capital (transferts en capital) et du compte financier (investissements directs ou de portefeuille). Par construction, la balance des paiements est équilibrée.

150. Voir notamment Raul CARUSO, « The Impact of International Economic Sanctions on Trade: An Empirical Analysis », *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, 2003, vol. 9, n° 2, p. 1-34 ; 111-112, 201-206 Gary Clyde HUFBAUER, Jeffrey J. SCHOTT et al., *Economic Sanctions Reconsidered*, *op. cit.*

151. Glen BIGLAISER et David LEKTZIAN, « The effect of sanctions on US foreign direct investment », *International Organization*, 2011, vol. 65, n° 3, p. 531-551.

152. Sur les flux commerciaux, voir notamment Oliver FRITZ, Elisabeth CHRISTEN et al., *Russia's and the EU's Sanctions. Economic and Trade Effects, Compliance and the Way Forward*, WIFO Studies,

49. Le choc induit par les sanctions économiques sur la balance des paiements se transmet inexorablement aux autres agrégats macroéconomiques, en particulier sur le produit intérieur brut (PIB)¹⁵³. Matthias Neuenkirch et Florian Neumeier montrent que les sanctions adoptées par les Nations Unies entraînent une baisse du taux de croissance du PIB par tête réel de 2 points de pourcentage, nettement plus importante que la baisse de 0,9 points enregistrée lorsque les sanctions ne sont mises en place que par les États-Unis¹⁵⁴, suggérant qu'une approche collective et concertée renforce logiquement l'effet des sanctions économiques. Cette chute de la production nationale, également observée par Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott et al.¹⁵⁵, peut s'expliquer aussi bien par la baisse de la demande qui s'adresse aux firmes domestiques du pays visé – privées de débouchés les entreprises réduisent leur production –, que par la détérioration des conditions de financement du pays en question¹⁵⁶.

50. Les sanctions économiques dégradent l'environnement macroéconomique bien au-delà du seul niveau de production. Les pays visés par de telles mesures connaissent notamment une augmentation significative de l'inflation, en partie stimulée par des facteurs d'offre, ainsi qu'une augmentation du chômage¹⁵⁷. Si l'étude des indicateurs macroéconomiques permet de rendre compte de l'impact global des sanctions, ces mesures ont des effets hétérogènes

Austrian Institute of Economic Research et Kiel Institute for the World Economy, sept. 2017, 55 p. ; Jamal Ibrahim HAIDAR, « Sanctions and export deflection : evidence from Iran », *Economic Policy*, 2017, vol. 32, n° 90, p. 319-355 ; Concernant la réorientation des flux de capitaux, David LEKTZIAN et Glen BIGLAISER, « Investment, opportunity, and risk: Do US sanctions deter or encourage global investment? », *International Studies Quarterly*, 2013, vol. 57, n° 1, p. 65-78 ; Bryan R EARLY, *Busted sanctions : Explaining why economic sanctions fail*, Stanford : Stanford University Press, 2015, 288 p.

153. Le PIB correspond à l'ensemble des biens et services produits pendant une année sur le territoire national, quelle que soit la nationalité des producteurs.

154. Matthias NEUENKIRCH et Florian NEUMEIER, « The impact of UN and US economic sanctions on GDP growth », *European Journal of Political Economy*, 2015, vol. 40, p. 110-125, p. 115.

155. Les auteurs concluent à un net recul de l'activité économique dans les pays visés par des sanctions économiques en étudiant l'évolution du Produit national brut (PNB). Contrairement au PIB qui repose sur un critère territorial, le PNB correspond à la somme des richesses créées par les acteurs économiques d'un pays pendant une année, qu'ils soient situés sur le territoire national ou à l'étranger. Gary Clyde HUFBAUER, Jeffrey J. SCHOTT et al., *Economic Sanctions Reconsidered*, *op. cit.*, p. 105.

156. La baisse des capitaux entrants dans le pays visé (effet volume) exerce une pression à la baisse sur le prix des actifs ce qui fait augmenter le taux d'intérêt auquel ce dernier emprunte (effet prix). Ces effets peuvent être renforcés par le fait que les banques des pays tiers peuvent exiger une prime de risque plus importante compte tenu de l'augmentation du risque qu'elles perçoivent à la suite de l'instauration de sanctions économiques. Voir notamment Robert EYLER, *Economic Sanctions: International Policy and Political Economy at Work*, New York : Palgrave Macmillan, 2007, 237 p., p. 21-22 ; Kimberly Ann ELLIOTT, « Analyzing the effects of targeted sanctions » in *Smart sanctions: targeting economic statecraft*, David CORTRIGHT et George A. LOPEZ (éd.), Lanham : Rowman & Littlefield, 2002, p. 171-182.

157. Bien qu'il n'existe aucune étude globale à ce propos, les nombreuses études de cas dans la littérature montrent que les épisodes de sanctions entraînent de manière quasi systématique une hausse de l'inflation et du chômage. Gary Clyde HUFBAUER, Kimberly Ann ELLIOTT et al., « US economic sanctions: Their impact on trade, jobs, and wages Institute for International Economics », *Institute of International Economics*, 1997, vol. Working paper, Disponible sur < <https://www.piie.com/publications/working-papers/us-economic-sanctions-their-impact-trade-jobs-and-wages> > ; Gary Clyde HUFBAUER, Jeffrey J. SCHOTT et al., *Economic Sanctions Reconsidered*, *op. cit.* ; Robert EYLER, *Economic Sanctions: International Policy and Political Economy at Work*, *op. cit.*

sur la population comme sur les secteurs économiques du pays visé. En effet, les sanctions économiques contribuent à accroître les inégalités de revenus et la pauvreté dans les pays visés par des sanctions économiques¹⁵⁸, les femmes étant par ailleurs plus affectées que les hommes¹⁵⁹. L'impact des sanctions économiques est également différencié à travers les secteurs économiques, les secteurs visés par des restrictions sur les exportations ou les importations étant affectés plus durement.

51. Comme nous l'avons déjà souligné, les sanctions économiques ont des effets indésirables qui touchent particulièrement les populations civiles. Elles participent notamment à la dégradation des conditions sanitaires dans le pays visé en restreignant l'accès aux biens de première nécessité comme les produits alimentaires et les fournitures médicales. En effet, ces mesures sont susceptibles d'entraîner des tensions sur la disponibilité alimentaire dans le pays cible, aussi bien par la baisse des importations que par la baisse de la production agricole nationale, dépendante de certains intrants étrangers comme les engrais. De la même manière, certains fournisseurs de biens médicaux peuvent renoncer à honorer leurs commandes faute d'assurance absolue que les produits en question sont bien exclus de l'embargo¹⁶⁰. Au-delà des difficultés d'approvisionnement de médicaments, l'efficacité des services de santé peut être aussi amoindrie par des difficultés à acquérir les pièces de rechange nécessaires au maintien des équipements médicaux¹⁶¹ ou encore par le fonctionnement altéré des infrastructures pour l'eau et l'assainissement mais aussi du réseau électrique¹⁶². Les pénuries alimentaires, couplées à la baisse du pouvoir d'achat des ménages et à la dégradation des conditions sanitaires, peuvent causer des problèmes de santé majeurs tels que la malnutrition, une hausse de la mortalité maternelle et infantile ou encore une propagation des maladies et

158. Matthias NEUENKIRCH et Florian NEUMEIER, « The impact of US sanctions on poverty », *Journal of Development Economics*, 2016, vol. 121, p. 110-119 ; Sylvanus Kwaku AFESORGBOR et Renuka MAHADEVAN, « The Impact of Economic Sanctions on Income Inequality of Target States », *World Development*, 2016, vol. 83, p. 1-11.

159. A. Cooper DRURY et Dursun PEKSEN, « Women and economic statecraft: The negative impact international economic sanctions visit on women », *European Journal of International Relations*, 2014, vol. 20, n° 2, p. 463-490.

160. Richard GARFIELD, *Effets des Sanctions Economiques sur la Santé et le Bien-être des Populations*, Dossier thématique 31, Réseau Aide d'Urgence et Réhabilitation, fév. 2000, p. 16.

161. *Ibid.*, p. 16-17.

162. *Ibid.*, p. 13.

épidémies¹⁶³. Les sanctions économiques ont également des effets indésirables sur le respect des droits de l'homme dans le pays visé¹⁶⁴ et sur le développement de la démocratie¹⁶⁵.

2. Les conséquences sur le pays émetteur

52. Si les sanctions économiques entraînent des coûts considérables pour le pays visé, elles infligent également des coûts à leur auteur qu'il doit lui-même mettre en balance avec les bénéfices escomptés de l'adoption de mesures coercitives. Peu étudiées dans la littérature, les conséquences économiques des sanctions sur leur auteur peuvent pourtant être considérables. Par exemple, Matthieu Crozet et Julian Hinz évaluent l'impact des sanctions adoptées à l'encontre de la Russie en réponse à la crise ukrainienne de 2014. Ils montrent que les auteurs de ces mesures ont vu leurs exportations vers la Russie baisser de 14,19 % en moyenne entre le début du conflit en 2014 et fin 2015, les pays de l'Union européenne étant plus durement affectés en raison des relations économiques étroites qu'ils entretenaient avec leur partenaire russe¹⁶⁶. En restreignant les flux commerciaux de la cible, l'auteur limite aussi les gains qu'il peut lui-même retirer du commerce international de plusieurs manières. Les restrictions qu'il impose sur les exportations de la cible affectent, par miroir, ses propres importations et privent l'auteur des économies de coûts qu'il réaliserait en maintenant ses échanges avec la cible grâce à l'exploitation des avantages comparatifs. La satisfaction des consommateurs du pays en question peut également être détériorée par l'impossibilité pour l'émetteur d'importer certains produits.

163. Sur les conséquences humanitaires des sanctions économiques, voir notamment Thomas G WEISS, David CORTRIGHT et al., (éd.), *Political Gain and Civilian Pain: Humanitarian Impacts of Economic Sanctions*, Lanham : Rowman & Littlefield, 1997, 277 p. ; Mohamed M. ALI et Iqbal H. SHAH, « Sanctions and childhood mortality in Iraq », *The Lancet*, 2000, vol. 355, n° 9218, p. 1851-1857 ; Britt C. REID, Walter J. PSOTER et al., « The effect of an international embargo on malnutrition and childhood mortality in rural Haiti », *International Journal of Health Services*, 2007, vol. 37, n° 3, p. 501-513 ; Dursun PEKSEN, « Economic Sanctions and Human Security: The Public Health Effect of Economic Sanctions », *Foreign Policy Analysis*, juill. 2011, vol. 7, n° 3, p. 237-251.

164. Voir notamment Dursun PEKSEN, « Better or worse? The effect of economic sanctions on human rights », *Journal of Peace Research*, 2009, vol. 46, n° 1, p. 59-77 ; Reed M WOOD, « "A hand upon the throat of the nation" : economic sanctions and state repression, 1976–2001 », *International Studies Quarterly*, 2008, vol. 52, n° 3, p. 489-513.

165. Voir notamment Dursun PEKSEN et A Cooper DRURY, « Coercive or corrosive: The negative impact of economic sanctions on democracy », *International Interactions*, 2010, vol. 36, n° 3, p. 240-264.

166. Les auteurs établissent qu'une part importante de la perte de commerce concerne des produits non soumis aux sanctions mais soulignent que ce *friendly fire* ne peut être directement et uniquement imputé à l'impact des sanctions économiques. Deux mécanismes peuvent expliquer la baisse du commerce entre la Russie et les pays européens : un changement dans les goûts des consommateurs russes et l'augmentation soudaine du risque pays induite par l'instabilité (politique, juridique et financière) générée par le conflit et par les sanctions. Matthieu CROZET et Julian HINZ, « Friendly fire: the trade impact of the Russia sanctions and counter-sanctions », *Economic Policy*, mai 2020, Disponible sur < <https://doi.org/10.1093/epolic/eiaa006> > (consulté le 03/09/2020), p. 2-3.

53. De la même manière, toute mesure limitant les importations de la cible contraint les débouchés de l'émetteur des sanctions et réduit ses recettes à l'exportation. Non seulement les sanctions économiques nuisent directement au commerce de l'auteur des mesures, mais elles agissent aussi indirectement sur les échanges qu'il peut réaliser auprès du reste du monde. En effet, sa décision de mettre en œuvre des mesures coercitives envoie un signal négatif à ses partenaires commerciaux et altère sa fiabilité à leurs yeux¹⁶⁷. Les sanctions économiques génèrent ainsi de l'incertitude sur les coûts et les conditions de livraison des produits de l'auteur et réduisent potentiellement les échanges commerciaux. En amenuisant l'efficacité allocative des ressources, les sanctions limitent le potentiel de croissance économique¹⁶⁸. L'adoption de sanctions économiques entraîne également des coûts d'ajustement pour leur émetteur liés aux modifications de la structure de ses échanges commerciaux. Dans le pays à l'origine des sanctions économiques, les entreprises doivent adapter l'offre produite à l'évolution de la demande qui s'adresse à elles ce qui peut entraîner une baisse de la production, du chômage temporaire et des difficultés à réorienter le capital vers de nouvelles activités¹⁶⁹.

C. La question de l'efficacité des sanctions économiques

54. Si les sanctions produisent des effets sur l'économie du pays cible, escomptés ou indésirables, rien ne garantit leur efficacité. Bien qu'aucun consensus ne se dégage quant à la capacité des sanctions économiques à atteindre leurs objectifs (1), certains facteurs semblent améliorer leurs chances de succès (2).

1. Une absence de consensus

55. Malgré la multiplication des sanctions économiques, *a fortiori* à partir des années 1990, la question de leur efficacité demeure particulièrement controversée dans la littérature économique. Ne devant pas être confondue avec la notion d'effectivité¹⁷⁰, l'efficacité des sanctions économiques s'entend comme leur capacité à atteindre les objectifs qu'elles poursuivent. La plupart des études sur l'efficacité de ces mesures considèrent uniquement leur capacité à obtenir un changement de comportement de l'État visé voire un changement de régime, or cela revient à nier la multiplicité des objectifs qui peuvent être poursuivis lors

167. Richard D. FARMER, « Costs of economic sanctions to the sender », *World Economy*, 2000, vol. 23, n° 1, p. 93, p. 97.

168. *Ibid.*, p. 98.

169. *Ibid.*, p. 99.

170. Il ne s'agit pas de confronter les effets produits par l'application des sanctions économiques aux effets voulus lors de leur adoption ni de s'intéresser au respect de ces mesures.

de la mise en œuvre de sanctions économiques, qu'ils soient définis vis-à-vis de la cible, de leur émetteur ou encore d'États tiers¹⁷¹.

56. Lee Jones et Clara Portela identifient plusieurs phases dans leur analyse critique de la littérature sur l'efficacité des sanctions économiques. Les études de cas, principalement qualitatives, menées à partir des années 1960 et jusqu'au milieu des années 1980, véhiculent un certain pessimisme quant à l'utilisation de telles mesures puisqu'elles concluent à une efficacité moindre par rapport au recours à la force¹⁷². Johan Galtung considère que cette inaptitude des sanctions économiques à faire céder l'État visé est inhérente à la logique erronée qui justifie leur mise en œuvre et qu'il qualifie de « *naïve theory of sanctions* ». À cet égard, les sanctions devraient entraîner des conséquences économiques telles qu'elles galvaniseraient les contestations à l'encontre du régime. C'est cette pression des populations qui obligerait les élites politiques à se plier aux exigences des auteurs de sanctions¹⁷³. Les études de cas révèlent cependant qu'il n'en est rien et qu'au lieu d'affaiblir le régime en place, les sanctions pourraient au contraire, sous certaines conditions, le renforcer. Cette manière de concevoir les sanctions économiques est ainsi jugée naïve en tant qu'elle néglige la possibilité que ces mesures, en s'attaquant au pays dans son ensemble, fédèrent les populations autour des décideurs en place. Ce phénomène de ralliement national (« *rally around the flag* ») observé dans les périodes de crise internationale, suggéré par Johan Galtung mais théorisé ultérieurement par John E. Mueller¹⁷⁴, a notamment été mis en évidence dans certains pays visés par des sanctions économiques¹⁷⁵. Cependant, tout soutien massif des populations au régime en place ne doit pas être interprété comme un syndrome de ralliement national, la popularité des élites politiques pouvant traduire l'approbation publique aux actions qui ont

171. Lee JONES et Clara PORTELA, « Evaluating the "Success" of International Economic Sanctions: Multiple Goals, Interpretive Methods and Critique », *Research Collection School of Social Sciences*, 2014, n° Paper 1671, p. 20. Sur les objectifs des sanctions économiques, *supra* Introduction, Section I, §2, A, Objets et buts des sanctions économiques, p. 23.

172. Voir notamment Johan GALTUNG, « On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia », *précité*; Peter WALLENSTEEN, « Characteristics of Economic Sanctions », *Journal of Peace Research*, 1968, vol. 5, n° 3, p. 248-267; Margaret DOXEY, « International sanctions: a framework for analysis with special reference to the UN and Southern Africa », *précité*.

173. Johan GALTUNG, « On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia », *précité*, p. 388-393.

174. John E. MUELLER, « Presidential Popularity from Truman to Johnson », *The American Political Science Review*, 1970, vol. 64, n° 1, p. 18-34.

175. Voir notamment William H. KAEMPFER et Anton D. LOWENBERG, « The Theory of International Economic Sanctions: A Public Choice Approach », *The American Economic Review*, 1988, vol. 78, n° 4, p. 786-793; Le syndrome de ralliement national pouvant être instrumentalisé par le régime, certains auteurs préfèrent parler de syndrome de « *rally-against-the-enemy* » pour mieux traduire le fait que les élites détournent les populations des problèmes domestiques pour concentrer leur attention sur la responsabilité des auteurs de sanctions dans la perturbation de l'activité du pays. Elizabeth STEIN, « Embargoes and the "Rally-Against-the-Enemy" Effect: Sustaining Pariah Leaders » in *Conference: Midwestern Political Science Association*, Chicago, avr. 2003, p. 33, p. 2-3.

conduit à la mise en place des sanctions¹⁷⁶. En outre, le phénomène de ralliement au régime peut déborder la sphère nationale et s'étendre à l'échelle régionale¹⁷⁷.

57. La publication de la première édition des travaux de Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J Schott et Kimberly Ann Elliott en 1985¹⁷⁸, enrichis par la suite en 1990 et 2007, marque un renouveau dans l'analyse de l'efficacité des sanctions économiques, désormais considérées comme des outils susceptibles d'entraîner un changement de comportement d'un État qui en serait la cible. À partir d'une large base de données contenant désormais 204 épisodes de sanctions, les auteurs mènent une étude quantitative transversale et concluent que les sanctions économiques atteignent leurs objectifs, au moins partiellement, dans 34 % des cas¹⁷⁹. S'ensuivent diverses études aux résultats comparables qui réhabilitent les sanctions économiques et en promeuvent l'utilisation pour répondre à des situations particulières¹⁸⁰.

58. Aussi inédite et plébiscitée soit-elle, par son approche quantitative et son ambition d'exhaustivité, l'étude de Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J Schott et Kimberly Ann Elliott a suscité de nombreux débats portant principalement sur la démarche empirique. En corrigeant les biais méthodologiques qu'il identifie, notamment sur le choix des épisodes de sanctions qui constituent la base de données ou encore sur la définition du « succès » d'un tel événement, Robert A Pape conclut que les sanctions économiques entre 1914 et 1990 ont été efficaces dans moins de 5 % des cas et non 34 % comme l'indiquent Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J Schott et Kimberly Ann Elliott¹⁸¹. De nombreuses critiques ont aussi été formulées à l'encontre du choix des auteurs d'estimer leur modèle avec la méthode des moindres carrés ordinaires. Si cette méthode est très fréquemment utilisée, elle n'est pas adaptée aux variables dépendantes

176. Timothy FRYE, « Economic Sanctions and Public Opinion: Survey Experiments From Russia », *Comparative Political Studies*, 2019, vol. 52, n° 7, p. 967-994, p. 986.

177. Les sanctions instaurées par l'UE à l'encontre du régime de Robert Mugabe au Zimbabwe ont ainsi suscité la solidarité des États membres de la Communauté de développement des États d'Afrique australe (SADC) qui, en signe de protestation contre les sanctions, ont notamment bloqué certains projets de coopération avec l'Union Bastien NIVET, « Les sanctions internationales de l'Union européenne : soft power, hard power ou puissance symbolique ? », *Revue internationale et stratégique*, 2015, n° 1, p. 129-138, p. 136.

178. Gary Clyde HUFBAUER, Jeffrey J SCHOTT et Kimberly Ann ELLIOTT, *Economic Sanctions Reconsidered : History and Current Policy*, Washington (D.C.) : Institute for international economics, 1985, XVI-753 p, xvi-753 p, Disponible sur < <http://www.sudoc.fr/002784297> >.

179. Ces épisodes sont caractérisés chacun par un grand nombre de variables politiques (nature du régime politique, relations passées entre l'auteur et la cible, aide internationale reçue par la cible, etc.) ou économiques (coûts pour la cible et l'auteur, liens commerciaux entre la cible et l'auteur, type de sanctions, etc.). Gary Clyde HUFBAUER, Jeffrey J. SCHOTT et al., *Economic Sanctions Reconsidered*, *op. cit.*, p.158. Dans la première édition, les auteurs étudiaient 103 épisodes de sanctions et obtenaient un taux de succès sensiblement identique de 36 %.

180. David Allen BALDWIN, *Economic Statecraft*, Princeton : Princeton University Press, 1985, 409 p. ; Kimberly Ann ELLIOTT et Peter P. UIMONEN, « The effectiveness of economic sanctions with application to the case of Iraq », *Japan and the World Economy*, 1993, vol. 5, n° 4, p. 403-409 ; David CORTRIGHT et George A. LOPEZ, *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s*, *op. cit.*

181. Il remet ainsi en cause le regain d'optimisme quant à l'efficacité des sanctions. Robert A PAPE, « Why economic sanctions do not work », *International security*, 1997, vol. 22, n° 2, p. 90-136, p. 106.

limitées¹⁸² car elle peut prédire des valeurs en dehors du domaine de définition de la variable expliquée et produire ainsi des estimateurs biaisés. Afin d'identifier correctement les circonstances dans lesquelles les sanctions sont un succès, ou au contraire un échec, certains auteurs ont utilisé des méthodes d'estimations plus appropriées tels que des modèles logit¹⁸³, probit¹⁸⁴ ou encore des régressions logistiques¹⁸⁵. Pour autant, de nombreux auteurs continuent d'utiliser cette base de données pour traiter de nouvelles questions de recherche de manière extensive¹⁸⁶. Subsiste dans ces travaux la principale difficulté que rencontrent les études transversales sur l'efficacité des sanctions économiques, à savoir comment définir un « succès »¹⁸⁷.

2. Les facteurs de succès des sanctions économiques

59. Au même titre que l'analyse de la capacité des sanctions à atteindre leurs objectifs, la validité des études concernant les facteurs susceptibles d'accroître la probabilité de succès de telles mesures peut être questionnée, leurs résultats pouvant être biaisés par une définition trop étroite du succès de ces mesures. Cependant, l'identification des déterminants de l'efficacité des sanctions¹⁸⁸ permet aux décideurs d'élaborer les mesures qui auront le plus

182. Le score de succès calculé par Hufbauer, Schott, Elliott et Oegg (HSE) est une variable discrète comprise entre 1 et 16, un score élevé indiquant que les objectifs fixés ont été atteints.

183. Peter A.G. van BERGELJK, « Success and failure of economic sanctions », *Kyklos*, 1989, vol. 42, n° 3, p. 385-404; A. Cooper DRURY, « Revisiting "Economic Sanctions Reconsidered" », *Journal of Peace Research*, 1998, vol. 35, n° 4, p. 497-509; Rajeev H DEHEJIA et Bernard WOOD, « Economic sanctions and econometric policy evaluation : A cautionary note », *Journal of World Trade*, 1992, vol. 26, n° 1, p. 73-84.

184. San Ling LAM, « Economic sanctions and the success of foreign policy goals: a critical evaluation », *Japan and the World Economy*, 1990, vol. 2, n° 3, p. 239-248; Robert A HART, « Democracy and the successful use of economic sanctions », *Political Research Quarterly*, 2000, vol. 53, n° 2, p. 267-284.

185. Shane BONETTI, « Distinguishing characteristics of degrees of success and failure in economic sanctions episodes. », *Applied Economics*, 1998, vol. 30, n° 6, p. 805-813.

186. Voir notamment Irfan NOORUDDIN, « Modeling selection bias in studies of sanctions efficacy », *International Interactions*, 2002, vol. 28, n° 1, p. 59-75; Abel ESCRIBÀ-FOLCH et Joseph WRIGHT, « Dealing with tyranny: International sanctions and the survival of authoritarian rulers », *International studies quarterly*, 2010, vol. 54, n° 2, p. 335-359; Dursun PEKSEN et A Cooper DRURY, « Coercive or corrosive: The negative impact of economic sanctions on democracy », *précité*; Solomon MAJOR, « Timing is everything: Economic sanctions, regime type, and domestic instability », *International Interactions*, 2012, vol. 38, n° 1, p. 79-110.

187. Bien que les auteurs identifient clairement plusieurs objectifs justifiant la mise en œuvre de telles mesures, la plupart continuent de mesurer leur succès en vérifiant si l'État visé a répondu aux exigences de l'émetteur des sanctions. En revanche, l'atteinte des objectifs liés à l'auteur des mesures ou aux États tiers n'est en aucun cas considérée pour juger de l'efficacité des sanctions économiques ce qui soulève la question de la validité des résultats obtenus dans la littérature. Lee JONES et Clara PORTELA, « Evaluating the "Success" of International Economic Sanctions: Multiple Goals, Interpretive Methods and Critique », *précité*, p. 16.

188. Pour une synthèse des études menées sur les déterminants de l'efficacité des sanctions économiques, voir Navin A BAPAT, Tobias HEINRICH et al., « Determinants of sanctions effectiveness: Sensitivity analysis using new data », *International Interactions*, 2013, vol. 39, n° 1, p. 79-98, p. 83-84; *Economic sanctions: Agencies Assess Impacts on Targets, and Studies Suggest Several Factors Contribute to Sanctions' Effectiveness*, Report to Congressional Requesters GAO-20-145, United States Government Accountability Office, oct. 2019, 36 p.

de chances d'atteindre les objectifs fixés au regard de la situation particulière dans laquelle elles sont élaborées.

60. Tout d'abord, le succès des sanctions économiques repose sur les caractéristiques intrinsèques de l'État ciblé. En conditionnant sa capacité de réaction à des mesures coercitives, la taille du pays visé influence négativement la probabilité de succès des sanctions économiques. Un pays de grande taille pouvant plus facilement absorber les chocs, il est difficile de mettre en place des sanctions économiques qui pourraient aboutir à un changement de comportement de sa part contrairement à un petit pays, plus dépendant du commerce extérieur¹⁸⁹. Cependant, ce seul critère ne peut suffire à présager de l'efficacité des mesures coercitives étant donné que les sanctions économiques sont l'apanage des puissants¹⁹⁰. Le type de régime en place dans le pays visé peut influencer l'issue d'un épisode de sanctions. Puisqu'il est difficile de tyranniser un tyran en exerçant une pression économique (« *bully a bully* »)¹⁹¹, les sanctions ont de plus fortes chances de réussir dans des régimes démocratiques, plus enclins à accéder aux demandes de l'émetteur des mesures¹⁹². Les régimes autocratiques peuvent davantage ignorer les coûts induits par la mise en œuvre des sanctions économiques voire riposter en adoptant également des mesures à l'encontre de l'émetteur.

61. La nature de la relation entre la cible et l'émetteur des sanctions peut également jouer un rôle important quant à l'efficacité des sanctions économiques. Daniel W Drezner constate que la probabilité d'un conflit futur entre un émetteur et une cible potentiels de sanctions a deux effets contradictoires. Paradoxalement, un émetteur est plus susceptible d'adopter des sanctions économiques à l'encontre de ses adversaires que de ses alliés mais il obtient davantage de concessions de la part de ses alliés, les adversaires craignant que toute concession à la suite des sanctions amoindrisse leur pouvoir de négociation dans l'éventualité d'un conflit futur¹⁹³. À cela s'ajoute le fait que le coût induit par des sanctions économiques est nécessairement plus important dès lors que la cible et l'émetteur des mesures entretiennent

189. William H. KAEMPFER et Anton D. LOWENBERG, « The Political Economy of Economic Sanctions » in *Handbook of Defense Economics: Defense in a Globalized World*, Todd SANDLER et Keith HARTLEY (éd.), 2, Amsterdam : Elsevier North Holland, 2007, p. 867-911, p. 874.

190. Si l'on considère la taille relative du pays cible à sa valeur médiane dans l'étude HSE, le pays visé est 105 fois plus petit que celui qui le sanctionne en termes de PNB. Gary Clyde HUFBAUER, Jeffrey J. SCHOTT et al., *Economic Sanctions Reconsidered*, op. cit., p. 167.

191. *Ibid.*, p. 166.

192. Voir notamment Sean M BOLKS et Dina AL-SOWAYEL, « How long do economic sanctions last? Examining the sanctioning process through duration », *Political Research Quarterly*, 2000, vol. 53, n° 2, p. 241-265, p. 255 ; Risa A. BROOKS, « Sanctions and Regime Type: What Works, and When? », *Security Studies*, 4 2002, vol. 11 ; David LEKTZIAN et Mark SOUVA, « An institutional theory of sanctions onset and success », *Journal of Conflict Resolution*, 2007, vol. 51, n° 6, p. 848-871 ; Gary Clyde HUFBAUER, Jeffrey J. SCHOTT et al., *Economic Sanctions Reconsidered*, op. cit., p. 167 ; Solomon MAJOR, « Timing is everything: Economic sanctions, regime type, and domestic instability », *précité*.

193. Daniel W DREZNER, « Conflict expectations and the paradox of economic coercion », *International Studies Quarterly*, 1998, vol. 42, n° 4, p. 709-731, p. 710-711 ; Voir aussi Daniel W. DREZNER, *The sanctions paradox: Economic statecraft and international relations*, Cambridge University Press, 1999, 342 p.

des relations politiques et économiques étroites. Il est en effet bien plus coûteux pour un pays de se voir imposer des restrictions commerciales et financières par un partenaire avec lequel il échange de manière significative que par un État avec lequel les relations économiques seraient quasiment inexistantes¹⁹⁴. Cependant, toutes les études ne concluent pas à une plus grande efficacité des sanctions économiques lorsqu'elles sont adoptées à l'encontre d'alliés plutôt que d'adversaires.¹⁹⁵

62. Enfin, l'efficacité des sanctions économiques dépend évidemment de leurs caractéristiques et des modalités de leur utilisation. Le choix du type de mesures adoptées par l'émetteur des sanctions est un élément déterminant de leur efficacité puisqu'il influence directement les coûts qui seront subis par la cible et donc sa propension à modifier son comportement¹⁹⁶. Les sanctions dites intelligentes seraient ainsi plus à même d'atteindre leurs objectifs étant donné qu'elles visent tout particulièrement les décideurs politiques susceptibles d'insuffler un changement de comportement de la part de l'État visé¹⁹⁷. Les conditions dans lesquelles sont instaurées les sanctions économiques jouent aussi un rôle crucial. Il apparaît notamment que les sanctions multilatérales soient plus efficaces que les sanctions unilatérales, au motif qu'elles exerceraient une pression d'autant plus forte sur la cible¹⁹⁸. De plus, les mesures mises en place sous l'impulsion d'une organisation

194. Shane BONETTI, « Distinguishing characteristics of degrees of success and failure in economic sanctions episodes. », *précité*; Gary Clyde HUFBAUER, Jeffrey J. SCHOTT et al., *Economic Sanctions Reconsidered, op. cit.*, p. 163; Susan Hannah ALLEN, « The Domestic Political Costs of Economic Sanctions », *Journal of Conflict Resolution*, 2008, vol. 52, n° 6, p. 916-944; Solomon MAJOR, « Timing is everything: Economic sanctions, regime type, and domestic instability », *précité*.

195. Pour certains la nature de la relation entre la cible et l'émetteur n'a pas d'effet significatif sur l'efficacité des sanctions A. Cooper DRURY, « Revisiting "Economic Sanctions Reconsidered" », *précité*; Valentin L KRUSTEV et T Clifton MORGAN, « Ending economic coercion: Domestic politics and international bargaining », *Conflict Management and Peace Science*, 2011, vol. 28, n° 4, p. 351-376; alors que pour d'autres une relation cordiale diminuerait leur probabilité de succès Irfan NOORUDDIN, « Modeling selection bias in studies of sanctions efficacy », *précité*; Bryan R EARLY, « Unmasking the black knights: Sanctions busters and their effects on the success of economic sanctions », *Foreign Policy Analysis*, 2011, vol. 7, n° 4, p. 381-402.

196. Les coûts doivent être suffisamment élevés pour entraîner un changement de comportement, voir notamment Margaret P DOXEY, *Economic sanctions and international enforcement*, 2^e éd., Londres : Palgrave Macmillan UK, 1980; A. Cooper DRURY, « Revisiting "Economic Sanctions Reconsidered" », *précité*; Gary Clyde HUFBAUER, Jeffrey J. SCHOTT et al., *Economic Sanctions Reconsidered, op. cit.*; T. Clifton MORGAN et Valerie L SCHWEBACH, « Economic sanctions as an instrument of foreign policy: The role of domestic politics », *International Interactions*, 1996, vol. 21, n° 3, p. 247-263.

197. San Ling LAM, « Economic sanctions and the success of foreign policy goals: a critical evaluation », *précité*; T. Clifton MORGAN et Valerie L SCHWEBACH, « Economic sanctions as an instrument of foreign policy: The role of domestic politics », *précité*; David CORTRIGHT et George A. LOPEZ, *Smart sanctions: targeting economic statecraft, op. cit.*

198. Navin A BAPAT et T Clifton MORGAN, « Multilateral versus unilateral sanctions reconsidered: A test using new data », *International Studies Quarterly*, 2009, vol. 53, n° 4, p. 1075-1094, p. 1092; D'autres auteurs trouvent également que les sanctions multilatérales ont une efficacité supérieure aux sanctions unilatérales A. Cooper DRURY, « Revisiting "Economic Sanctions Reconsidered" », *précité*.

internationale, notamment les Nations Unies, ont plus de chances de remplir les objectifs qui leur sont assignés¹⁹⁹.

Section II. Sanctions économiques et prolifération nucléaire

63. Face aux capacités de destruction des armes nucléaires, les hommes et les États ont très vite cherché à les encadrer voire, plus récemment, à les supprimer. La politique de non-prolifération vise ainsi à empêcher la multiplication du nombre d'États détenteurs de l'arme nucléaire pour garantir la stabilité du système de sécurité collective. Si le droit et la norme internationale sont au cœur de la lutte contre la prolifération nucléaire (A), ils ne suffisent pas toujours à dissuader un État de se doter de la bombe. Outre la négociation, l'emploi de la force ou le jeu des alliances²⁰⁰, la coercition économique a été utilisée à plusieurs reprises pour faire obstacle à l'acquisition de la bombe par de nouveaux États (§2).

§1. L'encadrement international des activités nucléaires

A. Le fonctionnement des armes nucléaires

64. Les armes nucléaires sont des dispositifs explosifs qui utilisent les réactions nucléaires pour libérer l'énergie contenue dans les noyaux d'atomes radioactifs (1). Leur fabrication repose sur des produits et des techniques duales, c'est-à-dire qui peuvent être utilisés aussi bien à un usage civil que militaire, et qui doivent à cet effet être surveillés (2).

1. La technologie des armes

65. Que ce soit pour produire de l'électricité ou développer une arme atomique, la technologie du nucléaire repose sur les bases élémentaires de la physique et vise à libérer l'énergie nucléaire contenue dans le noyau d'un atome²⁰¹. Deux types de réactions nucléaires sont utilisées dans les armes nucléaires : la fission, qui consiste à casser le noyau d'un atome lourd en deux noyaux plus petits sous l'impact d'un neutron, et la fusion, qui combine les noyaux de deux isotopes légers pour former un nouveau noyau plus lourd. Impliquant nécessairement une réaction de fission, la conception d'armes atomiques nécessite des matières

199. Early et Spice soulignent que toutes les institutions internationales ne contribuent pas de la même manière à l'efficacité des sanctions économiques, Bryan R EARLY et Robert SPICE, « Economic sanctions, international institutions, and sanctions busters: When does institutionalized cooperation help sanctioning efforts? », *Foreign policy analysis*, 2015, vol. 11, n° 3, p. 339-360, p. 340.

200. Nicolas ROCHE, *Pourquoi la dissuasion*, *op. cit.*, p. 228.

201. Cette section a été construite grâce à Bruno TERTRAIS, *L'arme nucléaire*, *op. cit.* ; Bruno TERTRAIS, *Atlas mondial du nucléaire*, Paris : Autrement, 2011, p. 80, p. 34-37 ; Nicolas ROCHE, *Pourquoi la dissuasion*, *op. cit.*, p. 124-138 ; Paul BOUÉ, Thierry MASSARD et François OLIVE, « Nucléaire – Applications militaires », *Encyclopædia Universalis [en ligne]*, Disponible sur < <http://www.universalis-edu.com.ezproxy.universite-paris-saclay.fr/encyclopedie/nucleaire-applications-militaires/> > (consulté le 12/06/2020).

fissiles, c'est-à-dire des atomes qui peuvent fissionner sous l'impact de neutrons, en quantité suffisante, appelée masse critique. Les dispositifs explosifs nucléaires utilisent généralement de l'uranium 235 et du plutonium 239²⁰². Pour déclencher la réaction de fission, il convient de bombarder un noyau de matière fissile au moyen d'un flux de neutrons de manière à ce qu'il se casse en deux et qu'il émette à son tour des neutrons qui entraîneront la fission des noyaux à proximité, et ainsi de suite. Non contrôlée, comme dans le cas des armes nucléaires, cette réaction en chaîne dégage une énergie considérable.

66. Qu'elles n'utilisent qu'une réaction de fission comme les « bombes A » – armes à rapprochement²⁰³ et armes à implosion²⁰⁴ – ou qu'elles combinent la fission et la fusion comme les armes thermonucléaires dites « bombes H »²⁰⁵, les armes nucléaires exploitent le dégagement d'énergie considérable produit par la transformation de la structure nucléaire des atomes²⁰⁶.

2. La dualité des activités du cycle nucléaire et l'accès aux matières fissiles

67. Si le principe de fonctionnement des armes nucléaires repose sur des réactions physiques bien connues, leur conception est techniquement complexe et peut se heurter aux difficultés d'accès à la matière fissile, élément clé de toute arme nucléaire. Cette dernière est obtenue après une série de procédés, allant de l'extraction de l'uranium jusqu'au traitement des éléments usés et au stockage des déchets, constituant le cycle du combustible nucléaire²⁰⁷. Ce dernier présente la particularité de pouvoir être utilisé aussi bien pour fabriquer le combustible des réacteurs destinés à la production d'énergie que pour produire la matière fissile suffisante pour concevoir une arme. Le caractère indissociable des usages civils et militaire de l'énergie nucléaire sont tels que le cycle du combustible est dual par nature²⁰⁸.

202. L'AIEA estime que les quantités nécessaires pour fabriquer un engin nucléaire sont de 8 kg de plutonium et de 25 kg d'uranium hautement enrichi. AIEA, *Safeguards Glossary: 2001 Edition*, International Nuclear Verification Series 3, Vienne : AIEA, 2001, par. 3.14.

203. La réaction de fission est déclenchée par le rapprochement de deux blocs de matière fissile. C'est cette technologie, rudimentaire, qui a été employée dans la fabrication de la bombe *Little Boy* larguée sur Hiroshima le 6 août 1945.

204. Une série d'explosions permet de comprimer la matière fissile, c'est-à-dire d'accroître sa densité, et ainsi déclencher la réaction en chaîne.

205. Les bombes de type H sont à la fois beaucoup plus complexes mais également plus efficaces que les bombes A. Cette optimisation de l'utilisation de la matière fissile permet de miniaturiser les têtes nucléaires, facilitant leur transport et améliorant la précision des frappes.

206. Sur le fonctionnement des armes nucléaires, voir particulièrement Bruno TERTRAIS, *L'arme nucléaire*, op. cit. ; Bruno TERTRAIS, *Atlas mondial du nucléaire*, op. cit., p. 34-37 ; Nicolas ROCHE, *Pourquoi la dissuasion*, op. cit., p. 124-138 ; Paul BOUÉ, Thierry MASSARD et François OLIVE, « Nucléaire – Applications militaires », précité.

207. Voir l'annexe A.1.

208. Bruno TERTRAIS, *Atlas mondial du nucléaire*, op. cit., p. 34-35.

Les matières fissiles proviennent du traitement de l'uranium, mais il existe deux filières distinctes pour fabriquer une bombe : celle de l'uranium enrichi et celle du plutonium²⁰⁹.

68. À l'état naturel, l'uranium est composé à 99,3 % d'isotope 238 (²³⁸U) et seulement à 0,7 % d'isotope 235 (²³⁵U), seul isotope fissile naturel de l'uranium et ne peut donc être incorporé dans un engin explosif nucléaire²¹⁰. Après avoir été extrait, l'uranium doit donc faire l'objet de divers traitements et doit surtout être enrichi puisqu'il ne contient qu'un taux très faible d'uranium 235, seul isotope fissile naturel. Le procédé d'enrichissement consiste à accroître la teneur d'un élément chimique en un de ses isotopes, par exemple l'isotope 235 en ce qui concerne l'uranium. Plusieurs méthodes peuvent être employées pour cela, les deux plus courantes étant l'enrichissement par diffusion gazeuse et la séparation par isotopes²¹¹. Lorsqu'il s'agit de produire du combustible pour les réacteurs nucléaires, le processus d'enrichissement s'arrête entre 3 et 5 % (uranium faiblement enrichi (UFE)) mais il se poursuit au-delà de 20 %, idéalement jusque 90 % ou plus, pour les usages militaires (uranium hautement enrichi (UHE))²¹².

69. Outre la filière de l'uranium, qui requiert la maîtrise du processus d'enrichissement, l'arme atomique peut aussi être obtenue par la filière du plutonium qui repose sur les techniques de retraitement du combustible qui interviennent en aval du cycle nucléaire. Le plutonium est un métal qui n'existe pas à l'état naturel mais qui apparaît au cours de la réaction en chaîne de l'uranium qui se produit au cœur d'un réacteur nucléaire. Il est obtenu par retraitement des barres de combustible usé et peut, comme l'uranium, être utilisé à des fins civiles ou militaires. En effet, le plutonium issu des combustibles irradiés peut être assemblé avec de l'oxyde d'uranium pour créer un nouveau combustible appelé MOX pour alimenter des réacteurs électronucléaires, ou peut être utilisé pour la conception d'armes nucléaires.

70. La dualité des activités du cycle du combustible, particulièrement l'enrichissement et le retraitement, est telle qu'il est nécessaire de surveiller et contrôler « tout pays disposant d'un potentiel industriel d'un certain niveau de développement et qui se [lancerait] dans la production électronucléaire »²¹³. Un pays cherchant à développer une filière d'énergie

209. Sur les filières de la bombe, voir particulièrement Bruno TERTRAIS, *L'arme nucléaire*, *op. cit.* ; Bruno TERTRAIS, *Atlas mondial du nucléaire*, *op. cit.*, p. 34-35 ; Nicolas ROCHE, *Pourquoi la dissuasion*, *op. cit.*, p. 131-136.

210. Bruno TERTRAIS, *L'arme nucléaire*, *op. cit.*, p. 8.

211. Ces deux techniques utilisent un composé d'uranium sous forme gazeuse (UF₆) afin d'isoler l'uranium 238 (plus lourd) de l'uranium 235 (plus léger) et conduisent à la séparation du produit en deux parties : l'uranium enrichi – qui peut être utilisé comme combustible dans les centrales nucléaires ou dans la fabrication d'une arme nucléaire – et l'uranium appauvri, notamment exploité sous sa forme métallique dans l'armement conventionnel.

212. Au-delà de la conception d'armes nucléaires, l'UHE peut être utilisé à des fins de recherche médicale ou pour la propulsion navale.

213. Jean-Pierre ANGELIER, *Le nucléaire*, Repères, Paris : Maspero, 1983, 124 p., Chapitre IV.

nucléaire serait susceptible de dissimuler ses ambitions militaires derrière un programme nucléaire civil pour, à terme, accéder à l'arme atomique.

B. Les armes nucléaires et le droit international

71. Si les armes chimiques et biologiques sont totalement interdites par des traités internationaux, il n'en est rien pour les armes nucléaires, posant la question de leur licéité (1). Un arsenal juridique international complexe s'est en revanche construit et consolidé depuis les années 1960 pour encadrer les activités nucléaires et limiter ainsi le risque de prolifération, phénomène qui désigne la multiplication du nombre de détenteurs de l'arme atomique²¹⁴. S'il peut sembler à première vue excessif de qualifier l'encadrement normatif des armes nucléaires d'« ordre nucléaire international », Serge SUR souligne que ce terme se trouve « justifié cependant si l'on considère le caractère spécifique et convergent des objectifs de l'ensemble des instruments pertinents [...] en ce sens que leur but n'est pas d'éliminer les armes nucléaires, tout au moins pour ceux qui sont en vigueur, mais de protéger la dissuasion et donc ces armes elles-mêmes »²¹⁵ (2).

1. La question de la licéité des armes nucléaires

72. La question de la licéité de l'arme nucléaire doit être appréhendée à deux niveaux intrinsèquement liés, d'abord celui de la licéité de la possession de l'arme puis, le cas échéant, celui de la licéité de son emploi²¹⁶. Dans son avis consultatif de 1996²¹⁷, la Cour

214. Certains auteurs définissent quant à eux la prolifération comme « toute augmentation du nombre des armes dans le monde, que ce soit par leur acquisition dans un pays qui n'en possédait pas jusque-là ou par le développement des arsenaux des États dotés d'armes », Georges LE GUELTE, *Histoire de la menace nucléaire*, Paris : Hachette, 1997, 407 p., p. 8 ; il s'agit ainsi de différencier la prolifération horizontale (augmentation du nombre de détenteurs de l'arme) de la prolifération verticale (accroissement quantitatif et qualitatif des armes possédées par les États nucléaires) mais cette distinction n'a pas fait florès, ces deux notions ne pouvant que difficilement être considérées isolément l'une de l'autre. Georges FISCHER, « La non-prolifération des armes nucléaires », *Annuaire Français de Droit International*, 1967, vol. 13, p. 47-98, p. 47 ; Bruno TERTRAIS, *L'arme nucléaire*, *op. cit.*, p. 78 ; Jozef GOLDBLAT, *The Nuclear Non-Proliferation Régime: Assessment and Prospects*, 256, RCADI, 1995, p. 191, p. 30.

215. Serge SUR, « Conclusion : La dissuasion au XXI^e siècle : la maîtrise des armes nucléaires en question » in *La France et l'arme nucléaire au XXI^e siècle*, Nicolas HAUPAIS (éd.), Paris : CNRS Éditions, 2019, p. 225-251, p. 230 ; Sur la notion d'ordre nucléaire, voir aussi Nicolas HAUPAIS, « Dissuasion et droit international », *AFRI*, 2016, vol. XVII, p. 535-549.

216. À ce propos, voir notamment Marc PERRIN DE BRICHAMBAUT, « Les avis consultatifs rendus par la CIJ le 8 juillet 1996 sur la licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé (O.M.S.) et sur la licéité de la menace et de l'emploi d'armes nucléaires (A.G.N.U.) », *Annuaire français de droit international*, 1996, vol. 42, p. 315-336 ; Marie-Pierre LANFRANCHI et Théodore CHRISTAKIS, *La licéité de l'emploi d'armes nucléaires devant la Cour internationale de Justice*, Paris : Economica, 1997, 328 p. ; Vincent COUSSIRAT-COUSTÈRE, « La licéité des armes nucléaires en question » in Serge SUR, *Vérification en matière de désarmement*, 273, RCADI, 1998, p. 93-110 ; Nicolas HAUPAIS, « Dissuasion et droit international », *précité*.

217. CIJ, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif du 8 juillet 1996, *Recueil 1996*.

internationale de Justice (CIJ) souligne le fait « qu'il n'existe aucune règle générale de droit international proscrivant spécifiquement les armes nucléaires »²¹⁸. En revanche, le droit coutumier autorise, par l'intermédiaire du TNP, une telle possession à cinq puissances²¹⁹. Ainsi, l'arme nucléaire – contrairement aux autres armes de destruction massive – n'est pas interdite de manière absolue mais seul un groupe très restreint d'États a le droit de la détenir. Cela confère au TNP un caractère discriminatoire qui a fait l'objet de vives critiques de la part d'États non dotés mais aussi de l'Inde, non-partie au traité. Un Traité sur l'interdiction des armes nucléaires (TIAN) a bien été adopté le 7 juillet 2017 à l'Assemblée générale des Nations unies par 122 voix pour, une contre (Pays-Bas) et une abstention (Singapour)²²⁰, mais sa portée apparaît somme toute limitée étant donné qu'aucun des États reconnus comme dotés d'armes nucléaires par le TNP, ni aucun des autres États ayant acquis des capacités nucléaires militaires²²¹.

73. Si l'arme nucléaire n'est pas formellement interdite, qu'en est-il de son emploi ? Porter une appréciation juridique sur l'emploi de l'arme nucléaire est un exercice difficile qui révèle la dualité de cette arme non-conventionnelle. Elle est à la fois un moyen de combat a priori condamnable au regard du droit international humanitaire, et un moyen de dissuasion à la disposition des États, probablement compatible avec le droit de l'emploi de la force²²². Saisie par l'Assemblée de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et l'Assemblée générale des Nations Unies, la CIJ a rendu le 8 juillet 1996 deux avis consultatifs contenant son opinion sur la licéité de l'arme nucléaire²²³. Soulignant la singularité de l'arme nucléaire, « potentiellement d'une nature catastrophique »²²⁴, la CIJ examine l'ensemble des normes

218. Vincent COUSSIRAT-COUSTÈRE, « La licéité des armes nucléaires en question », *précité*, p. 94.

219. Sur le TNP, *infra* §75-77, p. 43 et s.

220. Au moment d'écrire ces lignes, le TIAN a été par 92 États et ratifié par 68 d'entre eux. Traité sur l'interdiction des armes nucléaires, signé le 7 juill. 2017, entré en vigueur le 22 jan. 2021, *Recueil des Traités*, vol. 3380, n° 56487.

221. Jean-Marie COLLIN, *Le traité sur l'interdiction des armes nucléaires*, Rapport du GRIP 2018/9, 28 déc. 2018, 56 p. ; Jean-Baptiste JEANGÈNE VILMER, « Interdire les armes nucléaires : une fausse bonne idée » in *La France et l'arme nucléaire au XXI^e siècle*, Nicolas HAUPAIS (éd.), Paris : CNRS Éditions, 2019, p. 175-204 ; Tiphaine de CHAMPCHESNEL, *Mobiliser au sein des Nations Unies : le cas de l'interdiction des armes nucléaires*, thèse de doct., Université Paris Panthéon-Assas, 1^{er} juill. 2022, L'Inde, Israël et le Pakistan ne sont pas parties au . La Corée du Nord a quant à elle développé un programme nucléaire militaire tout en étant État non doté au sens du TNP, dont elle a annoncé son retrait en 1993, puis en 2003. Sur le TIAN, voir notamment.

222. Vincent COUSSIRAT-COUSTÈRE, « La licéité des armes nucléaires en question », *précité*, p. 93.

223. CIJ, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires dans un conflit armé*, avis consultatif du 8 juillet 1996, *Recueil 1996*; *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, *précité*; Sur ces avis, voir particulièrement Vincent COUSSIRAT-COUSTÈRE, « Armes nucléaires et droit international. A propos des avis consultatifs du 8 juillet 1996 de la Cour internationale de Justice », *Annuaire Français de Droit International*, 1996, vol. 42, p. 337-356 ; Marc PERRIN DE BRICHAMBAUT, « Les avis consultatifs rendus par la CIJ le 8 juillet 1996 sur la licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé (O.M.S.) et sur la licéité de la menace et de l'emploi d'armes nucléaires (A.G.N.U.) », *précité*; Nicolas HAUPAIS, « Dissuasion et droit international », *précité*.

224. *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, *précité*, §35.

de droit international dont elle dispose pour déterminer le droit pertinent applicable. La Cour souligne à cet égard qu' :

il n'existe aucune prescription spécifique de droit international coutumier ou conventionnel qui autoriserait la menace ou l'emploi d'armes nucléaires ou de quelque autre arme, en général ou dans certaines circonstances, en particulier lorsqu'il y a exercice justifié de la légitime défense. Il n'existe cependant pas davantage de principe ou de règle de droit international qui ferait dépendre d'une autorisation particulière la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires ou de toute autre arme ²²⁵.

74. La Cour précise cependant que les conditions d'emploi de l'arme nucléaire sont soumises au droit international général, et plus particulièrement aux règles du droit international humanitaire ²²⁶. À cet effet, la Cour considère que certaines normes qui ne sont pas spécifiquement consacrées à l'arme nucléaire peuvent avoir une influence sur l'examen de sa licéité ²²⁷. Dans une circonstance extrême de légitime défense où la survie même de l'État est en cause, « la Cour est amenée à constater qu'elle ne saurait conclure de façon définitive à la licéité ou à l'illicéité de l'emploi d'armes nucléaires » (§97) ²²⁸. L'ambiguïté de la réponse apportée par la Cour internationale de Justice à la question posée par l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU) traduit son échec à résoudre l'irréremédiable conflit entre droit humanitaire et légitime défense que suscite l'arme nucléaire.

2. L'ordre nucléaire international

a. Le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires

75. Ouvert à la signature le 1^{er} juillet 1968 après d'âpres négociations ²²⁹, le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) entre en vigueur le 5 mars 1970 et constitue dès lors la pierre angulaire du régime de lutte contre la prolifération nucléaire ²³⁰. Aujourd'hui, 191 États sont parties au TNP ce qui démontre la dimension quasi-universelle du traité. Le TNP

^{225.} *Ibid.*, §52.

^{226.} *Ibid.*, §105, D.

^{227.} L'usage de l'arme nucléaire ne respecterait pas plusieurs principes fondamentaux du droit international humanitaire – notamment le principe de distinction et le principe de prohibition des maux superflus infligés aux combattants – et serait alors généralement illicite. La CIJ reconnaît néanmoins l'existence de la politique de dissuasion (§66-67) et rappelle « le droit qu'a tout État à sa survie, et donc le droit qu'il a de recourir à la légitime défense, conformément à l'article 51 de la Charte, lorsque cette survie est en cause » (§96)

^{228.} Laissant de côté la question du respect du droit international humanitaire dans une circonstance extrême de légitime défense, la Cour s'est abstenue de statuer sur la licéité d'une menace ou d'un emploi des armes nucléaires dans cette hypothèse. Marc PERRIN DE BRICHAMBAUT, « Les avis consultatifs rendus par la CIJ le 8 juillet 1996 sur la licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé (O.M.S.) et sur la licéité de la menace et de l'emploi d'armes nucléaires (A.G.N.U.) », *précité*, p. 336.

^{229.} Pour un bref aperçu du déroulement des négociations ayant conduit à la signature du TNP Bertrand GOLDSCHMIDT, « La négociation du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) », *AIEA Bulletin*, 1980, vol. 22, n° 3/4.

^{230.} Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), *précité*.

un régime discriminatoire qui opère une distinction entre les États dotés de l'arme nucléaire (EDAN), définis comme les États ayant fabriqué et fait exploser un dispositif nucléaire explosif avant le 1^{er} janvier 1967, et les États non dotés de l'arme nucléaire (ENDAN). Au nombre de cinq, les EDAN sont également les membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies à savoir les États-Unis, la Russie, le Royaume-Uni, la Chine et la France. Parallèlement, certains États ont en leur possession, de façon inavouée, des armes nucléaires sans pour autant le revendiquer. Ces États, longtemps dits « du seuil », – l'Inde, le Pakistan et Israël – refusent par conséquent d'adhérer au TNP puisqu'ils ne peuvent le faire ni en tant que puissance nucléaire ni comme État non doté²³¹. Enfin, si plusieurs États cultivent, ou ont entretenu par le passé, l'ambiguïté sur la nature de leur programme nucléaire tout en étant partie au TNP – c'est notamment le cas de l'Iraq et de l'Iran –, seule la Corée du Nord s'est retirée officiellement du Traité en 2003 en invoquant l'article X²³².

76. Le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires repose sur trois piliers qui correspondent aux engagements des signataires à savoir (i) la non-prolifération nucléaire, (ii) le désarmement et, de manière plus symbolique, (iii) la promotion des usages pacifiques de l'énergie nucléaire. Le Traité crée ainsi des droits et des obligations différents pour les États parties selon leur statut. En matière de non-prolifération, les EDAN s'engagent ainsi à ne pas aider les États non dotés à obtenir l'arme nucléaire (art. premier), en contrepartie, ces derniers renoncent à leur fabrication ou leur acquisition (art. II). Les ENDAN acceptent également de soumettre leurs activités nucléaires pacifiques au contrôle de l'AIEA par la conclusion d'accords bilatéraux avec l'Agence. En comparaison avec le renoncement des ENDAN à l'acquisition de l'arme nucléaire, les obligations des EDAN sont futiles²³³. Si le Traité ne demande aucunement aux États dotés de renoncer à l'arme nucléaire, l'article VI énonce que les États parties s'engagent « à poursuivre de bonne foi des négociations sur des mesures efficaces relatives à la cessation de la course aux armements nucléaires [...] et sur un traité de désarmement général et complet ». Dans son avis de 1996, la CIJ a évoqué cette question de l'article VI et statué en considérant que « l'obligation en cause ici est celle de parvenir à un résultat précis » et dépasse l'idée d'une simple obligation de moyens²³⁴, le problème étant que si les États doivent parvenir un jour à un désarmement complet, aucune date butoir n'a été fixée par le Traité. Enfin, bien qu'il apparaisse évident qu'un État n'ait pas besoin d'obtenir une autorisation pour développer une filière nucléaire civile, le TNP précise

231. Sont dits « du seuil » les États ayant la capacité, technique et financière, d'acquérir la bombe dans un délai relativement bref. Cette notion de seuil est cependant sensible au critère choisi puisque la notion de seuil peut s'appliquer à différentes étapes, de l'obtention de la quantité de matière nécessaire à la conception d'une arme à la réalisation d'un essai nucléaire fructueux. Bruno TERTRAIS, *L'arme nucléaire, op. cit.*, p. 13.

232. V. *infra* §98-100, p. 56 et s..

233. Subtilité sémantique, il s'agit bien d'un renoncement des ENDAN à l'arme nucléaire et non d'une renonciation puisqu'il n'existe aucun droit pour un État de se doter de la bombe.

234. *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, précité*, §100.

par l'article IV§1 qu'aucune disposition ne saurait être interprétée comme « portant atteinte au droit inaliénable de toutes les Parties au Traité de développer la recherche, la production et utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques ». Même si le droit à l'usage des technologies nucléaires civiles est admis par le TNP, il s'agit d'un droit conditionnel qui doit être exercé dans le plus strict respect des engagements de non-prolifération pour prévenir la multiplication du nombre de détenteurs de l'arme nucléaire²³⁵.

77. Au cœur du régime de non-prolifération, le TNP voit son application garantie par les contrôles de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) dont la création est antérieure à la signature du TNP. Afin d'encourager les usages pacifiques de l'atome tout en dissuadant autant que possible les États de chercher à acquérir la bombe, le président américain Dwight Eisenhower propose en décembre 1953 le plan *Atoms for Peace* à l'Assemblée des Nations Unies²³⁶. Ce dernier suggérait d'organiser le contrôle international des matières nucléaires afin d'éviter la multiplication des armes nucléaires tout en favorisant la coopération civile. À l'origine de vastes programmes de collaboration civile dans le monde, le plan *Atoms for Peace* a également abouti à la création de l'AIEA, organisation autonome de la famille des Nations Unies et basée à Vienne²³⁷. Adopté en octobre 1956 et entré en vigueur en juillet 1957, le statut de l'AIEA lui confère des prérogatives en matière de soutien aux États qui souhaitent promouvoir le développement du nucléaire civil mais aussi de contrôle des installations desdits pays pour éviter le détournement des matières nucléaires vers des programmes à vocation militaire²³⁸. Le rôle de l'AIEA se trouve particulièrement renforcé par la signature du TNP en 1968. L'article III délègue en effet à l'Agence la vérification de « l'exécution des obligation assumées par [les États parties][...] en vue d'empêcher que l'énergie nucléaire ne soit détournée de ses utilisations pacifiques vers des armes nucléaires ». À cette fin, les États parties non dotés de l'arme nucléaire s'engagent à conclure des accords de garanties généralisées avec l'Agence²³⁹. Ces accords de garanties généralisées imposent aux ENDAN de mettre en place un système de comptabilité et de contrôle des matières nucléaires mais aussi de fournir des renseignements à l'Agence relatifs aux matières nucléaires

235. Sur l'articulation entre promotion des usages pacifiques de l'atome et norme de non-prolifération, voir notamment Gégory BOUTHERIN et Daniel KIFFER, « L'usage pacifique du nucléaire et la non-prolifération », *Politique Étrangère*, automne 2006, n° 3, p. 609-621.

236. US Department of State, *Atoms-for-Peace Agreement With Iran*, *Department of State Bulletin*, vol. 36 ; John KRIGE, « Atoms for peace, scientific internationalism, and scientific intelligence », *Osiris*, 2006, vol. 21, n° 1, p. 161-181 ; Stephen TWIGGE, « The Atomic Marshall Plan : Atoms for Peace, British diplomacy and civil nuclear power », *Cold War History*, 2016, vol. 16, n° 2, p. 213-230.

237. Sur le rôle de l'AIEA en matière de non-prolifération nucléaire, voir Sonia DROBYSZ, *L'Agence internationale de l'énergie atomique et la non-prolifération des armes nucléaires*, thèse de doct., Université Paris I - Panthéon-Sorbonne, 2012.

238. Statut de l'AIEA, adopté le 23 oct. 1956, entré en vigueur le 29 juill. 1957, art. II-III.

239. Il existe trois types d'accords de garanties : (i) des accords de garanties généralisées avec les États non dotés d'armes nucléaires qui sont parties au TNP, (ii) des accords de soumission volontaire avec les États dotés d'armes nucléaires qui sont parties au TNP, et (iii) des accords de garanties relatifs à des éléments particuliers avec les États non parties au TNP.

ainsi qu'aux installations²⁴⁰. Les ENDAN doivent également prendre toutes les mesures nécessaires pour que les inspecteurs de l'Agence puissent s'acquitter de leurs fonctions de vérification²⁴¹. Ces accords de garantie peuvent être complétés par un protocole additionnel qui étend le droit d'accès de l'AIEA à l'information et aux sites nucléaires dans les États, renforçant ainsi l'application de l'Agence²⁴².

b. Les autres normes et instruments de la non-prolifération

78. Parallèlement aux négociations ayant conduit à la signature du TNP, d'autres traités spécifiques incluant des clauses de non-prolifération ont été conclus dans les années 1960. L'inquiétude grandissante à l'égard de la dissémination des armes nucléaires a conduit à l'adoption de clauses de dénucléarisation, totale ou partielle, non seulement à l'échelle régionale mais aussi au niveau planétaire²⁴³. Le traité sur l'espace extra-atmosphérique (1967) interdit ainsi à tout État de placer en orbite des armes nucléaires, l'exploration et l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique devant se faire dans un esprit pacifique²⁴⁴.

79. L'article VII du TNP n'interdisant aucun « groupe quelconque d'États de conclure des traités régionaux de façon à assurer l'absence totale d'armes nucléaires sur leurs territoires respectifs »²⁴⁵, des zones exemptes d'armes nucléaires (ZEAN) ont été mises en place pour prévenir la prolifération des armes nucléaires dans une zone géographique déterminée²⁴⁶. Si le TNP interdit la possession d'armes nucléaires pour les États non dotés, il n'interdit en rien l'installation sur leur territoire d'un arsenal nucléaire qui serait contrôlé par un État doté dont ils seraient alliés. Les zones exemptes d'armes nucléaires se distinguent ainsi du TNP en ce qu'elles limitent la dissémination géographique des armes nucléaires²⁴⁷.

240. *Structure et contenu des accords à conclure entre l'Agence et les États dans le cadre du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires*, INFCIRC/153, mars 1975, §7-8.

241. *Ibid.*, §9.

242. *Modèle de protocole additionnel à l'accord (aux accords) entre un État (des États) et l'agence internationale de l'énergie atomique relatif(s) à l'application de garanties*, INFCIRC/540 (corrigé), sept. 1997.

243. Pour une comparaison synthétique du contenu des traités mentionnés ci-après, voir Cécilie HELLESTVEIT et Daniel MEKONNEN, « Nuclear weapon-free zones » in 2014, p. 347-373, p. 372-373.

244. Suivant la même logique, un traité a été signé en 1971 pour prévenir une course aux armements nucléaires sur le fond des mers et des océans. Traité sur l'espace extra-atmosphérique, signé le 27 jan. 1967, entré en vigueur le 10 oct. 1967.

245. Cette disposition apparaît dès 1965 dans une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la nécessité de conclure un traité de non-prolifération nucléaire, Résolution 2028 (XX), 19 nov. 1965, *Non-prolifération des armes nucléaires*, §2, e).

246. Pour la définition précise des ZEAN, voir Résolution 3472 (XXX), 11 déc. 1975, *Étude complète de la question des zones exemptes d'armes nucléaires sous tous ses aspects*; Ross MCRAE, (éd.), *Les zones exemptes d'armes nucléaires*, 2, UNIDIR, juin 2011, p. I; Il existe aujourd'hui cinq zones exemptes d'armes nucléaires reconnues par l'ONU. Bureau des Affaires de Désarmement des Nations Unies, Nuclear-Weapon-Free Zones, Disponible sur < <https://disarmament.unoda.org/wmd/nuclear/nwzf/> > (consulté le 03/05/2023).

247. Alors que le TNP fait cohabiter non-prolifération et dissuasion nucléaires, la logique des zone exempte d'armes nucléaires écarte au contraire la dissuasion pour rapprocher la non-prolifération du désarmement et

80. Bien que la conception d'armes nucléaires de première génération ne requiert pas nécessairement d'essais nucléaires, l'arrêt complet et définitif de ces derniers a rapidement été envisagé à la fois en réponse aux inquiétudes liées aux retombées de produits de fission et aux déchets radioactifs engendrés par les explosions nucléaires dans l'espace atmosphérique, mais aussi pour prévenir la prolifération nucléaire²⁴⁸. Indépendamment de moratoires unilatéraux sur les essais mis en place temporairement par certains États à la fin des années 1950, un premier pas vers l'interdiction des essais nucléaires intervient en 1963 avec la signature du traité d'interdiction partielle des essais nucléaires qui prohibe les essais atmosphériques et sous l'eau mais pas les essais souterrains²⁴⁹. Il est complété en 1974 par le *Threshold Test Ban Treaty* (TTBT) – traité bilatéral entre les États-Unis et l'URSS – qui limite la puissance maximale des essais souterrains à 150 kT²⁵⁰. Les négociations reprennent à la fin de la Guerre froide et le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (Tice) est signé en 1996²⁵¹. Toutefois, il n'est pas formellement entré en vigueur, certains États figurant sur la liste des ratifications obligatoires n'ayant pas encore ratifié le traité, à l'instar entre autres des États-Unis, de la Chine, de la Corée du Nord ou encore de l'Iran²⁵².

81. Cet aperçu des normes de non-prolifération ne serait pas complet sans évoquer les garanties de sécurité. Les États nucléaires s'engagent, selon différents mécanismes, à garantir la sécurité des États non dotés contre l'emploi ou la menace d'emploi de l'arme nucléaire en contrepartie de leur renonciation à l'acquisition de telles armes²⁵³. La résolution 984 adoptée en 1995 par le Conseil de sécurité des Nations Unies endosse les engagements pris par les cinq puissances nucléaires à ne pas utiliser d'armes nucléaires à l'égard des États non dotés et parties au TNP²⁵⁴. Elle contient aussi des garanties de sécurité positives par lesquelles le Conseil de sécurité, et en premier lieu les États dotés, s'engagent à porter assistance aux

garantir ainsi la sécurité régionale, Léon KOUNGOU, *Le régime de non-prolifération nucléaire : état des lieux, état du discours*, Paris : L'Harmattan, 2010, 182 p., p. 92.

248. Les essais nucléaires permettent non seulement de perfectionner et diversifier les systèmes d'armes mais ils contribuent également à améliorer la sécurité et la fiabilité de ces dispositifs François GÉRÉ, *La prolifération nucléaire*, Que sais-je ?, Paris : Presses universitaires de France, 1995, 127 p., p. 109.

249. Traité d'interdiction partielle des essais nucléaires, signé à Moscou le 5 août 1963, entré en vigueur le 10 oct. 1963.

250. Traité sur la limitation des essais souterrains d'armes nucléaires (*Threshold Test Ban Treaty*, TTBT), signé à Moscou le 3 juill. 1974, entré en vigueur le 11 déc. 1990.

251. Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE), signé à New York le 24 sept. 1996, entré en vigueur le.

252. Serge SUR, « À propos du Traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires : les États-Unis entre l'unilatéralisme et le multilatéralisme », *AFRI*, 2000, vol. I, p. 747-757 ; Nicolas ROCHE, *Pourquoi la dissuasion*, *op. cit.*, p. 248-250.

253. Pour davantage de précisions sur les mécanismes pouvant être mis en place à l'égard des États non dotés, voir Abdelwahab BIAD, « Les arrangements internationaux pour garantir les États non dotés d'armes nucléaires contre l'emploi ou la menace de ces armes », *Annuaire français de droit international*, 1997, vol. 43, p. 227-252 ; Emmanuelle MAITRE, *Derrière le concept de garanties négatives de sécurité*, Observatoire de la dissuasion 101, FRS, sept. 2022.

254. S/RES/984 (1995), 11 avr. 1995, §1.

ENDAN « au cas où lesdits États seraient victimes d'un acte d'agression impliquant l'emploi d'armes nucléaires ou menacés d'une telle agression »²⁵⁵.

§2. L'utilisation des sanctions économiques pour empêcher la prolifération nucléaire

82. Quel que soit le moment où elle est envisagée par les États proliférants²⁵⁶, « l'acquisition de l'arme nucléaire résulte de la combinaison d'une volonté politico-stratégique et d'une capacité économique et technique »²⁵⁷. Dès les prémices des recherches sur l'énergie nucléaire, de nombreux États ont succombé à la tentation de l'atome, pour un usage civil mais aussi militaire²⁵⁸. Ces épisodes de prolifération nucléaire ont suscité des réactions différentes selon les contextes dans lesquels ils se sont produits. Si certains États ont cherché à acquérir l'arme nucléaire sans s'être au préalable engagés à ne pas le faire (A), d'autres ont en revanche violé leurs obligations internationales en matière de non-prolifération en développant un programme nucléaire à vocation militaire (B).

A. L'inefficacité des sanctions à l'encontre des États proliférant en dehors du régime de non-prolifération

a. L'obtention de l'arme nucléaire par l'Afrique du Sud en dépit des sanctions économiques liées à l'apartheid

83. Bien que l'Afrique du Sud ait entamé un programme nucléaire civil dès la fin des années 1950, ce n'est qu'à partir de la fin des années 1960 que le pays commence à envisager l'usage militaire de l'atome en réponse aux menaces grandissantes qui pèsent sur le pays. Sans pour autant établir de stratégie d'emploi de l'arme nucléaire²⁵⁹, le changement d'orientation du programme nucléaire est décidé en 1974²⁶⁰ et répond à des pressions et à des inquiétudes qui se manifestent aussi bien en interne qu'à l'échelle régionale voire internationale. Au niveau domestique, l'influence exercée par les scientifiques, les politiciens, l'appareil militaire et les technocrates a eu une influence considérable sur la décision sud-africaine de se doter d'une

255. S/RES/984 (1995), *précité*, §2-3,5.

256. Les États proliférants, qui développent des programmes d'armes de destruction massive (ici des armes nucléaires), doivent être distingués des États proliférateurs qui disséminent leurs technologies et savoir-faire en la matière, contribuant ainsi au phénomène de prolifération.

257. François GÉRÉ, *La prolifération nucléaire*, *op. cit.*, p. 47.

258. Une étude du *Belfer Center for Science and International Affairs* de 2017 recense au moins 31 pays ayant ouvert la voie à un programme nucléaire militaire parmi lesquels 17 ont effectivement mené des activités proliférantes. Voir le tableau 1 synthétisant les résultats de l'étude sur les épisodes de prolifération depuis la fin des années 1930, Philipp C. BLEEK, *When Did (and Didn't) States Proliferate?*, *précité*, p. 8.

259. Stephen F. BURGESS, « South Africa's Nuclear Weapons Policies », *The Nonproliferation Review*, 2006, vol. 13, n° 3, p. 519-526, p. 519.

260. A/CN.10/179, 26 avr. 1993, *Annex : Speech by the state President, Mr. F. W. De Klerk, to a joint session of Parliament, 24 March 1993, Nuclear Non-Proliferation Treaty*.

capacité de dissuasion nucléaire²⁶¹. Le dilemme de sécurité²⁶² auquel fait face le pays dans son environnement régional renforce d'autant plus la volonté de l'Afrique du Sud d'acquérir l'arme nucléaire, par crainte d'une invasion des troupes soviétiques et cubaines massivement présentes au Mozambique et en Angola²⁶³.

84. Plus largement, l'ostracisme international dont est victime l'Afrique du Sud en raison de sa politique d'apartheid a probablement contribué à exacerber son insécurité, les pays isolés sur le plan international étant plus susceptibles d'afficher des ambitions nucléaires militaires. Si aucune mesure restrictive n'a été prise à l'encontre de l'Afrique du Sud pour la dissuader d'obtenir l'arme nucléaire, Stephen F. Burgess considère que le programme nucléaire militaire sud-africain illustre les conséquences indésirables des sanctions économiques sur les pays visés²⁶⁴. Selon lui, l'Afrique du Sud a dû développer une production autonome d'uranium enrichie en raison des sanctions et des mesures de contrôle à l'exportation qui l'empêchait de s'approvisionner en combustible à l'étranger. Les sanctions poseront des difficultés similaires pour permettre à l'Iran d'alimenter en combustible le réacteur de recherche de Téhéran, *infra* §807 et s., p. 450 et s...

85. L'Afrique du Sud tire profit d'un contexte particulièrement favorable, et de sa position de troisième producteur mondial d'uranium et des réserves considérables de ce minerai dont elle dispose, pour obtenir des pays occidentaux les connaissances et les technologies lui permettant d'acquérir la bombe²⁶⁵. En contrepartie de ses approvisionnements en uranium, l'Afrique du Sud bénéficie du programme de coopération américain *Atoms for Peace* qui lui permet d'acquérir des connaissances et technologies pouvant être utilisées non seulement à des fins civiles mais aussi pour concevoir des armes. Elle acquiert ainsi un premier réacteur

261. Roy E. HORTON, *Out of (South) Africa: Pretorias Nuclear Weapons Experience*, INSS Occasional Paper 27, août 1999, p. 18-21.

262. Dans une conception réaliste des relations internationales, l'incertitude qui caractérise l'état d'anarchie peut être la source d'un dilemme de sécurité pour les États. Lorsque les capacités militaires de l'État A augmentent, l'État B peut choisir de ne pas réagir s'il perçoit que cette mesure est défensive, ou bien d'augmenter à son tour ses capacités militaires s'il interprète l'action de A comme étant offensive. Quelle que soit la décision de B, son insécurité augmente. Sur le dilemme de sécurité, voir particulièrement *infra* Chapitre 1, Section II, §1, B, 1, a, Le dilemme de sécurité, principale cause de prolifération nucléaire, p. 114

263. Bradley A. THAYER, « The Causes of Nuclear Proliferation and the Utility of the Nuclear Non-Proliferation Regime », *Security Studies*, 1995, vol. 4, n° 3, p. 463-519, p. 494-495 ; Il faut toutefois reconnaître que les menaces qui pèsent sur le pays ne sont pas aussi sévères que celles qui justifient traditionnellement le choix de l'option nucléaire. En outre, la supériorité militaire conventionnelle de l'Afrique du Sud dans la région est telle que la poursuite d'un programme nucléaire militaire constituerait avant tout un élément de négociation pour obtenir l'aide des États-Unis en cas de détérioration de l'environnement sécuritaire du pays. Peter LIBERMAN, « The Rise and Fall of the South African Bomb », *International Security*, 2001, vol. 26, n° 2, p. 45-86, p. 46 ; Richard K. BETTS, « Paranoids, Pygmies, Pariahs and Nonproliferation Revisited », *Security Studies*, 1993, vol. 2, n° 3-4, p. 100-124, p. 121.

264. Stephen F. BURGESS, « South Africa's Nuclear Weapons Policies », *précité*, p. 522.

265. Howard SCHISSEL, « Comment l'Afrique du Sud a pu mettre au point "sa" bombe nucléaire », *Le Monde diplomatique*, sept. 1978.

de recherche, Safari-I, qui entre en service en 1965 sur le site de Pelindaba. Pour alimenter le réacteur en uranium enrichi de manière autonome, l'Afrique du Sud élabore un procédé d'enrichissement autochtone, exploité dans une installation située à Valindaba²⁶⁶.

86. Surmontant les obstacles techniques et financiers rencontrés sur le chemin conduisant à l'arme atomique, l'Afrique du Sud parvient à se doter d'une capacité de dissuasion nucléaire limitée. Néanmoins, l'effondrement de l'URSS et la résolution des conflits régionaux réduisant considérablement les risques d'attaque sur le territoire, le président De Klerk prend la décision de démanteler l'arsenal nucléaire sud-africain et entame des négociations auprès de l'AIEA en vue d'adhérer au TNP²⁶⁷. L'Afrique du Sud signe le TNP le 10 juillet 1991 et conclut rapidement un accord de garanties généralisées avec l'AIEA. À l'occasion d'un discours devant le Parlement en avril 1993, le président De Klerk précise les contours du programme nucléaire militaire mené clandestinement depuis 1974 et confirme notamment que seules six armes, sur les sept initialement envisagées, ont été conçues dans le pays et intégralement démantelées début 1990 pour répondre aux exigences du TNP²⁶⁸. L'Afrique du Sud devient ainsi le premier État, et jusqu'à présent le seul, à avoir conçu l'arme nucléaire, puis à y avoir renoncé volontairement.

b. La confrontation entre l'Inde et le Pakistan

87. Bénéficiant du programme *Atoms for Peace*, l'Inde développe un vaste programme nucléaire civil et se dote de réacteurs canadiens capables de produire du plutonium et du tritium, produits pouvant être utilisés à des fins militaires. Préoccupée par des enjeux de sécurité, sa volonté de non-alignement dans le contexte de la Guerre froide et son désir de revendiquer un statut de puissance, l'Inde s'engage dans la voie du nucléaire militaire et procède à une première explosion nucléaire à des fins pacifiques en mai 1974²⁶⁹. En réaction, les États-Unis adoptent pour la première fois des sanctions économiques *ex post*

266. Il apparaîtra ultérieurement que l'Afrique du Sud a bénéficié de l'assistance technique de l'Allemagne de l'Ouest pour mettre au point la technique d'enrichissement employée Howard SCHISSEL, *Comment l'Afrique du Sud a pu mettre au point « sa » bombe nucléaire*, précité; Zdenek CERVENKA et Barbara ROGERS, *The Nuclear Axis: Secret Collaboration between West Germany and South Africa*, Londres : Times Books, 1978, 464 p.

267. A/CN.10/179, précité.

268. *Ibid.* ; À la suite d'inspections particulièrement poussées, l'AIEA conclut au respect par l'Afrique du Sud de ses obligations en matière de non-prolifération nucléaire et au caractère désormais purement pacifique de son programme nucléaire. Pour une synthèse des inspections menées en Afrique du Sud après la signature du TNP et des conclusions de l'AIEA, voir Adolf BAECKMANN, Garry DILLON et Demetrius PERRICOS, « Vérification du nucléaire en Afrique du Sud », *AIEA Bulletin*, 1995, vol. 1, p. 42-48.

269. La décision indienne de se doter de l'arme nucléaire est renforcée par la guerre contre le Pakistan qui éclate en 1971. François GÉRÉ, *La prolifération nucléaire*, op. cit., p. 57 ; A. Vinod KUMAR, *India and the Nuclear Non-proliferation Regime : The Perennial Outlier*, Cambridge : Cambridge University Press, 2014, 233 p.

facto justifiées par la lutte contre la prolifération des armes nucléaires²⁷⁰. Ces mesures coercitives ne freineront aucunement les ambitions nucléaires de l'Inde. Le développement d'un programme spatial avancé permet au pays d'acquérir une maîtrise de la technologie balistique et ainsi de concevoir les vecteurs nécessaires pour déployer des armes nucléaires²⁷¹. L'Inde procède à cinq essais nucléaires entre les 11 et 13 mai 1998, s'affirmant ainsi comme une puissance nucléaire *de facto*²⁷².

88. Les essais indiens de mai 1998 offrent une opportunité inédite pour le Pakistan de rétablir l'équilibre stratégique vis-à-vis de son rival dont la supériorité, à la fois démographique et en termes d'armement conventionnel, est indéniable. Les 28 et 30 mai 1998, le Pakistan réalise pas moins de six essais nucléaires, revendiquant à son tour son statut de puissance nucléaire *de facto*²⁷³. La nucléarisation du Pakistan a eu des répercussions bien au-delà du sous-continent indien. En effet, le responsable du programme d'enrichissement de l'uranium du Pakistan et « père » de la bombe de son pays, Abdul Qadeer Khan, a établi un vaste réseau illégal d'exportations et d'importations nucléaires ayant contribué au développement des programmes militaires clandestins d'au moins trois pays (Iran, Corée du Nord, Libye)²⁷⁴.

89. Refusant d'adhérer au TNP en raison de son caractère discriminatoire, l'Inde écarte également toute signature du traité d'interdiction complète des essais nucléaires (Tice ou *Comprehensive Test Ban Treaty* (CTBT)) alors que le pays est partie au traité d'interdiction partielle des essais nucléaires de 1963, interdisant les essais atmosphériques et sous l'eau mais pas les essais souterrains. Tant que l'Inde n'aura pas souscrit au TNP et au Tice, le Pakistan s'en abstiendra. En menant chacun des essais nucléaires souterrains, l'Inde et le Pakistan n'ont ainsi violé aucune norme restreignant les essais nucléaires et ne peuvent donc

270. Dans leur ouvrage sur l'utilisation des sanctions économiques par les États-Unis pour lutter contre la prolifération des armes de destruction massive, notamment nucléaires, Richard H. Speier, Brain G. Chow et Rae S. Starr distinguent les sanctions *ex post facto* adoptées à la suite d'un événement déclencheur comme dans le cas de l'Inde, et les lois autorisant l'adoption ultérieure de sanctions, Richard H. SPEIER, Brain G. CHOW et Rae S. STARR, *Nonproliferation Sanctions*, Rand Publishing, 2001, 279 p., p. 1,6.

271. Concernant les liens entre le programme spatial indien et le développement de missiles balistiques, voir Jürgen SCHEFFRAN, « Dual Use of Missiles and Space Technologies » *in* 1993, p. 49-68, p. 63-65.

272. A. Vinod KUMAR, *India and the Nuclear Non-proliferation Regime*, *op. cit.*; Isabelle CAPETTE, « Les essais nucléaires indiens et pakistanais : un défi lancé à la non-prolifération nucléaire », *Actualité et Droit International*, déc. 1998, Disponible sur < <http://www.ridi.org/adi/199812a3.html> > (consulté le 24/07/2020); Marie-Hélène LABBÉ, « Les essais nucléaires indiens et pakistanais et la non-prolifération », *Politique étrangère*, 1998, vol. 63, n° 3, p. 531-547.

273. Comme l'Inde, le Pakistan avait lancé une filière nucléaire civile grâce au programme de coopération *Atoms for Peace*. Isabelle CAPETTE, « Les essais nucléaires indiens et pakistanais : un défi lancé à la non-prolifération nucléaire », *précité*; Marie-Hélène LABBÉ, « Les essais nucléaires indiens et pakistanais et la non-prolifération », *précité*.

274. Sur le marché noir de la bombe, voir Bruno TERTRAIS, *Le marché noir de la bombe : Enquête sur la prolifération nucléaire*, Paris : Buchet-Chastel, 2009, 262 p.; Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, *op. cit.*, p. 164-179.

voir leur responsabilité internationale mise en cause sur le plan purement juridique²⁷⁵. Le comportement, certes licite, des deux rivaux sud-asiatiques suscite néanmoins de nombreuses condamnations politiques, voire le recours à des instruments coercitifs.

90. Rappelant que la prolifération des armes de destruction massive constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales, le Conseil de sécurité condamne fermement les essais nucléaires conduits par l'Inde et le Pakistan en mai 1998 par l'adoption de la résolution 1172 (1998) qui exige que « l'Inde et le Pakistan s'abstiennent de procéder à de nouveaux essais nucléaires » et leur demande « de mettre immédiatement fin à leurs programmes de développement d'armes nucléaires »²⁷⁶. Si l'organe des Nations Unies « encourage tous les États à empêcher l'exportation de matériel, de matières ou de technologies qui pourraient de quelque manière que ce soit contribuer à des programmes en Inde ou au Pakistan d'armes nucléaires ou de missiles balistiques pouvant emporter de telles armes », cette demande n'a aucune force obligatoire sur les États membres. L'action du Conseil de sécurité en réaction au risque de prolifération posé par l'Inde et le Pakistan n'a donc conduit à l'adoption d'aucune mesure coercitives en vertu du Chapitre VII de la Charte, malgré le danger que représente l'acquisition par ces deux voisins d'une capacité militaire nucléaire.

91. Invoquant pour la première fois l'amendement Glenn de 1994, qui modifie la section 102 du *Nuclear Proliferation Prevention Act* de 1961, les États-Unis adoptent unilatéralement des sanctions économiques à l'égard de l'Inde et du Pakistan pour inciter ces États à renoncer à leurs ambitions nucléaires. Le président Bill Clinton suspend notamment les aides financières accordés aux deux pays immédiatement après leurs essais respectifs²⁷⁷ mais ne parvient pas à obtenir un ralliement franc et massif d'autres puissances occidentales dans sa stratégie de sanctions, à l'exception du Japon²⁷⁸. Cependant, les États-Unis commencent dès le mois de juillet 1998 à alléger le régime de sanctions en place, le vidant progressivement de sa substance, de telle sorte que la plupart des mesures coercitives ont été levées dans les six mois suivant leur adoption. Si les sanctions ont bien eu un impact négatif sur les économies de

275. Isabelle CAPETTE, « Les essais nucléaires indiens et pakistanais : un défi lancé à la non-prolifération nucléaire », *précité*.

276. S/RES/1172 (1998), 6 juin 1998, *Paix et sécurité internationale*.

277. Pour un résumé des caractéristiques du régime de sanctions mis en place par les États-Unis vis-à-vis de l'Inde et du Pakistan – leurs objectifs, leur contenu – voir l'encadré 2 réalisé par Daniel MORROW et Michael CARRIÈRE, « The economic impacts of the 1998 sanctions on India and Pakistan », *The Nonproliferation Review*, 1999, vol. 6, n° 4, p. 1-16, p. 4.

278. L'Allemagne, le Canada, l'Australie et le Danemark suspendent leurs programmes d'aides envers l'Inde et le Pakistan, mais seules les mesures japonaises et américaines concernent des montants suffisamment élevés pour être susceptibles d'infléchir la position nucléaire des deux rivaux sud-asiatiques. *ibid.*, p. 5 ; Marie-Hélène LABBÉ, « Les essais nucléaires indiens et pakistanais et la non-prolifération », *précité*, p. 536.

ces États, elles n'ont en revanche pas été appliquées suffisamment longtemps pour influencer significativement la posture nucléaire de l'Inde et du Pakistan²⁷⁹.

B. La systématisation du recours aux sanctions économiques pour dissuader la prolifération nucléaire

92. Si elles n'ont pas conduit l'Inde et le Pakistan à abandonner leurs ambitions nucléaires militaires, les sanctions économiques ont été utilisées pour lutter contre la prolifération nucléaire à diverses reprises. Leur utilisation a d'ailleurs été systématique à l'égard d'États proliférants s'étant au préalable engagés à ne pas se doter de l'arme nucléaire en adhérant au Traité de non-prolifération. Les violations de leurs engagements internationaux par la Libye, l'Iraq et l'Iran ont suscité une réponse unanime des acteurs internationaux qui ont adopté contre ces pays des sanctions économiques strictes (1). Des sanctions économiques ont également été prises contre la Corée du Nord qui a annoncé son retrait du TNP en 2003, se déliant ainsi de son engagement à ne pas proliférer après l'avoir violé (2).

1. Les épisodes de prolifération par des États parties au TNP

93. Alors que la plupart des États s'étant lancés dans la course à l'arme nucléaire l'ont fait sans engagement antérieur de non-prolifération, plusieurs pays ont violé leurs obligations internationales en vue d'acquérir la bombe et se sont vus imposer des sanctions économiques pour les inciter à renoncer à leurs ambitions nucléaires. Nous ne traiterons pas ici du cas emblématique de l'Iran puisqu'il sera l'objet d'étude de cette thèse.

a. L'Iraq

94. Bien que l'Iraq ait signé le TNP en 1968 et l'ait ratifié en 1969, son intention de bâtir un programme nucléaire militaire apparaît clairement lorsque le pays acquiert auprès de la France le réacteur d'Osiraq en 1976, bien qu'il dissimule ses intentions par le développement d'une filière nucléaire civile²⁸⁰. Malgré les doutes qui existaient quant à la nature des ambitions nucléaires iraqiennes²⁸¹, ce n'est qu'à la fin de la guerre du Golfe de 1991 que sont établies des preuves de l'existence du programme nucléaire clandestin de Saddam Hussein²⁸². La résolution 687, votée par le Conseil de sécurité des Nations Unies, crée la

279. Daniel MORROW et Michael CARRIERE, « The economic impacts of the 1998 sanctions on India and Pakistan », *précité*.

280. Michel SAINT-MLEUX, « Le nucléaire en Irak », *précité*, p. 53.

281. Les États-Unis ont mentionné les aspirations nucléaires de l'Iraq comme l'une des raisons ayant justifié leur intervention militaire en 1991. Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, *op. cit.*, p. 15.

282. Sur la découverte du programme nucléaire clandestin iraquien, voir notamment Michel SAINT-MLEUX, « Le nucléaire en Irak », *précité*; Mohamed ElBaradei raconte la découverte et le démantèlement du programme nucléaire iraquien dans un ouvrage retraçant l'ensemble des crises de prolifération auxquelles

commission spéciale chargée de s'assurer du démantèlement par l'Iraq de ses programmes d'armes de destruction massive. Sur le volet nucléaire, le CSNU décide que « l'Iraq doit accepter inconditionnellement de ne pas acquérir ni mettre au point d'armes nucléaires ou de matériaux pouvant servir à en fabriquer » et demande à l'AIEA d'inspecter les installations et de vérifier les matériaux en sa possession déclarés par le pays²⁸³. L'Agence établit alors, grâce à ses inspections et vérifications, que la dimension militaire du programme nucléaire a été initiée en 1982, peu de temps après la destruction du réacteur d'Osiraq par l'aviation israélienne en 1981 et s'est renforcée dans le contexte de la guerre contre l'Iran²⁸⁴. Malgré les inspections mandatées par la commission spéciale, l'Iraq tente de poursuivre ses activités nucléaires clandestines pendant la décennie 1990 en dissimulant certaines installations, en entravant le travail des inspecteurs sur place ou encore en détruisant certaines preuves documentaires²⁸⁵.

95. À la suite de l'invasion du Koweït par l'Iraq en 1991, le pays fait face à des sanctions économiques drastiques adoptées par le Conseil de sécurité mais aussi, unilatéralement, par les États-Unis²⁸⁶. Ces mesures privent le régime iraquien des ressources nécessaires à la poursuite des programmes destinés à la conception d'armes de destruction massive²⁸⁷. Dans le même temps, Saddam Hussein aurait ordonné le démantèlement des programmes d'armement non conventionnel et des stocks d'armes de destruction massive dès 1991 pour obtenir la levée des sanctions, mais aurait eu l'intention de reprendre ces activités après la fin des mesures coercitives²⁸⁸. Si Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott et al. considèrent les sanctions contre l'Iraq comme un succès en matière de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive, le fait que l'Iraq aurait suspendu ses activités proliférantes simultanément à l'adoption des mesures coercitives suggère que ce ne sont peut-être pas

il a été confronté lorsqu'il était directeur générale de l'AIEA. Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, *op. cit.*, p. 9-36.

283. S/RES/687 (1991), 3 avr. 1991, art. 12.

284. Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, *op. cit.*, p. 27.

285. Michel SAINT-MLEUX, « Le nucléaire en Irak », *précité*, p. 59 ; Etel SOLINGEN, *Nuclear Logic*, *op. cit.*, p. 151.

286. Entre 1991 et 2003, plusieurs résolutions du Conseil de sécurité appellent l'Iraq à démanteler ses programmes destinés à la conception d'armes de destruction massive, notamment nucléaires. Les États-Unis adoptent également des mesures coercitives visant à empêcher la prolifération d'armes non conventionnelles dans le pays, notamment avec l'*Iran-Iraq Non-Proliferation Act* de 1992. Joy GORDON, *Invisible War : The United States and the Iraq Sanctions*, Harvard University Press, 2010 ; Hans-Christof von SPONECK, « Iraq: Burden of UN Sanctions », *Economic and Political Weekly*, 2005, vol. 40, n° 47, p. 4902-4905 ; Kenneth KATZMAN et Christopher M. BLANCHARD, *Iraq: Oil-For-Food Program, Illicite Trade, and Investigations*, RL3040472, Congressional Research Service, 14 juin 2005.

287. Gary Clyde HUFBAUER, Jeffrey J. SCHOTT et al., *Economic Sanctions Reconsidered*, *op. cit.*, p. 72,132 ; Etel SOLINGEN, *Nuclear Logic*, *op. cit.*, p. 158.

288. *Ibid.*, p. 159 ; *Comprehensive report of the Special Advisor to the DCI on Iraq's WMD : Volume 2: Nuclear*, CIA, 30 sept. 2004, p. 1.

les sanctions en elles-mêmes qui sont responsables de l'abandon des programmes d'arme de destruction massive, mais les menaces de sanctions²⁸⁹.

b. La Libye

96. Malgré son adhésion au TNP en 1975 et ses déclarations contre l'arme atomique, le régime libyen lance un programme nucléaire clandestin dans les années 1980 et 1990, sous couvert du développement d'une filière civile²⁹⁰. La Libye bénéficie non seulement de l'assistance d'États dotés ou ayant mené des activités proliférantes²⁹¹ – mais surtout du réseau d'Abdul Qadeer Khan²⁹². Au ban des nations depuis la fin des années 1970 en raison de son soutien au terrorisme, la Libye s'engage en mars 2003 dans un processus de réintégration en négociant avec les États-Unis et le Royaume-Uni l'abandon de ses programmes non-conventionnels²⁹³. En décembre 2003, les autorités libyennes annoncent officiellement leur intention de renoncer à leur programme nucléaire militaire, jusque-là resté secret malgré les inspections de l'AIEA, et s'engagent à ratifier le protocole additionnel de l'AIEA²⁹⁴.

97. La décision du colonel Kadhafi s'explique non seulement par le fait que la levée des sanctions américaines à l'encontre de la Libye ne pouvait être envisagée qu'après un renoncement total du pays à ses programmes non-conventionnels mais aussi par la crainte d'une intervention militaire sur le territoire comparable à celle qui se déroulait alors en Iraq, pays suspecté de détenir un arsenal d'armes de destruction massives²⁹⁵. Si les Nations Unies avaient mis un terme en 1999 aux mesures adoptées en 1992, la priorité pour le régime libyen était d'obtenir la levée des sanctions américaines, en vigueur depuis 1979, qui pesaient sur le

289. Nicholas L. MILLER, « The Secret Success of Nonproliferation Sanctions », *International Organization*, 2014, vol. 68, n° 4, p. 913-944, p. 928-929, note de bas de page 74.

290. Dès 1970, le colonel Kadhafi se rend en Chine dans l'espoir d'acquérir des armes nucléaires pour renforcer la sécurité de la Libye qui entretenait alors des relations conflictuelles avec ses voisins, et plus particulièrement avec l'Égypte, mais ses efforts restent infructueux. Etel SOLINGEN, *Nuclear Logic, op. cit.*, p. 214-216.

291. La France, la Chine, l'URSS, l'Argentine et l'Inde aurait aidé la Libye dans le domaine nucléaire. *ibid.*, p. 213.

292. Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception, op. cit.*, p. 149-151 ; Etel SOLINGEN, *Nuclear Logic, op. cit.*, p. 217-219 ; Bruno TERTRAIS, *Le marché noir de la bombe, op. cit.*, p. 90-99.

293. En plus de son programme nucléaire à vocation militaire, la Libye a également entrepris un programme d'armement chimique.

294. Dans l'affaire libyenne, ElBaradei condamne particulièrement les manquements des États-Unis et du Royaume-Uni à leurs engagements en vertu du TNP, les deux puissances nucléaires auraient dû informer l'AIEA des violations par la Libye de son accord de garanties dès qu'ils en ont eu connaissance. Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception, op. cit.*, p. 148-163.

295. Thérèse DELPECH, « Les désarrois de la lutte contre la prolifération nucléaire », *Critique internationale*, 2004, vol. 23, n° 2, p. 43-52, p. 47 ; Pour une analyse complète des incitations – aussi bien positives que négatives, domestiques qu'internationales – ayant conduit la Libye à renoncer à son programme nucléaire, voir David D. PALKKI et Shane SMITH, « Contrasting causal mechanisms: Iraq and Libya » in 2012, p. 261-294, p. 266-278.

développement économique du pays. Bien que la plupart des mesures coercitives à l'égard de la Libye aient été adoptées pour son soutien au terrorisme – seul l'*Iran-Libya Sanctions Act* (ILSA) était explicitement lié à la prolifération d'armes de destruction massive, notamment nucléaires²⁹⁶ –, les sanctions économiques sont considérées comme un instrument efficace de lutte contre la prolifération nucléaire dans le cas libyen par le rôle qu'elles ont joué dans la décision de Kadhafi de renoncer à son programme nucléaire militaire²⁹⁷. Néanmoins, l'expérience libyenne démontre aussi que ces mesures ne peuvent à elles seules atteindre leurs objectifs. Elles doivent être complétées par d'autres instruments, tels que l'utilisation des informations obtenues par les services de renseignements ou la menace militaire, pour exploiter pleinement les vulnérabilités que ces mesures engendrent²⁹⁸.

2. Le cas particulier de la Corée du Nord

98. Remontant aux années 1960, la coopération nucléaire civile entre Pyongyang et Moscou permet à la Corée du Nord de construire la base de son infrastructure nucléaire²⁹⁹. Ce n'est qu'à partir du milieu des années 1980 que le programme nucléaire de la Corée du Nord prend une orientation militaire, en parallèle de son accession au TNP en 1985 sous la pression soviétique³⁰⁰. Parallèlement à ces discussions, l'AIEA constate de sérieuses incohérences entre la déclaration effectuée par la Corée du Nord au titre de son accord de garantie et le rapport de ses inspecteurs³⁰¹. Le régime nord-coréen refuse les inspections spéciales demandées par l'Agence à cet égard et annonce en mars 1993 son intention de se retirer du TNP³⁰². Les menaces de sanctions américaines et la visite du président Carter en Corée du Nord conduisent le pays à suspendre son retrait du Traité et à signer d'un accord-cadre avec

296. Miriam BARNUM et Bryan L. FEAREY, « Sanctions as a nonproliferation tool: Lessons from Libya », *Comparative Strategy*, 2016, vol. 35, n° 4, p. 234-245, Disponible sur < <https://doi.org/10.1080/01495933.2016.1222830> >, p. 234-235.

297. Gary Clyde HUFBAUER, Jeffrey J. SCHOTT et al., *Economic Sanctions Reconsidered*, *op. cit.*, p. 12-13, 25, 71-72 ; Nicholas L. MILLER, « The Secret Success of Nonproliferation Sanctions », *précité*, p. 929 ; Miriam BARNUM et Bryan L. FEAREY, « Sanctions as a nonproliferation tool: Lessons from Libya », *précité*, p. 234.

298. *Ibid.*, p. 242-243.

299. La Corée du Nord développe d'abord une filière de production du plutonium grâce à un réacteur fonctionnant à l'uranium naturel et à l'eau lourde acquis auprès de l'URSS. Sur le programme nucléaire nord-coréen, voir particulièrement Etel SOLINGEN, *Nuclear Logic*, *op. cit.*, p. 118-140 ; Nicolas ROCHE, *Pourquoi la dissuasion*, *op. cit.*, p. 281-288.

300. Toutefois, elle accepte qu'en 1992 l'entrée en vigueur de son accord de garantie avec l'AIEA et la mise en place des inspections de l'Agence associées, après le retrait en 1991 des armes nucléaires américaines stationnées dans la péninsule pendant la guerre de Corée et la signature d'une déclaration conjointe sur la dénucléarisation des deux Corées début 1992. Etel SOLINGEN, *Nuclear Logic*, *op. cit.*, p. 118 ; Nicolas ROCHE, *Pourquoi la dissuasion*, *op. cit.*, p. 283-285.

301. Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, *op. cit.*, p. 37-47.

302. Il s'agit de la première, et unique, occasion à laquelle l'AIEA a officiellement invoqué les dispositions d'inspections spéciales concernant des lieux non déclarés. Si la Roumanie a aussi fait l'objet d'une inspection spéciale en 1992, cette dernière avait été déclenchée à la demande du nouveau gouvernement roumain qui avait découvert l'existence d'un programme nucléaire clandestin mené par le régime de Ceausescu.

les États-Unis qui prévoit la fourniture de réacteurs à eau légère pressurisée et de pétrole au régime nord-coréen en contrepartie d'un gel des installations nucléaires (réacteurs et usines de retraitement) en vue de leur démantèlement futur³⁰³. C'est dans ce contexte que la Corée du Nord va clandestinement chercher à développer un programme d'enrichissement de l'uranium grâce aux transferts de technologie du réseau pakistanais à la fin des années 1990³⁰⁴.

99. Après avoir admis l'existence d'un programme nucléaire d'enrichissement de l'uranium en octobre 2002, la Corée du Nord expulse les inspecteurs de l'AIEA et annonce en janvier 2003 son retrait du TNP ainsi que le redémarrage des installations nucléaires mises à l'arrêt par l'accord-cadre de 1994³⁰⁵. Des pourparlers s'engagent dès lors entre six États – les États-Unis, la Russie, la Corée du Sud, la Chine, le Japon et la Corée du Nord – pour tenter de trouver une issue pacifique aux enjeux de sécurité soulevés par le programme nucléaire nord-coréen³⁰⁶. Ces efforts diplomatiques se révèlent rapidement infructueux, la Corée du Nord multipliant les provocations. En 2006, Pyongyang procède à des essais balistiques et à un premier essai nucléaire, prouvant ainsi l'existence de sa capacité de dissuasion autonome. En réaction à ces démonstrations de force, le Conseil de sécurité des Nations Unies adopte respectivement, et à l'unanimité, les résolutions 1695 et 1718 qui imposent les premières sanctions économiques contre la Corée du Nord et lui interdisent de réaliser de nouveaux essais nucléaires et lancements de missiles³⁰⁷. Malgré la poursuite des négociations avec le groupe des six, la Corée du Nord réalise de nouveaux essais nucléaires en mai 2009, février 2013, janvier et septembre 2016, septembre 2017 qui ravivent les tensions internationales. Chacun de ces essais est unanimement condamné par l'adoption de résolutions au Conseil de sécurité³⁰⁸ faisant augmenter progressivement la pression internationale et l'intensité des sanctions économiques. Cette pression sur l'appareil économique est d'autant plus forte que des mesures coercitives ont aussi été prises unilatéralement par les États-Unis et l'Union européenne, mais également par le Japon, la Corée du Sud ou encore l'Australie³⁰⁹.

Laura ROCKWOOD, Noah MAYHEW et al., *IAEA Safeguards: Staying Ahead of the Game*, 2019:14, Swedish Radiation Safety Authority, 2019, 67 p., p. 24.

303. Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, *op. cit.*, p. 45-46; Nicolas ROCHE, *Pourquoi la dissuasion*, *op. cit.*, p. 285-286.

304. Bruno TERTRAIS, *Le marché noir de la bombe*, *op. cit.*, p. 81-86.

305. Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, *op. cit.*, p. 88-111.

306. Leszek BUSZYNSKI, *Negotiating with North Korea : The Six Party Talks and the nuclear issue*, New York : Routledge, 2013, 208 p.

307. S/RES/1695 (2006), 15 juill. 2006, *Non-prolifération : République populaire démocratique de Corée*; S/RES/1718 (2006), 13 déc. 2006, *Non-prolifération : République populaire démocratique de Corée*.

308. S/RES/1874 (2009), 12 juin 2009, *Non-prolifération : République populaire démocratique de Corée*; S/RES/2094 (2013), 7 mars 2013, *Non-prolifération : République démocratique de Corée*; S/RES/2270 (2016), 2 mars 2016, *Non-prolifération : République populaire démocratique de Corée*; S/RES/2375 (2017), 11 sept. 2017, *Non-prolifération : République populaire démocratique de Corée*.

309. Sur le contenu des sanctions adoptées à l'encontre de la Corée du Nord, voir notamment pour les sanctions onusiennes « Making Sense of UN Sanctions on North Korea », Carnegie Endowment for

100. Parallèlement à ses efforts dans le domaine nucléaire, la Corée du Nord poursuit le développement de son programme balistique qui se traduit par de nombreux essais balistiques renforçant la crédibilité de la dissuasion nucléaire nord-coréenne. Il ne fait désormais aucun doute que la Corée du Nord dispose d'armes nucléaires puissantes et des moyens de les déployer. Révélatrice des faiblesses du régime de non-prolifération, la crise de prolifération nord-coréenne remet en question la pérennité du système dans son ensemble, faisant notamment craindre le retrait d'autres États parties au TNP ³¹⁰. L'exemple nord-coréen démontre ainsi l'incapacité des acteurs internationaux à dissuader un État particulièrement déterminé à acquérir l'arme nucléaire, et ce en dépit de la conjonction d'efforts diplomatiques et d'une pression internationale considérables. L'inflexion de Pyongyang sur la question nucléaire illustre les limites de l'utilisation des sanctions économiques comme instrument de lutte contre la prolifération nucléaire. Sans pour autant étudier explicitement le régime de sanctions adopté à l'encontre de la Corée du Nord et les facteurs pouvant expliquer son échec, l'exemple nord-coréen est riche d'enseignements pour éclairer l'analyse d'autres crises de prolifération nucléaire, notamment la crise nucléaire iranienne.

Section III. Objet de la recherche

101. Somme toute, les sanctions économiques, comme la prolifération nucléaire, sont des problématiques complexes dont l'analyse repose sur des concepts spécifiques. Les propos liminaires qui précèdent visaient non seulement à définir rigoureusement les termes centraux de la présente étude mais aussi à en esquisser les contours en précisant le contexte dans lequel elle s'inscrit. Nous délimitons désormais le cadre de recherche de notre thèse (§1) et présentons la méthodologie que nous employons pour répondre à nos interrogations (§2).

§1. Les délimitations du cadre de recherche

A. Question de recherche

102. Instrument incontournable de la politique étrangère des États les plus puissants, les sanctions économiques sont utilisées, avec une efficacité relative, pour réagir à des comportements jugés contraires au droit international ou aux principes et valeurs qui animent les auteurs des mesures. Leur utilisation pour répondre à des crises de prolifération

International Peace, Disponible sur < <https://carnegieendowment.org/publications/interactive/north-korea-sanctions> > (consulté le 20/08/2020) ; pour les sanctions américaines, voir le site internet du Trésor des États-Unis < <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/pages/nkorea.aspx> > (consulté le 20 octobre 2022) ; sur les sanctions autonomes australiennes, voir le site internet du ministère des Affaires étrangères et du Commerce australien < <https://www.dfat.gov.au/international-relations/security/sanctions/sanctions-regimes/north-korea/Pages/default> > (consulté le 20 octobre 2022)

310. Thérèse DELPECH, « Les désarrois de la lutte contre la prolifération nucléaire », *précité*, p. 43-44.

nucléaire suggère qu'elles peuvent, toutes proportions gardées, contribuer à dissuader un État de poursuivre un programme nucléaire à vocation militaire³¹¹. Ainsi, la faisabilité du programme nucléaire militaire d'un État proliférant est affectée à la fois directement, par les mesures qui restreignent particulièrement l'accès aux biens et technologies indispensables au développement de la bombe ainsi que l'assistance technique qui peut être accordée par des acteurs étrangers, mais aussi indirectement par les mesures qui affaiblissent l'économie dans son ensemble, réduisant les capacités financières de la cible. En exerçant une pression sur l'appareil économique de l'État visé, les sanctions renchérissent le coût – déjà élevé – pour ce dernier d'acquérir l'arme nucléaire. Les obstacles qu'elles érigent – non seulement financiers mais aussi commerciaux et techniques – sont tels qu'ils pourraient inciter les élites dirigeantes à changer leur politique nucléaire, voire à leur faire renoncer à leur programme nucléaire militaire. Nous nous proposons ici d'étudier le rôle des sanctions économiques dans la réponse apportée à la crise nucléaire iranienne.

103. Le cas iranien constitue à plusieurs égards un exemple particulièrement emblématique de l'utilisation de sanctions économiques pour lutter contre la prolifération nucléaire. Après les révélations d'août 2002, les efforts internationaux pour empêcher l'Iran d'obtenir l'arme nucléaire aboutissent à l'adoption de résolutions au Conseil de sécurité des Nations Unies dès 2006. Cette pression vient s'ajouter à celle déjà exercée par les États-Unis depuis la crise des otages de 1979. L'Iran subit ainsi une pression économique continue, mais d'intensité variable, depuis quatre décennies en réaction non seulement à ses ambitions militaires mais aussi aux violations des droits de l'homme perpétrées par le régime, au soutien qu'il apporte au terrorisme international et à son rôle déstabilisateur au Moyen-Orient. La multiplicité des motifs pour lesquels l'Iran fait l'objet de sanctions économiques et des auteurs de ces mesures ainsi que la durée depuis laquelle le pays fait face à des mesures coercitives significatives sont aussi inédites qu'elles renforcent la complexité de l'analyse des sanctions dans le contexte iranien. De fait, il est d'autant plus difficile d'isoler l'effet de chaque mesure sur la politique nucléaire de l'Iran qu'il n'y a de sanctions différentes – par leur contenu ou par leur origine – qui pèsent sur le pays.

104. Afin de mieux appréhender le fonctionnement des sanctions économiques, nous adoptons une démarche hypothético-déductive. Nous émettons diverses conjectures à partir de la littérature existante que nous allons chercher à vérifier dans le cadre de la crise nucléaire

311. Si la simple menace de sanctions a permis de dissuader Taïwan et la Corée du Sud d'acquérir la bombe, l'adoption de mesures coercitives a eu des résultats plus mitigés sur les États qui en ont fait l'objet. La pression économique exercée sur l'Iraq ou la Libye a amené leurs dirigeants à renoncer à l'arme atomique mais elle est restée sans effet sur le Pakistan, l'Inde et la Corée du Nord qui détiennent tous trois une capacité de dissuasion nucléaire. Nicholas L. MILLER, « The Secret Success of Nonproliferation Sanctions », *précité*, p. 929, 931-937. V. *supra* §82, p. 48.

iranienne³¹². Ces questions secondaires sont essentielles pour déterminer le ou les rôles qu'ont pu jouer (ou jouent encore) les sanctions économiques dans la réponse apportée à la crise nucléaire iranienne. Avant de chercher à savoir si les sanctions économiques ont pu peser sur les décisions des élites politiques iraniennes dans le domaine nucléaire, il convient de s'interroger sur l'impact qu'elles ont effectivement eu sur l'économie du pays puisque c'est par ce canal qu'elles sont supposées agir. Une fois les mesures adoptées, il serait en effet difficile d'établir une causalité entre la mise en œuvre de mesures coercitives et un changement de comportement de la cible si aucune perturbation de l'activité économique n'était à constater.

Hypothèse 1 *Les sanctions économiques affectent négativement et significativement l'activité économique du pays visé.*

105. Conçues pour augmenter la probabilité de succès des sanctions économiques tout en limitant les effets indésirables sur les populations civiles, les sanctions intelligentes ciblent les secteurs clés de l'économie mais aussi les personnes et entités susceptibles de provoquer directement un changement de comportement de la part du pays visé. Largement utilisées dans l'exemple iranien, conjointement à des mesures ayant une portée plus large, nous nous interrogeons sur le rôle des sanctions ciblées eu égard aux activités proliférantes menées par l'Iran.

Hypothèse 2 *Les sanctions intelligentes ont davantage de chances d'entraîner une inflexion du comportement du pays visé que les mesures ayant une portée globale.*

106. Si le type de mesures prises à l'encontre d'un État dont l'attitude est réprouvée par la communauté internationale influence leur résultat, l'implication des différentes parties prenantes dans la mise en œuvre de sanctions économiques traduit le degré de gravité du comportement contesté. Une réaction collective et coordonnée des acteurs internationaux, particulièrement lorsqu'ils sont confrontés à un risque aussi sérieux que celui de voir de nouveaux États se doter de l'arme nucléaire, est susceptible de démultiplier la pression économique qui peut être exercée sur le pays visé et améliore ainsi les perspectives d'un changement de comportement. Nous nous interrogeons donc sur l'importance d'une action collective dans la mise en œuvre des sanctions vis-à-vis de l'Iran. Cette question apparaît d'autant plus prégnante qu'il n'y a pas toujours eu de coordination entre les émetteurs de sanctions au cours de la crise iranienne, malgré l'implication du Conseil de sécurité des Nations Unies. Au contraire, certaines oppositions fortes entre les acteurs de la recherche d'une solution négociée dans le dossier nucléaire iraniens ont pu réduire les effets des sanctions économiques.

312. Ces hypothèses sont formulées à partir de la littérature que nous avons présentée dans cette introduction.

Hypothèse 3 *Le multilatéralisme renforce la crédibilité des sanctions économiques et maximise leur probabilité de succès, et ce d'autant plus qu'elles sont prises sous l'impulsion des Nations Unies.*

107. Enfin, si les sanctions économiques peuvent aboutir à un changement de comportement de la part de l'État visé, il apparaît peu probable qu'elles agissent sans l'utilisation d'instruments additionnels de politique étrangère. D'une part, les sanctions économiques peuvent être renforcées par l'utilisation d'incitations et par la voie du dialogue³¹³. D'autre part, l'efficacité des sanctions peut être renforcée par des instruments coercitifs comme la menace d'actions militaires contre l'État visé s'il ne modifie pas son comportement mais également par des outils incitatifs tels que la coopération économique. Se pose ainsi la question de la complémentarité ou de la substituabilité de ces instruments pour atteindre les objectifs liés à la mise en place des sanctions économiques.

Hypothèse 4 *Les sanctions économiques ne peuvent être utilisées avec succès indépendamment d'autres instruments de politique étrangère, coercitifs ou incitatifs.*

La validation de cette hypothèse implique de vérifier trois implications :

1. Les sanctions internationales ne sont pas efficaces lorsqu'elles sont mises en œuvre sans l'utilisation simultanée d'incitations ;
2. Les incitations ne sont pas suffisantes pour convaincre un État de modifier son comportement³¹⁴ ;
3. Les sanctions internationales sont efficaces lorsqu'elles sont déployées simultanément à l'utilisation d'incitations.

B. Cadre temporel

108. Bien qu'elles ne répondent pas à un risque de prolifération nucléaire, les premières sanctions adoptées par les États-Unis à l'encontre de l'Iran à la suite de la prise d'otages de l'ambassade à Téhéran en 1979 constituent le point de départ de notre analyse. En effet, les mesures adoptées dès lors marquent le début de plus de quarante ans de pression économique sur l'Iran et permettent de comprendre à la fois le contexte dans lequel les sanctions ultérieures ont été prises, notamment en matière de lutte contre la prolifération nucléaire, mais aussi les réactions des différents acteurs en présence. Elles expliquent particulièrement

313. Si la levée des sanctions peut être considérée comme une incitation, elle peut être insuffisante étant donné qu'elle n'offre pas à la cible un gain absolu par rapport à la situation qui précédait l'adoption de sanctions.

314. Auquel cas, le succès d'une approche combinant des instruments coercitifs et incitatifs pourrait être attribué uniquement aux éléments positifs.

la relation troublée entre les États-Unis et l'Iran, point focal des difficultés à aboutir à une solution négociée sur le dossier du nucléaire iranien³¹⁵.

109. Si la signature de l'accord de 2015 – antérieure au début de cette thèse – semblait marquer la fin du dossier nucléaire iranien et la levée des sanctions économiques afférentes, elle ne peut constituer la borne de fin de la présente étude pour au moins deux raisons, chacune liée à l'implication des États-Unis dans cette crise. D'une part, même si la plupart des sanctions économiques liées au programme nucléaire iranien ont été levées par l'accord, seules les sanctions secondaires l'ont été du côté américain, induisant de fait le maintien des sanctions primaires pour motif de prolifération nucléaire. Le fait que certaines mesures coercitives liées au nucléaire subsistent malgré la signature du PAGC suggère que le dossier nucléaire iranien n'est pas entièrement clos aux yeux des États-Unis et qu'il est, à cet effet, nécessaire de maintenir une certaine pression économique sur Téhéran. D'autre part, la décision du président Donald Trump de cesser de respecter ses engagements au titre du PAGC et de remettre en place les mesures levées par l'accord ravive les tensions entre l'Iran et les États-Unis d'un côté, et entre l'Iran et les autres signataires de l'accord de l'autre. Malgré l'espoir d'une résurrection de l'accord de Vienne après les élections de Joe Biden aux États-Unis en novembre 2020 et d'Ebrahim Raïssi en Iran en juin 2021, le déclenchement par la Russie de la guerre en Ukraine en février 2022 et la répression du mouvement de contestation qui a éclaté en septembre 2022 en Iran paralysent les négociations. Interrogé sur la mort du PAGC dans une vidéo circulant sur Twitter mi-décembre 2022, et dont la Maison Blanche n'a pas contesté l'authenticité, le président Joe Biden a d'abord répondu par la négative avant d'admettre « *it is dead, but we're not gonna announce it* »³¹⁶ Cette déclaration du président américain marque la fin de notre étude.

C. Sources

110. À l'interface du droit, de l'économie et de la science politique, les sanctions économiques sont un objet particulièrement complexe qui ne peut être appréhendé qu'à la lumière d'un corpus aussi vaste que diversifié. Qu'ils constituent le fondement juridique de leur adoption, qu'ils les mettent en œuvre ou bien qu'ils y mettent un terme, les textes réglementaires ponctuent la vie des sanctions économiques et les caractérisent. Ils forment un ensemble de textes juridiques essentiels à la compréhension des sanctions puisqu'ils traduisent dans les faits les décisions politiques dont ils émanent. L'analyse minutieuse des textes réglementaires à l'origine des sanctions adoptées par les différents acteurs de la crise iranienne est l'un des atouts de ce travail de recherche, l'exploitation de ces sources primaires

315. François NICOULLAUD, « Les relations Iran-États-Unis », *précité*.

316. « Iran nuclear deal if “dead”, claims US President Joe Biden », Euronews, 20 déc. 2022, Disponible sur < <https://www.euronews.com/2022/12/20/iran-nuclear-deal-is-dead-claims-us-president-joe-biden> > (consulté le 31/03/2023).

nous permettant de comparer avec précision les différents régimes de sanctions mis en place à l'encontre de l'Iran en matière de non-prolifération et d'en tirer des conclusions à la fois sur le rôle des différentes mesures mais aussi sur le comportement des acteurs³¹⁷. En effet, si les déclarations politiques donnent des indications sur les stratégies adoptées par les États et organisations internationales impliqués dans la crise iranienne, la confrontation du discours et des faits qui s'ensuivent affine inexorablement la perception que l'on peut se faire du positionnement de chacun des acteurs sur les tenants et les aboutissants du différend qui les mobilise. Les sources secondaires ont également un rôle prépondérant dans la présente étude. La construction d'un cadre d'analyse théorique et la définition des hypothèses de travail reposent dans une large mesure sur la littérature scientifique, ce aussi bien dans les différents domaines qui touchent aux sanctions économiques – le droit, l'économie et la science politique – qu'à la question du nucléaire, qu'il s'agisse des considérations techniques (particulièrement liées aux phénomènes physiques) ou stratégiques qui entourent la conception et l'utilisation de la bombe. Enfin, les témoignages des acteurs impliqués dans la crise nucléaire iranienne, notamment les diplomates, contribuent largement à l'analyse de cette crise internationale majeure. À cet égard, notre analyse repose sur des entretiens semi-directifs³¹⁸, mais aussi sur les récits de ces acteurs³¹⁹, parfois même sur les réseaux sociaux comme Twitter³²⁰.

111. La méconnaissance du farsi par l'auteure a conduit de fait à ignorer ou exclure d'emblée une partie des sources qui pourraient alimenter son travail de recherche, créant ainsi un biais méthodologique. La non prise en compte d'une partie, même restreinte, du corpus pertinent conduit nécessairement à une déperdition d'information susceptible d'affecter la qualité et la précision de l'analyse. L'ampleur du biais d'analyse en faveur des positionnements des pays occidentaux tout au long de la crise iranienne est néanmoins

317. Axel DE THEUX et Imre KOVALOVSKY, *Précis de méthodologie juridique : Les sources documentaires du droit*, En ligne, Bruxelles : Presses de l'Université Saint-Louis, 1995, p. 143-189; Mélanie ALBARET, Emmanuel DECAUX et Delphine LEMAY-HÉBERT ET PLACIDI-FROT, (éd.), *Les grandes résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies*, Paris : Dalloz, 2012, 613 p.; Gaëtan MOREAU, *Le langage du Conseil de Sécurité de l'ONU : analyse de discours des résolutions en français et en anglais depuis 1946*, thèse de doct., Université Paris 3 Sorbonne-Nouvelle, 2019, 420 p.

318. Samy COHEN, *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris : PUF, 1999, 310 p.; Layna MOSLEY, (éd.), *Interview Research in Political Science*, Cornell University Press, 2013, 312 p.

319. Voir notamment l'ancien Directeur de l'AIEA, Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, *op. cit.*; du côté iranien, Seyed Hossein MOUSAVIAN, *The Iranian Nuclear Crisis : A Memoir*, Washington, D.C. : Carnegie Endowment for International Peace, 2012, 597 p.; du côté américain, Hillary RODHAM CLINTON, *Hard Choices*, Londres : Simon & Schuster, 2014, xii-635; William J. BURNS, *The Back Channel : A Memoir of American Diplomacy and the Case for Its Renewal*, book, New York : Random House, 2019, 512 p.; John KERRY, *Every Day Is Extra*, Ebook, New York : Simon & Shuster, 2018, 640 p.; Wendy SHERMAN, *Not for the Faint of Heart : Lessons in Courage, Power & Persistence*, Ebook, New York : PublicAffairs, 2018, 256 p.; pour ce qui concerne la France, Laurent FABIUS, « La genèse de l'accord du 14 juillet 2015 sur le nucléaire iranien », *Revue internationale et stratégique*, 2016, vol. 2, n° 102, p. 6-37; François NICOUILLAUD, *Des atomes, des souris et des hommes*, *op. cit.*

320. Constance DUNCOMBE, « Twitter and transformative diplomacy : social media and Iran-US relations », *International Affairs*, mai 2017.

limitée par les traductions systématiques des instruments diplomatiques en anglais, voire en français³²¹, mais aussi par la volonté des auteurs iraniens de communiquer sur les questions liées aussi bien au nucléaire qu'aux sanctions économiques qui se manifeste par de nombreuses publications en langue anglaise.

§2. Une approche méthodologique articulant analyses quantitatives et qualitatives

112. Reposant largement sur des méthodes quantitatives, les études transversales contribuent à identifier des schémas récurrents lors de la mise en œuvre de sanctions économiques. Toutefois, ces travaux présentent des difficultés méthodologiques telles qu'elles ne permettent pas d'appréhender rigoureusement les mécanismes causaux qui pourraient expliquer le succès, ou au contraire l'échec, des sanctions (A). L'étude du cas particulier de l'Iran, en combinant des approches à la fois quantitatives et qualitatives, ne se substitue pas à ces analyses transversales mais vient, à l'inverse, les compléter (B).

A. Les limites des études transversales pour étudier l'efficacité des sanctions économiques

113. Malgré leur large utilisation dans la pratique internationale, aucun consensus ne se dégage sur l'efficacité des sanctions économiques pour répondre à des crises internationales, particulièrement lorsqu'il s'agit d'empêcher la prolifération nucléaire. La littérature récente sur les sanctions économiques s'est pourtant très largement concentrée sur l'analyse de leur efficacité et des facteurs susceptibles d'obtenir des concessions de la cible en utilisant des méthodes économétriques³²². Ces études reposent sur de larges bases de données visant à recenser de manière exhaustive des épisodes de sanctions sur une période définie correspondant à l'objet d'étude et contenant de nombreuses caractéristiques les concernant telles que l'identité de l'auteur et de la cible des mesures, la date d'entrée en vigueur et de fin d'application, la nature de la sanction ou encore le score de succès qui y est associé³²³. Ces

321. L'AIEA a aussi publié de nombreuses communications de l'Iran sur son programme nucléaire en langue française dans lesquelles les autorités défendent leurs positions.

322. *supra* Introduction, Section I, §2, C, La question de l'efficacité des sanctions économiques, p. 32.

323. Outre la base de données HSE publiée pour la première fois en 1985 et largement discutée *supra*, il existe plusieurs jeux de données concernant les sanctions économiques, chacun présentant ses particularités. La base de données TIES développée par T. Clifton Morgan, Navin Bapat et Valentin Krustev depuis 2006 s'intéresse particulièrement aux sanctions commerciales et financières, et établit un score de succès qui dépend non seulement des objectifs de l'auteur mais aussi du point de vue de la cible. T. Clifton MORGAN, Navin A. BAPAT et Valentin L. KRUSTEV, « The Threat and Imposition of Economic Sanctions, 1971–2000 », *Conflict Management and Peace Science*, 2009, vol. 26, n° 1, p. 91-110 ; Certaines bases de données se concentrent uniquement sur les mesures imposées par des acteurs particuliers, par exemple la base de données *Targeted Sanctions Consortiums* (TSC) pour les sanctions onusiennes et EUSANCT pour les mesures restrictives de l'UE. Thomas J BIERSTEKER, Sue E ECKERT et al., « UN targeted sanctions datasets (1991–2013) », *Journal of Peace Research*, 2018, vol. 55, n° 3, p. 404-412 ; Patrick WEBER et Helena GRUSELL, « Post-Cold War

données transversales³²⁴ permettent de tester les hypothèses formulées dans les modèles théoriques en exploitant à la fois les variations entre les épisodes (analyse *between*) et au sein de chaque épisode (analyse *within*). C'est l'exploitation de ces variations qui confère aux études transversales leur intérêt dans la compréhension de phénomènes complexes comme la démocratisation³²⁵, les conflits civils³²⁶, ou encore l'efficacité des sanctions économiques.

114. Bien qu'elles soient largement plébiscitées par les chercheurs, notamment pour leur ratio coût-efficacité, les bases de données transversales font parfois l'objet de vives critiques, notamment eu égard à la conceptualisation qui précède leur construction. En effet, constituer une vaste base de données requiert des choix quant à la définition de l'objet d'étude et à la manière de coder les différentes variables qu'elle contient qui ne seront pas neutres sur les conclusions qui pourront être tirées de l'analyse des données. Ces difficultés sont d'autant plus importantes que l'hétérogénéité des cas à modéliser est forte. Par exemple, les multiples manières de coder l'occurrence d'une guerre civile se traduisent par des différences notables dans les listes de guerres civiles reportées sur une même période dans plusieurs bases de données³²⁷. Les divergences entre les bases de données ont des répercussions significatives sur les estimations empiriques, suggérant l'existence d'un biais de sélection³²⁸. La modélisation d'un phénomène social ou politique impose de déterminer des critères objectifs et intangibles permettant de qualifier une situation, ces derniers pouvant conduire à écarter des cas pertinents et/ou en inclure à tort de telle sorte que l'échantillon ainsi constitué ne soit pas statistiquement représentatif de la population cible³²⁹. Ce biais de sélection peut notamment apparaître lorsque l'occurrence du phénomène dépend d'un seuil numérique³³⁰,

Sanctioning by the EU, the UN, and the US: Introducing the EUSANCT Dataset », *Conflict Management and Peace Science*, 2022, vol. 39, n° 1, p. 97-114 ; Pour une analyse critique des bases de données sur les sanctions internationales, voir particulièrement Clara PORTELA et Andrea CHARRON, « The Evolution of Databases in the Age of Targeted Sanctions », *International Studies Review*, 2023.

324. Les bases de données utilisées contiennent à la fois une dimension individuelle et une dimension temporelle. Elles se présentent sous la forme soit de coupes transversales indépendantes empilées, soit de données de panel, la structure des données conditionnant le choix des méthodes d'analyse.

325. V. notamment Elias PAPAIOANNOU et Gregorios SIOUROUNIS, « Democratization and Growth », *The Economic Journal*, 2008.

326. Par exemple, Paul COLLIER et Anke HOEFFLER, « On economic causes of civil war », *Oxford economic papers*, 1998, vol. 50, n° 4, p. 563-573 ; José G. MONTALVO et Marta REYNAL-QUEROL, « Ethnic polarization, potential conflict, and civil wars », *American economic review*, 2005, vol. 95, n° 3, p. 796-816.

327. La vaste littérature sur les conflits est riche d'enseignements pour l'étude des sanctions économiques, les approches méthodologiques utilisées pour étudier les conflits pouvant aisément être transposées à l'étude des mesures coercitives.

328. Harvard HEGRE et Nicholas SAMBANIS, « Sensitivity analysis of empirical results on civil war onset », *Journal of Conflict Resolution*, 2006, vol. 50, n° 4, p. 508-535, p. 523.

329. David COLLIER, « Translating quantitative methods for qualitative researchers: The case of selection bias », *American Political Science Review*, juin 1995, vol. 89, p. 461-465, p. 462.

330. Par exemple, la plupart des bases de données sur les conflits définissent l'occurrence d'un tel phénomène à partir du nombre de morts reportés sur une année dans le pays concerné, le plus souvent 1 000 victimes. Le seuil de 25 pertes humaines par an adopté dans la base de données UCDP/PRIO permet de limiter l'égard du biais de sélection à l'égard des petits pays ou des conflits de longue date.

en cas d'erreur de mesure sur les variables clés permettant d'inclure ou non un cas³³¹, ou encore lorsque l'auteur utilise des sources secondaires³³². Si l'existence de définitions « concurrentes » d'un même phénomène met en évidence la sensibilité des estimations à la conceptualisation, semblant ainsi remettre en question la qualité des résultats, elle peut également contribuer à garantir leur robustesse grâce à la réplication. Il est fréquent que des auteurs vérifient leurs résultats en confrontant leur modèle à différents jeux de données, c'est-à-dire à plusieurs manières de conceptualiser un même phénomène³³³.

115. En effet, la constitution d'une base de données contenant de nombreuses occurrences d'un même fait observable dans des conditions sensiblement différentes permet d'établir une causalité entre un ensemble de variables indépendantes (ou variables exogènes) et une variable dépendante (ou variable endogène) que l'on cherche à expliquer. Dans le cadre de l'étude de l'efficacité des sanctions économiques, la variable endogène correspond souvent à la probabilité de succès des mesures et les variables exogènes à des caractéristiques de l'État cible (régime politique, degré d'ouverture de l'économie par exemple), la nature de la relation entre la cible et l'auteur ou encore aux attributs des sanctions mises en place (mesures unilatérales ou multilatérales, contenu des mesures, coût économique notamment). Comme le souligne Daniel W. Drezner, ce n'est pas le manque d'explications plausibles au rôle des sanctions économiques dans les relations internationales qui pose des difficultés mais au contraire leur abondance³³⁴. Les études récentes ont principalement proposé des analyses monocausales des situations dans lesquelles les sanctions économiques peuvent aboutir à des concessions de la part de la cible mais échouent à expliquer le succès, ou l'échec, des sanctions par une combinaison de facteurs qui interviendraient simultanément³³⁵. Si ces travaux permettent d'identifier les variables qui ont un effet causal sur le succès des sanctions économiques, ils ne fournissent qu'un cadre d'analyse partiel à la compréhension des mécanismes causaux à l'œuvre.

331. En ce qui concerne les conflits, il peut être difficile d'évaluer avec précision le nombre de victimes ce qui peut potentiellement conduire à écarter ou inclure à tort certains événements dans l'échantillon. Pour ce qui est des sanctions, Pape a identifié plusieurs sources de biais de sélection dans l'étude HSE, certains épisodes de sanctions économiques ayant été considérés injustement comme des succès, voire comme des épisodes de sanctions, biaisant ainsi les résultats de l'étude. V. *infra*.

332. Le fait qu'un auteur utilise des données qu'il n'a pas lui-même rassemblées peut aussi être à l'origine d'un biais de sélection, le « créateur » de la base de données ayant choisi les éléments qu'il souhaitait ou non reporter. Simon HUG, « Selection bias in comparative research: The case of incomplete data sets », *Political Analysis*, 2003, vol. 11, n° 3, p. 255-274, p. 258.

333. Par exemple, lorsqu'ils étudient le lien entre diversité ethnique et risque de guerre civile, José G. Montalvo et Marta Reynal-Querol testent la robustesse de leurs résultats à la définition d'une guerre civile en régressant leur modèle sur deux bases de données distinctes. José G. MONTALVO et Marta REYNAL-QUEROL, « Ethnic polarization, potential conflict, and civil wars », *précité*, p. 808-809.

334. Daniel W. DREZNER, « The Complex Causation of Sanction Outcomes » in *Sanctions as Economic Statecraft*, Steve CHAN et A. Cooper DRURY (éd.), New York : Palgrave Macmillan, 2000, p. 212-233, p. 212.

335. *Idem*.

116. Au-delà des problématiques directement liées aux données qu'elles utilisent, les études transversales rencontrent donc un certain nombre de difficultés méthodologiques³³⁶. Elles se heurtent notamment à la question de la spécification adéquate à adopter pour modéliser des phénomènes complexes faisant interagir de nombreuses variables. Le nombre important de facteurs pouvant contribuer à expliquer la variable dépendante, par exemple le succès des sanctions économiques, peut également poser un problème d'identification des paramètres. En effet, le nombre d'observations peut être insuffisant par rapport au nombre de paramètres pour en obtenir une estimation satisfaisante³³⁷. De la même manière qu'il est difficile de comparer la trajectoire de croissance d'un pays ayant subi un conflit avec celle qu'il aurait connu sans troubles, il n'est pas toujours évident d'isoler l'effet des sanctions économiques sur différentes variables. La construction d'un contrefactuel pertinent est en effet indispensable à l'établissement d'une causalité entre un phénomène et l'effet qu'il produit³³⁸.

B. L'analyse d'un cas particulier pour améliorer la compréhension des sanctions économiques

117. Sans remettre en question l'utilité et les apports des études transversales, les difficultés méthodologiques auxquelles elles sont confrontées constituent l'un des arguments en faveur de l'étude de cas particuliers. Contrairement aux analyses transversales qui reposent sur un large échantillon de données, une étude de cas consiste à examiner de manière intensive un cas unique afin d'améliorer la compréhension de la population de cas à laquelle il appartient. Ces deux approches sont complémentaires pour analyser un phénomène aussi complexe que les sanctions économiques³³⁹. Une fois qu'une analyse quantitative sur une large base de données a validé les hypothèses de recherche suggérées par un modèle théorique, demeure la question des canaux par lesquels transite l'effet d'une cause sur une variable observable³⁴⁰. Il est ainsi plus aisé d'identifier les mécanismes causaux en se concentrant sur une occurrence singulière du phénomène que l'on étudie, les larges bases de données ne permettant pas une analyse fine des caractéristiques de chacun des cas qu'elle contient. Lorsque l'on s'intéresse à des

336. John GERRING, « The Case Study: What if is and Chat it Does » in *The Oxford Handbook of Political Science*, Robert E. GOODIN (éd.), Oxford : Oxford University Press, 2011, p. 1133-1165, p. 1134.

337. Ce problème est notamment relevé par Taehee WHANG, « Structural Estimation of Economic Sanctions: From Initiation to Outcomes », *Journal of Peace Research*, 2010, vol. 47, n° 5, p. 561-573, p. 566-567.

338. Un tel exercice serait difficile pour l'Iran compte tenu du temps depuis lequel il fait l'objet de sanctions. S'il serait envisageable de construire un contrefactuel à partir d'États présentant des caractéristiques communes avec l'Iran, notamment des voisins, cette possibilité semble peu fiable en raison de l'instabilité économique et politique dans la région.

339. À ce propos, voir notamment John GERRING, « The Case Study: What if is and Chat it Does », *précité*.

340. John S. ODELL, « Case Study Methods in International Political Economy », *International Studies Perspectives*, 2001, vol. 2, n° 2, p. 161-176, p. 164; John GERRING, « The Case Study: What if is and Chat it Does », *précité*, p. 1145-1148.

comportements décisionnels, les études de cas s'avèrent d'autant plus utiles pour déterminer les intentions, les capacités de raisonnement mais aussi les procédures de traitement de l'information des acteurs impliqués dans un contexte donné³⁴¹. Ces aspects sont au cœur de l'analyse du rôle des sanctions économiques dans les décisions prises par les dirigeants de pays cibles et justifient de procéder à des études de cas particuliers pour compléter les analyses transversales qui peuvent être réalisées sur de grands échantillons.

118. Exemple aussi emblématique que complexe, nous étudions ici l'utilisation des sanctions économiques dans la réponse apportée à la crise nucléaire iranienne. La multiplicité des motifs pour lesquels l'Iran fait l'objet de sanctions économiques et des auteurs des mesures ainsi que la durée depuis laquelle le pays fait face à des restrictions économiques significatives sont autant d'éléments qui renforcent l'intérêt de ce cas dans l'étude du rôle des sanctions économiques. Si l'on ne peut généralement s'attendre à ce qu'une unique étude de cas confirme une proposition causale d'ordre général, les analyses portant sur des cas représentatifs du phénomène étudié (cas « typiques » ou « caractéristiques ») ou qui constituent le scénario le plus défavorable à l'obtention de certains résultats (cas « cruciaux ») peuvent permettre d'établir une inférence causale dont la portée est plus ou moins large. Quoiqu'il en soit, toute étude de cas est susceptible de faire évoluer l'état de la connaissance en falsifiant un ensemble d'hypothèses.

119. Dans le but de vérifier les hypothèses que nous avons émises, nous utilisons une combinaison d'outils quantitatifs et qualitatifs pour établir le ou les rôles des sanctions économiques dans la gestion de la crise nucléaire iranienne, mais il ne s'agit pas de quantifier le coût des sanctions économiques pour l'Iran, ou pour les auteurs des sanctions. La complexité des régimes de sanctions imposés à l'Iran est telle qu'il incombe de procéder à une analyse fine des mesures mises en place par chacune des parties prenantes. Pour cela, il faut comparer non seulement leur contenu mais aussi la manière dont ont été construits les différents régimes de sanctions. Nous identifions ainsi les similitudes et les différences qui existent entre les multiples régimes de sanctions en étudiant les textes juridiques respectifs qui les instaurent mais aussi les listes de personnes et entités désignées par les autorités compétentes comme faisant l'objet de restrictions individuelles. À cet égard, nous avons choisi de constituer une base de données recensant l'ensemble des personnes et entités listées par les Nations Unies mais aussi par les autorités américaines et européennes en réponse au risque de prolifération nucléaire de l'Iran afin de pouvoir améliorer notre compréhension des stratégies de sanctions employées par les différents émetteurs, et ainsi du rôle des acteurs dans la réponse apportée à la crise nucléaire iranienne³⁴².

341. John GERRING, « The Case Study: What it is and What it Does », *précité*, p. 1146.

342. À cet effet, voir l'annexe F.

§3. Organisation de la recherche

120. Notre étude s'intéresse d'abord à la manière dont s'est construite la réponse à la crise nucléaire iranienne, combinant à la fois une approche coercitive au moyen de sanctions internationales, et une dimension incitative fondée sur la négociation et la perspective d'une coopération de long terme. Alors que les révélations du CNRI suggèrent que les sanctions décidées par les États-Unis depuis la révolution islamique n'ont pas été efficaces pour empêcher l'Iran de développer un programme nucléaire clandestin, les Européens prennent le contrepied en privilégiant la coopération internationale à la pression économique. La réponse à la crise nucléaire iranienne change de dimension avec l'implication du Conseil de sécurité qui met en place un socle universel de mesures coercitives contre l'Iran, et permet la poursuite du dialogue dans un format élargi (Partie I).

121. Cette thèse apprécie ensuite comment les sanctions économiques ont pu influencer la politique nucléaire de l'Iran. Si les mesures décidées par le Conseil de sécurité, les États-Unis et l'Union européenne ont entravé l'accès de l'Iran aux biens et technologies susceptibles de contribuer au développement de son programme nucléaire, elles ont surtout affaibli son économie. La détérioration des conditions de vie de la population conduit les Iraniens à élire le modéré Hassan Rohani à la présidence de la République islamique d'Iran, un tournant pour la politique nucléaire menée jusque-là. Les négociations qui reprennent avec le P5+1 aboutissent à la conclusion de l'accord de Vienne le 14 juillet 2015, l'Iran acceptant de réduire son programme nucléaire en contrepartie d'une levée progressive des sanctions internationales à son encontre. Toutefois, le président Donald Trump décide de sortir de l'accord le 8 mai 2018 et de rétablir les mesures coercitives à l'encontre de l'Iran. L'asphyxie de l'économie provoquée par le retrait américain ainsi qu'un contexte stratégique plus favorable pousse l'Iran à suspendre progressivement ses engagements, et à se rapprocher du seuil nucléaire (Partie II).

PREMIÈRE PARTIE

LA CONSTRUCTION PRAGMATIQUE D'UN RÉGIME DE SANCTIONS MULTIDIMENSIONNEL

122. Si le développement du programme nucléaire iranien a d'abord été porté par l'assistance de Washington au travers du programme *Atoms for Peace*, la coopération avec les États-Unis a laissé place à la méfiance à partir de l'essai nucléaire indien de 1974, avant de basculer vers l'hostilité après la révolution islamique et surtout la crise des otages en 1979. Face au risque de prolifération posé par le programme nucléaire iranien, mais aussi pour dissuader Téhéran de soutenir le terrorisme international ou de contribuer à la déstabilisation régionale, Washington brandit le *bâton* des sanctions unilatérales, sans agiter la moindre promesse de récompense si l'Iran démontre qu'il ne cherchera pas à obtenir l'arme nucléaire. Cette forme de « diplomatie coercitive » vise ainsi à contraindre l'Iran de modifier son comportement, sans qu'il soit nécessaire de lui faire la guerre³⁴³. Les révélations du CNRI, un groupe d'opposition en exil, quant à l'existence des sites nucléaires clandestins de Natanz et Arak en août 2002 suggèrent toutefois que la coercition seule n'est pas efficace pour garantir la nature exclusivement pacifique du programme nucléaire iranien. Prenant le contre-pied des États-Unis, les ministres français, britannique et allemand des Affaires étrangères misent avant tout sur la négociation et la « carotte » pour résoudre la crise nucléaire iranienne lorsqu'ils entrent en scène en août 2003. Rejetant l'approche coercitive des États-Unis, les Européens déploient une diplomatie incitative pour obtenir la suspension par l'Iran de ses activités nucléaires sensibles³⁴⁴ (Titre I).

123. La diplomatie coercitive menée par les Américains et la diplomatie incitative mise en œuvre par les Européens indépendamment l'une de l'autre n'ont pas suffi à convaincre l'Iran de renoncer aux activités nucléaires sensibles qui pourraient lui permettre d'obtenir l'arme nucléaire. Lorsque l'AIEA décide de saisir le Conseil de sécurité des Nations Unies en 2006, la réponse à la crise nucléaire entre dans une nouvelle phase. Les États-Unis et les Européens, rejoints par la Chine et la Russie, adoptent une stratégie dite de « double approche » qui associe au dialogue avec l'Iran une pression croissante sur son programme nucléaire et son économie, exercée au moyen de sanctions internationales. Dans une approche pragmatique des relations internationales, l'exemple iranien ne peut finalement être utilisé pour conclure

343. Sur la diplomatie coercitive, voir notamment Thomas SCHELLING, *Arms and Influence*, *op. cit.* ; Alexander GEORGE, *The Limits of Coercive Diplomacy*, *op. cit.* ; Charles-Philippe DAVID, *La guerre et la paix*, *op. cit.*, p. 229-257 ; Olivier SCHMITT, « La coercition », *précité*.

344. V. *supra* §??, p. ??.

à l'inefficacité des sanctions internationales ou des incitations pour convaincre un État de modifier son comportement. Au contraire, l'échec des premiers dispositifs coercitifs ou incitatifs suggère que le processus de décision en matière de politique nucléaire est complexe et qu'il peut être utile de combiner ces approches, plutôt que de les opposer³⁴⁵. (Titre II).

345. Sur le pragmatisme en relations internationales, voir notamment Jérémie CORNUT, « Contre le “paradigmatisme” : le pragmatisme *problem-driven* et la théorie des relations internationales », *Dynamiques internationales*, juin 2010, n° 3, p. 1-18 ; Peter KATZENSTEIN et Rudra SIL, « Analytic Eclecticism in the Study of World Politics: Reconfiguring Problems and Mechanisms Across Research Traditions », *Perspectives on Politics*, 2010, vol. 8, n° 2, p. 411-431 ; Jörg FRIEDRICHS et Friedrich KRATOCHWIL, « On Acting and Knowing : How Pragmatism Can Advance International Relations Research and Methodology », *International Organization*, 2009, vol. 63, n° 4, p. 701-731 ; « Pragmatism and International Relations. », *International Studies Review*, 2009, vol. 11, n° 3, Gunther HELLMANN (éd.), p. 638-662.

TITRE I

LA FAILLITE DES PREMIERS DISPOSITIFS COERCITIFS OU INCITATIFS

124. Alors que le programme nucléaire iranien a été lancé sous les auspices du programme américain *Atoms for Peace* dans les années 1950, les États-Unis expriment leurs doutes quant aux ambitions nucléaires de l'Iran après l'essai indien de 1974. En conséquence, Washington tente de contrôler l'accès de Téhéran aux activités nucléaires sensibles qui pourraient lui permettre d'obtenir la matière fissile nécessaire à la conception d'une arme nucléaire, en vain. Afin d'empêcher l'Iran d'accéder à une capacité nucléaire militaire, mais aussi pour le dissuader de soutenir le terrorisme international ou de contribuer à la déstabilisation régionale, les États-Unis adoptent unilatéralement des sanctions économiques massives à l'encontre de l'Iran. Cette forme de « diplomatie coercitive » vise ainsi à contraindre l'Iran de modifier son comportement, sans qu'il soit nécessaire de lui faire la guerre. Malgré la volonté des autorités américaines d'imposer leurs sanctions aux États tiers, la coercition économique mise en œuvre par les États-Unis se révèle inefficace puisque l'Iran est tout de même parvenu à développer un programme nucléaire clandestin, dont l'existence a été dévoilée en août 2002, posant un risque de prolifération (Chapitre 1).

125. Après les révélations de l'existence de deux sites nucléaires secrets en Iran, les ministres français, britannique et allemand des Affaires étrangères entrent en scène pour obtenir du régime iranien qu'il renonce à toute activité pouvant mener à la fabrication d'une arme atomique. Contrairement à l'approche coercitive déployée jusque-là par les États-Unis eu égard au risque de prolifération posé par le programme nucléaire iranien, les trois Européens optent pour une approche incitative, privilégiant la coopération au recours aux sanctions économiques. Alors que les sanctions économiques américaines visent à infliger un coût croissant sur l'Iran s'il poursuit son programme nucléaire, les incitations offertes par les Européens, notamment en matière de coopération économique, lui garantissent un gain s'il renonce à certaines activités sensibles (Chapitre 2).

Chapitre 1

L'inefficacité des sanctions unilatérales préventives

126. Considérant l'accès à la technologie nucléaire comme un moyen de moderniser son pays et de s'émanciper des puissances occidentales, le Shah Mohammad Reza Pahlavi fait entrer l'Iran dans l'ère nucléaire dès les années 1950 grâce au programme américain *Atoms for Peace*¹. Bénéficiant du concours des pays occidentaux, particulièrement les États-Unis mais aussi la France et l'Allemagne, l'Iran lance dans les années 1970 un ambitieux programme électronucléaire destiné à satisfaire les besoins énergétiques croissants du pays en limitant le recours aux énergies fossiles. Toutefois, la rationalité civile des activités nucléaires entreprises par le régime interroge et fait craindre aux États-Unis que l'Iran ne détourne ses activités nucléaires civiles vers un usage militaire². Après une tentative infructueuse de contrôler l'accès de Téhéran aux activités nucléaires sensibles, à savoir l'enrichissement de l'uranium et le retraitement du combustible irradié permettant la production de plutonium, Washington opte pour une approche coercitive pour dissuader l'Iran de se doter de l'arme nucléaire en adoptant des sanctions économiques à l'encontre de Téhéran. Malgré les difficultés que posent, non seulement les sanctions économiques, mais aussi l'avènement de la République islamique et la guerre contre l'Iraq³, l'Iran parvient à nouer de nouveaux partenariats, particulièrement avec la Russie et la Chine, pour poursuivre le développement de son programme électronucléaire (Section I).

127. Alors même que l'éventualité d'une intervention militaire en Iraq, suspecté de détenir des armes de destruction massive, divise la « communauté internationale », le CNRI dévoile l'existence de sites nucléaires clandestins en Iran. Une usine d'enrichissement de l'uranium aurait ainsi été installée à Natanz tandis qu'un projet de construction d'un réacteur à eau

1. V. *supra* §77, p. 45.

2. « Communiqué du ministère des Affaires étrangères et européennes sur le rapport de l'AIEA concernant les activités nucléaires de l'Iran », 23 fév. 2008, Disponible sur < <https://www.vie-publique.fr/discours/169936-communiqué-du-ministère-des-affaires-étrangères-et-européennes-en-date-d> > (consulté le 09/04/2023) ; Nicolas ROCHE, *Pourquoi la dissuasion*, *op. cit.*, p. 322-329.

3. La guerre entre l'Iraq et l'Iran éclate le 22 septembre 1980 lorsque Saddam Hussein envahit l'Iran après une série de différends politiques et frontaliers. Elle prend fin le 20 août 1988 après huit ans de conflit avec l'adoption du Conseil de sécurité des Nations Unies d'une résolution de cessez-le-feu. Ces huit années de guerre auront produit, entre morts et blessés, plus d'un million de victimes. Elle débouche ainsi, selon les termes de François Nicoullaud, sur une « paix blanche », « sans modification de frontières, sans vainqueur ni vaincu. Ou plutôt sans vainqueur, car il y a en réalité deux vaincus ». Pierre RAZOUX, *La guerre Iran-Irak*, Paris : Perrin, 2013, 608 p. ; Williamson MURRAY, *The Iran-Iraq War : A Military and Strategic History*, Cambridge : Cambridge University Press, 2014, 410 p. ; François NICOULLAUD, *Des atomes, des souris et des hommes*, *op. cit.*, p. 134-135.

lourde serait en cours à Arak sans que l'AIEA en ait été informée⁴. La confirmation de ces informations par l'AIEA suggère, sans pour autant en constituer une preuve tangible, que l'Iran aurait succombé à la tentation du nucléaire militaire, malgré ses engagements en matière de non-prolifération et les nombreuses déclarations de ses dirigeants affirmant le caractère exclusivement pacifique de son programme nucléaire. Mais elle montre surtout que les sanctions économiques unilatérales adoptées par les États-Unis n'ont pas suffi à prévenir le développement d'un programme nucléaire clandestin en Iran, et donc à contenir le risque de prolifération nucléaire (Section II).

Section I. L'adoption de sanctions économiques en réponse à la rationalité douteuse du programme nucléaire civil iranien

128. Bénéficiant alors de conditions économiques et politiques favorables, l'Iran fait son entrée dans l'ère nucléaire au milieu des années 1950 et élabore un projet électronucléaire ambitieux au cours des années 1970. Toutefois, les ambitions nucléaires du Shah sont rapidement contrariées par l'instauration de la République islamique qui, soucieuse de rompre avec la monarchie déchue, non seulement met un terme au programme nucléaire, mais contribue aussi à la détérioration des relations avec ses partenaires en la matière, particulièrement les États-Unis (§1). Cependant, l'interruption des activités nucléaires ne sera que temporaire, la République islamique décidant de les relancer dans le contexte de la guerre Iran-Iraq. Le manque de transparence qui entoure lesdites activités conduit les États-Unis à douter de la nature des ambitions de Téhéran et à imposer des sanctions économiques pour dissuader les autorités iraniennes d'acquérir la bombe (§2).

§1. Les ambitions nucléaires du Shah contrariées par la révolution islamique

129. Si la « communauté internationale » ne concentre son attention sur le nucléaire iranien qu'à partir des révélations d'août 2002, le programme nucléaire du pays est bien plus ancien et a pu largement bénéficier du concours de ses futurs détracteurs. Souhaitant à la fois réserver le pétrole à l'exportation et se prémunir contre l'épuisement de ses réserves, le Shah décide de lancer dans les années 1970 la construction de plusieurs réacteurs nucléaires, mais ses projets ambitieux sont stoppés par la révolution islamique (A). Après la reprise des activités nucléaires de l'Iran dans le contexte de la guerre contre l'Iraq, les États-Unis décident

4. Remarks by Alireza Jafarzadeh on New Information on Top Secret Projects of the Iranian Regime's Nuclear Program, *précité*.

d'adopter les premières sanctions économiques contre l'Iran pour contenir le renforcement de ses capacités militaires, conventionnelles et nucléaires (B).

A. Le programme nucléaire du Shah avec le soutien des Occidentaux

130. À l'instar de nombreux pays, l'Iran fait son entrée dans l'ère nucléaire grâce à la coopération nucléaire civile proposée par les États-Unis dans le cadre du programme *Atoms for Peace* (1) et reçoit par la suite le soutien de pays occidentaux, particulièrement la France et l'Allemagne, pour mettre en œuvre le programme électronucléaire ambitieux du Shah (2).

1. *Atoms for Peace* et l'entrée de l'Iran dans l'ère nucléaire

131. Marqué par le début de son règne sous l'occupation des Britanniques et des Soviétiques⁵, puis par le coup d'État orchestré par les États-Unis et le Royaume-Uni contre le Premier ministre Mohammad Mossadegh en 1953⁶, le Shah Mohammad Reza Pahlavi voit dans le développement de la technologie nucléaire un moyen pour l'Iran de s'émanciper des puissances occidentales et de renforcer la position du pays sur la scène internationale⁷. Comme dans de nombreux États, l'introduction de l'énergie nucléaire en Iran s'est opérée à la fin des années 1950 grâce au programme *Atoms for Peace* présenté le 8 décembre 1953 par le président américain Dwight Eisenhower devant l'Assemblée générale des Nations Unies. Au-delà de la promotion des usages pacifiques de l'atome auprès des scientifiques et des populations, cette initiative politique traduit la volonté des États-Unis de contrôler la prolifération nucléaire après avoir perdu le monopole scientifique de cette technologie nouvelle. La coopération nucléaire civile proposée par les Américains leur permet non seulement de détourner l'attention des usages militaires de l'atome vers ses utilisations pacifiques mais aussi de renforcer l'influence des États-Unis dans le contexte de la Guerre froide, aussi bien vis-à-vis de pays ayant récemment acquis leur indépendance et leur souveraineté, que de ses alliés⁸.

5. Mohammad Reza Pahlavi arrive au pouvoir après l'abdication de son père en septembre 1941, quelques semaines après l'invasion de l'Iran par les troupes soviétiques et britanniques, rejointes par la suite par les États-Unis. Mohammad-Reza DJALILI et Thierry KELLNER, *Histoire de l'Iran contemporain*, Repères, Paris : La Découverte, 2010, 128 p., p. 54-77.

6. Sur la politique du Premier ministre iranien Mohammad Mossadegh, particulièrement sur la nationalisation de la production pétrolière, et sa destitution par les services secrets américains et britanniques, voir notamment, James A. BILL, *The Eagle and the Lion*, New Haven & Londres : Yale University Press, 1988, xiii-520, p. 51-97.

7. David PATRIKARAKOS, *Nuclear Iran : The Birth of an Atomic State*, Londres & New York : I.B. Tauris, 2012, xxvii-340, p. 15 ; François NICOUILLAUD, *Des atomes, des souris et des hommes*, *op. cit.*, ée.

8. John KRIGE, « Atoms for peace, scientific internationalism, and scientific intelligence », *précité* ; Dès son lancement, le programme *Atoms for Peace* a ainsi été comparé au Plan Marshall mis en place par les États-Unis au sortir de la Seconde Guerre mondiale pour participer à la reconstruction des États européens « An Atomic "Marshall Plan" », *New York Times*, 4 déc. 1954.

132. Les premières discussions entre Téhéran et Washington sur le développement d'une infrastructure nucléaire en Iran s'engagent en 1955⁹. L'Iran entre dans l'ère nucléaire avec la signature le 5 mars 1957 d'un accord de coopération avec les États-Unis pour la recherche sur les utilisations pacifiques de la technologie nucléaire, conclu dans le cadre du programme *Atoms for Peace*¹⁰. Initialement, l'accord prévoit que les États-Unis fournissent à l'Iran des informations sur la conception, la construction et le fonctionnement des réacteurs de recherche ainsi que les outils techniques nécessaires à la mise en œuvre d'une filière nucléaire civile. Les Américains approvisionnent également les autorités iraniennes en uranium enrichi, destiné à alimenter des réacteurs de recherche. En contrepartie, l'Iran s'engage à ne pas chercher à acquérir d'armes nucléaires¹¹. L'accord bilatéral avec les États-Unis joue ainsi un rôle central dans le lancement du programme nucléaire : « *Nuclear power was born in Iran; the USA was its midwife* »¹².

133. Outre l'assistance de Washington, c'est aussi la promotion des usages pacifiques de l'atome à l'échelle régionale qui permet à Téhéran d'entrer dans l'ère du nucléaire. Afin de contenir la montée en puissance de l'Union soviétique au Moyen-Orient, l'Iraq et la Turquie signent le 24 février 1955 le Traité d'organisation du Moyen-Orient, également appelé Pacte de Bagdad, auquel se joindront au cours de l'année le Royaume-Uni, le Pakistan et l'Iran¹³. Au-delà de la coopération en matière de défense qui s'établit entre ces États, la conclusion de ce traité se traduit aussi par des collaborations dans le domaine nucléaire avec la création d'un centre de formation nucléaire à Bagdad en 1957, devant permettre à ces pays de mettre en commun les ressources humaines et matérielles nécessaires à l'acquisition de la technologie nucléaire¹⁴. Ce dernier est relocalisé à Téhéran en 1959, l'année même où l'Iraq se retire du Pacte de Bagdad qui sera rebaptisé à l'occasion Traité d'organisation centrale ou *Central Treaty Organisation* (CENTO). Ce cadre permet aux États signataires de bénéficier de l'expertise britannique en matière de technologie nucléaire. En effet, le Royaume-Uni a joué un rôle essentiel dans le fonctionnement du centre de formation du CENTO aussi appelé *Institute of Nuclear Science*, à la fois par le financement d'équipements et par la mise à disposition de spécialistes en physique nucléaire, électronique, radiochimie ou radioprotection¹⁵.

9. Muhammad SAHIMI, « *Atoms for Peace : The Long and Troubled history of Iran's nuclear Program* », *The Cairo Review*, 2013, vol. 10, p. 60-81, p. 60.

10. *Atoms-for-Peace Agreement With Iran*, précité, p. 629.

11. Cet engagement est bien antérieur à celui que prendra l'Iran en ratifiant le TNP en 1970.

12. David PATRIKARAKOS, *Nuclear Iran*, *op. cit.*, p. 16.

13. Pacte de coopération mutuelle entre l'Iraq et la Turquie, signé à Bagdad le 24 fév. 1955, entré en vigueur le 15 avr. 1955, *Recueil des traités 1956*, vol. 233, n° 3264.

14. Herbert A. C. MCKAY, « *The Cento Institute of Nuclear Science in Tehran* », *Nature*, 1960, vol. 186, n° 4724, p. 513-515.

15. Michele GAIETTA, *The Trajectory of Iran's Nuclear Program*, New York : Palgrave Macmillan, 2015, 282 p., p. 7.

134. En 1959, le Shah crée le Centre de recherche nucléaire de l'université de Téhéran pour accueillir les équipements nucléaires fournis par les États-Unis dans le cadre de l'accord de coopération de 1957¹⁶. Un réacteur de recherche dit TRR d'une puissance de 5 mégawatts, acquis auprès de la société américaine General Atomics y est installé en 1960. La Commission de l'énergie atomique des États-Unis procède à des transferts d'uranium hautement enrichi (à plus de 90 %) à destination de l'Iran pour le faire fonctionner mais aussi à une livraison d'une centaine de grammes de plutonium, quantité certes trop faible pour concevoir une arme, mais suffisante pour permettre aux scientifiques et techniciens iraniens de se familiariser avec le maniement de ce matériau aussi complexe que dangereux¹⁷. Malgré les approvisionnements en combustible, le réacteur de recherche de Téhéran (RRT) n'entrera en fonction qu'en 1967 en raison d'un manque de formation des ingénieurs iraniens et d'un intérêt limité des autorités pour la technologie nucléaire, les ressources naturelles du pays lui permettant d'assurer ses approvisionnements énergétiques sans besoin urgent de développer une nouvelle filière de production d'électricité¹⁸.

2. Un projet électronucléaire ambitieux

a. La déconnexion entre les besoins énergétiques de l'Iran et les capacités de production d'électricité

135. Malgré des premiers pas timides, le programme nucléaire iranien s'accélère dans les années 1970, après que l'accord de coopération avec les États-Unis a été prolongé en mars 1969 pour une durée de dix ans¹⁹. Le 18 décembre 1972, l'Iran évoque pour la première fois son intention de commencer la construction de centrales nucléaires, le ministre des Eaux et de l'Électricité ayant lancé une étude de faisabilité pour l'implantation d'un réacteur dans le sud du pays²⁰. La guerre du Kippour opposant l'Égypte à Israël en octobre 1973 entraîne une forte augmentation du prix du pétrole brut qui permet à l'Iran de quadrupler ses revenus pétroliers entre 1973 et 1975 et de desserrer ainsi sa contrainte budgétaire²¹. Non seulement le premier choc pétrolier renforce-t-il la posture stratégique de l'Iran au Moyen-Orient et au sein de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP), mais il procure

16. Il sera par la suite simplement désigné comme Centre de recherche nucléaire de Téhéran.

17. La quantité de combustible livrée à l'Iran, 6 kilogrammes, était cependant inférieure à la masse critique nécessaire à la conception d'une bombe. François HEISBOURG, *Iran, le choix des armes ?*, Paris : Stock, 2007, 176 p., p. 17-18 ; Ce transfert de matières fissiles s'est opéré par l'intermédiaire de l'AIEA au titre de l'accord de coopération conclu entre l'Agence et les États-Unis le 11 mai 1959, AIEA, *Contrat pour la cession d'uranium enrichi et de plutonium destinés à un réacteur de recherche en Iran. Signé à Vienne, le 15 mars, à Téhéran, le 10 mai, et à Vienne, le 7 juin 1967, Recueil des Traités 1967*, vol. 339.

18. Daniel PONEMAN, *Nuclear Power in the Developing World*, Londres : Allen & Unwin, 1982, 254 p., p. 84 ; Michele GAIETTA, *The Trajectory of Iran's Nuclear Program*, *op. cit.*, p. 8.

19. Muhammad SAHIMI, « Atoms for Peace », *précité*, p. 62.

20. *Idem.*

21. Michele GAIETTA, *The Trajectory of Iran's Nuclear Program*, *op. cit.*, p. 9.

surtout au pays les ressources financières nécessaires pour investir dans le développement de la filière nucléaire. La création en mars 1974 de l'Organisation de l'énergie atomique d'Iran (OEAI), dirigée par Akbar Etemad, marque le lancement formel du programme électronucléaire iranien. Alors qu'au début des années 1970 la consommation électrique annuelle du pays est d'environ 14 000 mégawatts, le Shah assigne à l'OEAI l'objectif de porter de 5 000 mégawatts en 1974 à 70 000 mégawatts la capacité de production totale d'électricité dans le pays d'ici 1994²², dont environ 23 000 mégawatts devraient être produits par une vingtaine de réacteurs nucléaires²³. Malgré l'industrialisation rapide du pays, il semblerait que la capacité de production projetée par l'Iran dépasse largement ses besoins en électricité, tant civils qu'industriels²⁴. Mais, c'est aussi la possibilité que l'Iran détourne son programme nucléaire civil à des fins militaires qui inquiète, notamment les États-Unis²⁵.

136. La déconnexion entre les besoins estimés et la capacité de production d'énergie nucléaire visée par les autorités iraniennes inquiète d'autant plus que le pays dispose de ressources naturelles abondantes, en pétrole mais aussi en gaz, largement suffisantes pour répondre à la demande énergétique du pays²⁶. Cependant, le caractère non renouvelable des ressources fossiles impose aux États dotés de se préparer à leur épuisement et ainsi d'adapter leur politique énergétique²⁷. Parmi les alternatives à l'énergie fossile, c'est le nucléaire qui retient la préférence des autorités iraniennes, particulièrement pour des raisons économiques – malgré des investissements initiaux lourds, le coût de production de l'énergie nucléaire est relativement faible – et pour des raisons d'échelle²⁸. Pour le Shah, il est d'autant plus urgent de diversifier les sources d'énergie du pays et de réduire la consommation nationale de pétrole qu'il lui semble « dommage d'utiliser ce produit noble pour la production d'énergie, pour faire fonctionner les usines, éclairer les maisons »²⁹. Afin de maximiser la création de valeur générée par l'utilisation du pétrole, il apparaît préférable d'exporter cette ressource

22. Michele GAIETTA, *The Trajectory of Iran's Nuclear Program*, *op. cit.*, p. 10.

23. Une telle cible faisait du programme nucléaire iranien l'un des plus ambitieux à l'échelle mondiale, la capacité de production d'énergie nucléaire ainsi visée par le régime du Shah à un horizon de vingt ans correspond à peu près à la totalité de l'énergie nucléaire produite actuellement en Corée du Sud d'après les données du *Power Reactor Information System* de l'AIEA. David PATRIKARAKOS, *Nuclear Iran*, *op. cit.*, p. 36 ; Michele GAIETTA, *The Trajectory of Iran's Nuclear Program*, *op. cit.*, p. 10 ; François HEISBOURG, *Iran, le choix des armes ?*, *op. cit.*, p. 22.

24. George H. QUESTER, « The Shah and the Bomb », *Policy Science*, mars 1977, vol. 8, n° 1, p. 21-32, p. 21-22.

25. *Ibid.*, p. 22.

26. *Ibid.*, p. 21.

27. Akbar ETAMAD et C. MANZOOR, « Le programme électronucléaire de l'Iran », *Annales des Mines*, mai 1978, p. 213-216, p. 214.

28. Les ressources en eau du pays sont insuffisantes pour développer un programme hydroélectrique significatif et l'utilisation de l'énergie solaire à grande échelle n'est alors pas envisageable. *idem*.

29. Déclaration du Shah dans un décret d'août 1974. Nader BARZIN, *L'Économie Politique de Développement de l'Énergie Nucléaire en Iran (1957-2004)*, thèse de doct., EHESS, 2006, 297 p., p. 84.

précieuse ou de l'utiliser pour satisfaire les besoins industriels, notamment en transformant le pétrole en produits pétrochimiques³⁰.

b. L'indispensable coopération internationale pour acquérir la technologie nucléaire

137. La première décision débattue au sein de l'OEAIE a été celle du type de réacteurs nucléaires qui seraient utilisés dans le pays. Akbar Etemad écarte l'option des réacteurs à eau lourde pour finalement choisir celle des réacteurs à eau légère, considérés alors comme les plus fiables, mais aussi les moins susceptibles de conduire à la conception d'une arme nucléaire³¹. S'est ensuite posée la question de savoir qui fournirait de telles installations à l'Iran. L'OEAIE s'est alors retrouvée confrontée à un dilemme entre deux priorités en apparence contradictoires. En effet, le Shah souhaitait développer un programme nucléaire le plus indépendant possible de toute influence étrangère, tout en s'assurant d'obtenir des résultats tangibles sur une courte période³². Indispensables pour lancer rapidement et efficacement un programme électronucléaire, le maintien et le développement des liens nucléaires avec les États occidentaux étaient aussi un moyen pour le Shah de rassurer la « communauté internationale » sur la nature pacifique des activités entreprises en Iran³³.

138. L'autonomie revendiquée par le Shah reposant davantage sur l'achat et l'utilisation des produits nucléaires que sur leur production, la négociation de contrats de type « clé en main » déléguant la conception, la construction et la maintenance des installations nucléaires aux fournisseurs internationaux devait permettre au pays non seulement d'acquérir les technologies les plus avancées sur le marché, mais aussi de former des techniciens au fonctionnement des centrales nucléaires et d'obtenir du combustible³⁴. Il s'agissait ainsi de maximiser la rentabilité des investissements iraniens, certes colossaux, en important les savoir-faire nucléaires qui permettraient au pays de maîtriser rapidement les activités du cycle du combustible. Deux réacteurs nucléaires, dont l'installation est prévue sur le site de Bushehr en 1980-1981, sont notamment commandés à la société allemande Kraftwerk Union (KWU), filiale de Siemens, dès 1974. L'entreprise française Framatome conclut également, non sans difficultés, un contrat avec l'Iran par lequel elle s'engage à fournir au pays deux réacteurs devant être installés près de Darkhovin³⁵. En outre, l'Iran acquiert 10 % des parts

30. *Idem.*

31. David PATRIKARAKOS, *Nuclear Iran*, *op. cit.*, p. 37.

32. Michele GAIETTA, *The Trajectory of Iran's Nuclear Program*, *op. cit.*, p. 12.

33. David PATRIKARAKOS, *Nuclear Iran*, *op. cit.*, p. 36.

34. Michele GAIETTA, *The Trajectory of Iran's Nuclear Program*, *op. cit.*, p. 12, 220-221.

35. Si les négociations entre la France et l'Iran ont débuté dès 1974, ce n'est qu'en 1977 que les deux pays parviennent à un accord sur les modalités du contrat relatives à la construction des réacteurs nucléaires, au mode de paiement, à la fourniture de combustible et au contrôle des barres de combustible irradié, *ibid.*, p. 16 ; François NICOUILLAUD, *Des atomes, des souris et des hommes*, *op. cit.*, p. 59-71.

de la société française Eurodif³⁶, garantissant ainsi l'approvisionnement du pays en uranium enrichi sans susciter les inquiétudes qu'entraînerait une tentative de production nationale en matière de non-prolifération.

3. L'arrêt du programme nucléaire civil iranien

139. Malgré l'ampleur des investissements réalisés par le Shah, le programme nucléaire iranien n'en demeure pas moins à un stade expérimental lorsque le régime est renversé par la révolution islamique de 1979. En effet, si le pays a consacré des montants exorbitants au lancement d'une filière électronucléaire en concluant des contrats importants avec les États occidentaux, les projets entrepris n'ont pas encore abouti. Qui plus est, ces efforts n'ont pas été couplés avec des investissements équivalents dans le développement des infrastructures, le réseau électrique n'étant de fait pas adapté à un raccordement de centrales nucléaires³⁷. En outre, la crise économique traversée par le pays en 1977 contraint l'Iran à réduire la voilure sur les dépenses consacrées au programme électronucléaire, l'OEAII annonçant en octobre 1978 ne poursuivre la construction que des seuls réacteurs de Bushehr et Darkhovin.

140. Au-delà des considérations économiques qui ralentissent *de facto* l'avancement du projet électronucléaire, sans pour autant remettre en question sa pertinence, la révolution iranienne entraîne un changement d'attitude drastique à l'égard du programme nucléaire iranien, non seulement en interne, mais aussi de la part des Occidentaux, pourtant parties prenantes du développement d'un parc électronucléaire en Iran. Rejetant tout symbole du modèle occidental, les révolutionnaires islamiques s'opposent naturellement à la poursuite du projet nucléaire engagé par le Shah : « *Nothing of course was more 'Western' than the nuclear programme, which was based on Western technology bought from Western countries and built by thousands of Western contractors* »³⁸. La dépendance, non seulement économique mais aussi industrielle, aux États occidentaux pour développer un parc électronucléaire dans le pays est perçue comme une forme d'aliénation dont le nouveau régime souhaite se libérer. Cette forme de « *continuation of colonialism by other means* »³⁹ justifie la remise en question du projet du Shah, et ce d'autant plus que le coût des investissements réalisés dans le domaine nucléaire apparaît à la fois démesuré et inapproprié, compte tenu des difficultés économiques et institutionnelles que rencontre alors le pays. Dès le mois de juin 1979, l'OEAII

36. Créé en 1973 et sous contrôle français, Eurodif est un consortium formé avec la participation de l'Espagne, la Belgique, l'Italie et la Suède dans le but de construire une installation d'enrichissement d'uranium commune sur le site du Tricastin en France.

37. Michele GAIETTA, *The Trajectory of Iran's Nuclear Program*, *op. cit.*, p. 26-27 ; Ce n'est qu'en septembre 2011 que ne sera raccordée la première centrale nucléaire au réseau électrique iranien. « Iran plugs first nuclear power plant into grid », Reuters, 4 sept. 2011.

38. David PATRIKARAKOS, *Nuclear Iran*, *op. cit.*, p. 95.

39. *Ibid.*, p. 99.

annonce que tous les projets de centrale nucléaire, hormis celle de Bushehr dont les travaux étaient à un stade avancé, seraient annulés⁴⁰.

141. Pourtant, la société allemande Kraftwerk met fin au contrat qui la liait à l'Iran pour la construction de la centrale de Bushehr en juillet 1979, invoquant les impayés iraniens à son égard⁴¹. Kraftwerk portera l'affaire devant la Cour internationale d'arbitrage de la Chambre de commerce internationale (CCI) en 1981 pour demander compensation pour la rupture du contrat et les paiements en suspens. En réponse à cela, l'Iran demandera réparation pour des équipements prétendument réglés mais jamais livrés⁴². La même année, un second contentieux conduit l'Iran devant la CCI, la société Eurodif ayant demandé, et obtenu, le gel des avoirs iraniens et la suspension du remboursement du prêt d'un milliard de dollars au Commissariat à l'énergie atomique (CEA) pour la construction de l'usine d'enrichissement de Tricastin après que l'Iran a manifesté sa volonté de se retirer du capital d'Eurodif⁴³.

B. La dégradation de la relation irano-américaine et l'adoption des premières sanctions économiques

1. Les mesures adoptées à l'encontre de l'Iran à la suite de la crise des otages

a. La crise des otages

142. L'instauration de la République islamique le 1^{er} février 1979, et le retour du Guide de la Révolution l'Ayatollah Khomeini, alors exilé en France, marquent un tournant dans les relations irano-américaines. Le renversement du régime du Shah, avec qui les États-Unis entretenaient des relations étroites, prend les Américains par surprise, ces derniers ne connaissant ni les acteurs ni la dynamique de la révolution en cours⁴⁴. Dans ce contexte, Washington commet une série d'erreurs politiques qui renforcent la défiance des Iraniens⁴⁵. Soucieux de maintenir leur influence en Iran, les États-Unis tentent d'abord de se rapprocher des dirigeants modérés. Ces derniers, avec lesquels ils partagent des valeurs libérales, ont en effet accédé à des postes importants après la destitution du Shah. Ils échouent néanmoins à établir des relations significatives avec les autorités religieuses les plus conservatrices,

40. *Ibid.*, p. 97 ; François NICOULLAUD, *Des atomes, des souris et des hommes*, *op. cit.*, p. 101 et s.

41. David PATRIKARAKOS, *Nuclear Iran*, *op. cit.*, p. 98.

42. *Ibid.*, p. 103.

43. Sur les contentieux entre l'Iran et ses partenaires, voir particulièrement François NICOULLAUD, *Des atomes, des souris et des hommes*, *op. cit.*, p. 105-124 ; David PATRIKARAKOS, *Nuclear Iran*, *op. cit.*, p. 98.

44. James A. BILL, *The Eagle and the Lion*, *op. cit.*, p. 276-277.

45. *Ibid.*, p. 278 ; Christian EMERY, *US Foreign Policy and the Iranian Revolution : The Cold War Dynamics of Engagement and Strategic Alliance*, Londres : Palgrave Palgrave Macmillan UK, 2013, VIII-267, p. 6.

particulièrement avec l'Ayatollah Khomeini qui dirige *de facto* le pays⁴⁶. Plus largement, ces difficultés à établir une relation avec les nouveaux dirigeants iraniens reflètent l'attitude générale des Américains à l'encontre de la révolution islamique, empreinte à la fois d'amertume et d'hostilité⁴⁷. Non seulement les États-Unis n'ont pas reconnu officiellement le régime islamique, mais ils n'ont pas non plus envoyé de signal de soutien au nouveau gouvernement⁴⁸. Au contraire, ils ont notamment refusé d'extrader certains partisans du Shah, considérés comme des criminels par le nouveau régime, ou de rapatrier en Iran les actifs du Shah. Mais surtout, les États-Unis ont accordé l'exil au monarque déchu, Mohammad Reza Pahlavi arrivant sur le sol américain dans la nuit du 22 octobre 1979 pour y suivre un traitement médical⁴⁹.

143. Le matin du 4 novembre 1989, des militants iraniens, principalement des étudiants, prennent d'assaut l'ambassade des États-Unis à Téhéran et font prisonniers les diplomates et employés qui s'y trouvent. En réalité les tensions entre les deux pays sont plus anciennes, la prise d'otages de l'ambassade américaine ne constituant que leur paroxysme. Comme l'expliqueront les militants iraniens aux médias internationaux, la crise puise ses racines jusque dans l'opération Ajax, menée conjointement par les services de renseignement des États-Unis et du Royaume-Uni, qui a renversé le Premier ministre iranien Mohammad Mossadegh en août 1953⁵⁰. Selon eux, depuis lors l'ambassade américaine n'accueillerait pas réellement des fonctionnaires américains poursuivant des missions diplomatiques, mais plutôt des agents de renseignement dont il fallait éviter qu'ils ne commettent un nouveau coup d'État contre le régime iranien⁵¹. L'ayatollah Khomeini apporte rapidement son soutien à

46. James A. BILL, *The Eagle and the Lion*, *op. cit.*, p. 278-281.

47. *Ibid.*, p. 282.

48. Il faudra attendre le discours du président américain Barack Obama aux Iraniens le 20 mars 2009, à l'occasion de leur Nouvel an, pour que les US ne reconnaissent politiquement le « régime islamique », Bernard HOURCADE, « La République islamique entre protestation populaire et ouverture américaine », *Les Cahiers de l'Orient*, 2010, vol. 3, n° 99, p. 7-21, p. 10.

49. Avant d'arriver aux États-Unis, le Shah a d'abord été accueilli en Égypte, au Maroc, aux Bahamas et au Mexique. Il quittera ensuite rapidement les États-Unis pour rejoindre le Panama, avant de s'éteindre au Caire en juillet 1980. James A. BILL, *The Eagle and the Lion*, *op. cit.*, p. 282-293 ; David FARBER, *Taken Hostage : The Iran Hostage Crisis and America's First Encounter with Radical Islam*, Princeton : Princeton University Press, 2005, viii-212, p. 119-120.

50. Cet épisode a été très largement étudié et commenté. Les documents de la CIA à cet égard ont par ailleurs été déclassifiés et rendus publics en 2017. Voir notamment, Stephen KINZER, *All the Shah's men : An American Coup and the Roots of Middle East Terror*, John Wiley & Sons, 2003, 272 p. ; Bethany ALLEN-EBRAHIMIAN, « 64 Years Later, CIA Finally Releases Details of Iranian Coup », *Foreign Policy*, 20 juin 2017.

51. L'ambassade américaine fomenterait ainsi des activités contre-révolutionnaires. James A. BILL, *The Eagle and the Lion*, *op. cit.*, p. 287-288 ; David FARBER, *Taken Hostage*, *op. cit.*, p. 13-14.

l'occupation de l'ambassade et à la prise en otage de son personnel, exigeant du « grand Satan »⁵² qu'il extrade le Shah vers l'Iran⁵³.

b. L'adoption des premières sanctions économiques contre l'Iran

144. Dès les premiers jours de la crise, les États-Unis adoptent des sanctions économiques à l'encontre de l'Iran afin d'accroître la pression sur les autorités du pays et obtenir une libération rapide des otages⁵⁴. Le 14 novembre, le président Jimmy Carter invoque le *National Emergencies Act* (NEA)⁵⁵ et déclare un état d'urgence nationale pour répondre à la « menace inhabituelle et extraordinaire pour la sécurité nationale, la politique étrangère et l'économie des États-Unis » que constitue la situation en Iran⁵⁶. Le recours aux dispositions de l'*International Emergency Economic Powers Act* (IEEPA)⁵⁷, qui ne peut se faire qu'après avoir déclaré un état d'urgence nationale en vertu des *National Emergencies Act* (NEA), permet à Jimmy Carter d'adopter les premières sanctions économiques unilatérales à l'encontre de l'Iran. À cet effet, tous les avoirs du gouvernement iranien, des services qu'il contrôle, mais aussi de la Banque centrale d'Iran se trouvant dans les banques américaines sont gelés et saisis, équivalents au total à douze milliards de dollars⁵⁸. Dans son message au Congrès du 14 novembre 1979, le président américain précise que ces ressources permettront d'indemniser les otages, leurs familles et tout autre citoyen américain susceptibles de procéder à des réclamations légales auprès de l'Iran⁵⁹.

145. À ces restrictions portant sur les capitaux iraniens s'ajoutent des limitations sur les flux de marchandises échangés entre l'Iran et les États-Unis. Le 9 novembre 1979, les Américains décident de suspendre toutes les livraisons de matériel militaire et de pièces détachées à destination de l'Iran⁶⁰. Le 12 novembre, ce sont les importations de produits

52. Dans le vocabulaire politique de l'Iran, le « grand Satan » est un surnom injurieux utilisé pour désigner les États-Unis depuis la révolution islamique et l'expression « petit Satan » l'État d'Israël. Plus rarement ces surnoms désignent les alliés des États-Unis ou d'Israël, notamment le Royaume-Uni et la France, mais aussi l'Australie et le Canada. Voir notamment, François GÉRÉ, *L'Iran et le nucléaire : Les tourments perses*, Paris : Lignes de repères, 2006, 175 p., p. 37-52.

53. David FARBER, *Taken Hostage, op. cit.*, p. 141-142.

54. Les fondements des sanctions américaines seront davantage explicités ultérieurement, v. *infra* §474, p. 267v4 :fondUS3.

55. National Emergencies Act, 1976, *50 U.S.C. sec. 1601 et seq.*

56. Executive Order 12170, Blocking Iranian Government Property, 14 nov. 1979.

57. International Emergency Economic Powers Act, 1977, *50 U.S.C. sec. 1701 et seq.*

58. Robert CARSWELL, « Economic Sanctions and the Iran Experience », *Foreign Affairs*, 1981, vol. 60, n° 2, p. 247-265, p. 248.

59. Jimmy CARTER, « Message to the Congress », Blocking Iranian Government Property, 14 nov. 1979 ; Jean-Maurice ARBOUR, « Aspects juridiques de la crise américano-iranienne », *Les Cahiers de droit*, 1980, vol. 21, n° 2, p. 367-397, p. 386.

60. US Department of State, *Chronology of Events in Iran, November 1979*, 2034, *Department of State Bulletin*, vol. 80, p. 44 ; Il faut tout de même noter que les États-Unis avaient déjà retardé les livraisons de certaines pièces détachées payées par l'Iran sous le règne du Shah au moment de la révolution iranienne, Christian EMERY, *US Foreign Policy and the Iranian Revolution, op. cit.*, p. 116-118.

pétroliers en provenance d'Iran qui sont prohibées par le président Carter⁶¹. Quelques mois plus tard, le 7 avril 1980, les États-Unis étendent leurs restrictions commerciales en interdisant les exportations américaines à destination de l'Iran, à l'exception des produits alimentaires et médicaux⁶². Cet embargo est par la suite renforcé par la mise en place d'un boycott économique total le 17 avril 1980, les États-Unis interdisant à leurs ressortissants toute importation en provenance d'Iran⁶³. Au-delà des mesures commerciales, sont aussi prohibées toutes les transactions financières entre les deux pays⁶⁴. Les États-Unis adoptent également des mesures de rétorsion non économiques pour manifester leur désapprobation à l'encontre de la situation en Iran, notamment en exerçant un contrôle plus sévère des ressortissants iraniens sur le territoire américain⁶⁵, mais surtout en rompant leurs relations diplomatiques avec l'Iran le 7 avril 1980⁶⁶.

146. Face au blocage de la situation en Iran, les tentatives des États-Unis de convaincre leurs alliés, et la « communauté internationale » dans son ensemble, de soutenir leur politique de sanctions resteront vaines. Profondément préoccupé par la dégradation des relations entre l'Iran et les États-Unis qui « pourrait avoir des conséquences graves pour la paix et la sécurité internationales », le Conseil de sécurité des Nations Unies demande au gouvernement iranien de libérer les otages détenus à l'ambassade américaine de Téhéran à deux reprises, le 4 puis le 31 décembre 1979⁶⁷. Le 10 janvier 1980, les États-Unis présentent aux membres du Conseil de sécurité un projet de résolution visant à imposer contre l'Iran des sanctions économiques qui consisteraient notamment en de strictes restrictions commerciales et financières⁶⁸. Considérant que l'affaire des otages qui oppose l'Iran et les États-Unis est « un différend bilatéral qui ne relève pas de ce qui est prévu au Chapitre VII de la Charte », et que c'est au contraire l'application de sanctions économiques qui saurait, en aggravant la situation, « créer une menace à la paix », l'URSS exerce son droit de veto afin de bloquer le projet de résolution porté par les États-Unis⁶⁹.

c. La libération des otages et la levée des sanctions économiques

147. Dans la nuit du 24 au 25 avril 1980, les États-Unis lancent l'opération *Eagle Claw* dans le but de libérer les otages détenus à l'ambassade de Téhéran. Néanmoins, cette mission

61. Proclamation 4702, Imports of Petroleum and Petroleum Products, 12 nov. 1979.

62. Executive Order 12205, Prohibiting Certain Transactions with Iran, 7 avr. 1980.

63. Executive Order 12211, Prohibiting Certain Transactions with Iran, 17 avr. 1980.

64. Executive Order 12205, *précité*.

65. Jean-Maurice ARBOUR, « Aspects juridiques de la crise américano-iranienne », *précité*, p. 385.

66. US Department of State, *U.S. Actions Against Iran*, 2038, *Department of State Bulletin*, vol. 80, p. 1.

67. S/RES/457 (1979), 4 déc. 1979, *République islamique d'Iran-États-Unis* ; S/RES/461 (1979), 4 déc. 1979, *République islamique d'Iran*.

68. S/13735, 10 jan. 1980, *États-Unis d'Amérique : projet de résolution*.

69. S/PV.2191 et Add.1 et Add.1/Corr.1, 11-13 jan. 1980, *2191^e séance*, §48.

échoue en raison d'une série de défaillances matérielles et d'erreurs tactiques⁷⁰. L'intervention militaire s'étant soldée par un échec et les sanctions économiques n'ayant pas produit les effets escomptés, seule demeure la voie de la négociation pour mettre un terme au différend irano-américain. Toutefois, l'imminence de l'élection présidentielle américaine, la mort du Shah le 27 juillet en Égypte et le déclenchement de la guerre Iran-Iraq au mois de septembre compliquent les négociations eu égard à la prise d'otages de l'ambassade américaine⁷¹. La rupture des relations diplomatiques entre les États-Unis et la République islamique d'Iran en avril 1980 ayant rendu impossible la possibilité de ménager des contacts directs entre les représentants des deux États, la seule voie ouverte vers une solution négociée réside alors dans l'établissement de contacts indirects par l'intermédiaire d'un État tiers. Si la République fédérale d'Allemagne a permis d'établir un contact initial entre les deux parties, c'est l'Algérie qui s'est imposée en qualité d'intermédiaire, tant du côté américain que du côté iranien, dans le long processus de négociation ayant conduit aux Accords d'Alger le 19 janvier 1981⁷² et à la libération des otages dès le lendemain, jour de l'investiture du président américain Ronald Reagan nouvellement élu⁷³.

148. En contrepartie de la libération des otages de l'ambassade américaine après 444 jours de captivité, les États-Unis accèdent aux exigences iraniennes et s'engagent à (i) ne pas intervenir dans les affaires iraniennes ; (ii) restituer les avoirs iraniens gelés ; aux États-Unis ou à l'étranger ; (iii) lever les sanctions économiques contre l'Iran et annuler les recours juridictionnels formés à la suite des ruptures de contrat causées par la révolution⁷⁴, et enfin

70. James A. BILL, *The Eagle and the Lion*, *op. cit.*, p. 301 ; David FARBER, *Taken Hostage*, *op. cit.*, p. 172-175.

71. La libération des otages américains s'impose comme une nécessité absolue pour le candidat Carter s'il entend préserver toute chance de réélection dans le scrutin présidentiel prévu en novembre 1980, Patrick JUILLARD, « Le rôle joué par la République populaire et démocratique d'Algérie dans le règlement du contentieux entre les États-Unis d'Amérique et la République islamique d'Iran », *AFDI*, 1981, vol. 27, p. 19-44, p. 21 ; David FARBER, *Taken Hostage*, *op. cit.*, p. 178.

72. Les Accords d'Alger sont constitués de cinq textes, à savoir (i) la Déclaration générale destinée à régler le conflit politique entre les États-Unis et l'Iran ; (ii) la Déclaration sur le règlement du contentieux ayant pour objectif de résoudre les différends juridiques entre les deux États ; (iii) les Engagements ; (iv) un Accord de séquestre et (v) l'Arrangement technique.

73. Alors que le rôle de l'Allemagne s'apparente à une forme de bons offices, l'Algérie a eu le rôle d'un « pivot actif » dans les négociations afférentes à la crise des otages de l'ambassade américaine à Téhéran. Sur ce point voir notamment, Patrick JUILLARD, « Le rôle joué par la République populaire et démocratique d'Algérie dans le règlement du contentieux entre les États-Unis d'Amérique et la République islamique d'Iran », *précité*.

74. La prise d'otages de l'ambassade américaine de Téhéran a suscité toute une série d'actions devant différentes juridictions auxquelles les Accords d'Alger ont mis fin. Non seulement les États-Unis ont-ils engagé une procédure contre l'Iran auprès de la Cour Internationale de Justice, mais des sociétés américaines ont aussi intenté des actions contre l'Iran devant les tribunaux américains. De son côté, l'Iran a également entrepris certaines actions, auprès des tribunaux américains ou étrangers, pour obtenir la restitution des biens du Shah et de certains avoirs gelés. Brigitte STERN, « À propos d'une décision du Tribunal des différends irano-américains », *AFDI*, 1982, vol. 28, p. 425-453, p. 429-434.

(iv) transférer à l’Iran les biens du Shah⁷⁵. En ce qui concerne les sanctions économiques imposées par les États-Unis – qu’il s’agisse du gel des avoirs iraniens ou des restrictions commerciales et financières à l’égard du pays – toutes sont levées par décret présidentiel le jour même de la signature des Accords d’Alger, à l’exception de l’embargo sur les armes⁷⁶. En revanche, les contentieux pendants entre les ressortissants de l’un des États et l’autre État devront être soumis à une instance arbitrale, le Tribunal des différends irano-américains créé à cet effet par les Accords d’Alger⁷⁷.

149. Dès leur adoption, les sanctions économiques adoptées par les États-Unis poursuivaient un double objectif à savoir la libération des otages et la protection des intérêts des individus et des entreprises américains vis-à-vis de l’Iran⁷⁸. Si l’instauration de ces mesures n’a pas conduit à une libération rapide des otages américains, la pression économique exercée par les États-Unis, en privant l’Iran de ressources financières et de l’accès à certains biens et services, a sans conteste permis d’engager les négociations entre les deux parties ayant abouti à une solution négociée⁷⁹. La réponse coercitive des États-Unis à la prise en otage du personnel de l’ambassade à Téhéran illustre la manière dont les sanctions économiques peuvent influencer le comportement de leur cible et atteindre leurs objectifs. Malgré ce succès, cet épisode demeure aujourd’hui l’une des plus grandes humiliations de l’histoire américaine⁸⁰. Quoi qu’il en soit, la crise des otages démontre que le régime iranien peut modifier son comportement lorsqu’il est frappé par des mesures coercitives, ce qui suggère que les sanctions pourraient être utiles pour contraindre l’Iran à infléchir sa politique nucléaire.

2. L’arme économique pour lutter contre le terrorisme

75. « Algiers Accords », Declaration of the Government of the Democratic and Popular Republic of Algeria, 19 jan. 1981.

76. Executive Order 12282, Revocation of Prohibitions against Transactions Involving Iran, 19 jan. 1981.

77. Le fonctionnement du tribunal arbitral est décrit dans la Déclaration sur le contentieux des Accords d’Alger, voir « Algiers Accords », Declaration of the Government of the Democratic and Popular Republic of Algeria Concerning the Settlement of Claims by the Government of the United States of America and the Government of the Islamic Republic of Iran, 19 jan. 1981 ; Voir aussi Brigitte STERN, « À propos d’une décision du Tribunal des différends irano-américains », *précité* ; Patrick DAILLIER, Habib GHÉRARI et al., « Tribunal irano-américain de réclamations », *AFDI*, 1999, vol. 45, p. 515-553 ; Patrick DAILLIER, Habib GHÉRARI et al., « Tribunal irano-américain de réclamations », *AFDI*, 2001, vol. 47, p. 283-426.

78. Ces objectifs apparaissent clairement dans l’allocution au Congrès du président Carter, Jimmy CARTER, *Message to the Congress*, *précité* ; Ce sont par ailleurs ces mêmes objectifs qui sont assignés aux sanctions dans l’épisode de la crise des otages étudié par Gary Clyde HUFBAUER, Jeffrey J. SCHOTT et al., *Economic Sanctions Reconsidered*, *op. cit.*, p. 26.

79. Robert CARSWELL, « Economic Sanctions and the Iran Experience », *précité*, p. 248 ; Gary Clyde HUFBAUER, Jeffrey J. SCHOTT et al., *Economic Sanctions Reconsidered*, *op. cit.*, p. 76.

80. François NICOULLAUD, « Les relations Iran-États-Unis », *précité*, p. 484.

a. La désignation de l'Iran comme État soutenant le terrorisme

150. Si la révolution islamique marque une rupture idéologique, elle bouleverse aussi les relations qu'entretient l'Iran avec l'ensemble de la « communauté internationale ». Alors que la religion apparaît comme l'un des thèmes unificateurs de l'opposition au Shah, elle n'en constitue pas moins une réponse à la volonté d'indépendance politique et au sentiment nationaliste suscités par le règne du monarque⁸¹. Largement tournée vers l'Occident sous le règne du Shah, la politique étrangère de l'Iran adopte après la révolution une ligne de conduite qui se veut à la fois islamique, révolutionnaire et tiers-mondiste⁸². Ce tournant s'opère d'abord avec prudence, les autorités iraniennes rompant notamment les relations diplomatiques avec Israël et attribuant ensuite les locaux de l'ambassade israélienne à l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), avant de plonger dans la radicalité après la prise des otages de l'ambassade américaine. La rupture totale des relations entre Téhéran et Washington provoque un changement drastique dans la stratégie extérieure de l'Iran et illustre la volonté des autorités cléricales d'exporter la révolution. Dans cette optique, le régime iranien apporte alors son soutien, idéologique et financier, à « tous les mouvements islamiques ou de libération nationale qui combattaient les puissances occidentales ou les gouvernements musulmans “corrompus” »⁸³. Au fil des ans, Téhéran a ainsi armé, entraîné, financé, inspiré, organisé et soutenu d'une manière ou d'une autre des dizaines de groupes violents⁸⁴.

151. En tant que représentants de la plus grande nation chiite du monde, les dirigeants iraniens apportent d'abord leur appui à des groupes chiites en Iraq, au Bahreïn, en Arabie saoudite, au Pakistan, ou encore au Koweït⁸⁵. Mais c'est surtout au Liban que l'implication de l'Iran est la plus active, d'abord pour soutenir les Palestiniens en guerre contre Israël au Sud-Liban, ensuite en réaction à l'invasion du Liban par Israël en 1982 au cours de l'opération « Paix en Galilée ». À cet effet, l'Iran entretient une relation particulièrement étroite avec le Hezbollah – parti politique libanais – qu'il a aidé à fonder, organiser et entraîner, créant ainsi un groupe terroriste fort et relativement indépendant⁸⁶. En échange,

81. Bernard HOURCADE, *Iran : Nouvelles identités d'une république*, Paris : Belin, 2002, 223 p., p. 121 ; Julien SAADA, « La stratégie politique iranienne : idéologie ou pragmatisme ? », *Revue internationale et stratégique*, 2008, vol. 69, n° 1, p. 55-68, p. 57.

82. Thierry COVILLE, *Iran : La révolution invisible*, La Découverte, 2007, p. 264, 264 p., p. 188.

83. *Ibid.*, p. 191.

84. Daniel BYMAN, « Iran, Terrorism, and Weapons of Mass Destruction », *Studies in Conflict & Terrorism*, 2008, vol. 31, p. 169-181, p. 169 ; Dore GOLD, *The Rise of Nuclear Iran*, Washington DC : Regnery Publishing, 2009 ; Ariane TABATABAI, Jeffrey MARTINI et Becca WASSER, *The Iran Threat Network (ITN)*, Research Report, RAND, 2021.

85. Thierry COVILLE, *Iran*, *op. cit.*, p. 191 ; Daniel BYMAN, « Iran, Terrorism, and Weapons of Mass Destruction », *précité*, p. 170.

86. Sur le Hezbollah, voir notamment Augustus Richard NORTON, *Hezbollah : A Short History*, Princeton : Princeton University Press, 2007, 187 p. ; Sabrina MERVIN, (éd.), *Le Hezbollah*, Arles : Actes Sud, 2008, 363 p.

le Hezbollah a servi l'Iran avec loyauté, en frappant les différents ennemis étrangers du pays, en aidant à assassiner des dissidents iraniens et en défendant les intérêts de la République islamique⁸⁷. Pour les États-Unis, « l'adoption par l'Iran du terrorisme comme outil de sa politique étrangère » apparaît de manière évidente lorsque des membres du Hezbollah commettent des attentats-suicides contre l'ambassade américaine à Beyrouth en avril 1983 puis contre les *Marines* et des militaires français, toujours dans la capitale libanaise⁸⁸. En réaction à ces événements, le président américain Ronald Reagan décide le 19 janvier 1984 d'inscrire l'Iran sur la liste des États soutenant le terrorisme au titre des dispositions prévues depuis 1979 par l'*Export Administration Act* (EAA)⁸⁹.

b. Les sanctions américaines en réponse au soutien de l'Iran au terrorisme

152. La désignation de l'Iran comme *sponsor* du terrorisme international, trois ans jour pour jour après les Accords d'Alger, déclenche immédiatement une série de sanctions à l'encontre du pays. En effet, depuis le début des années 1970, les sanctions économiques sont devenues l'instrument privilégié des États-Unis dans sa réponse à l'implication d'États tiers dans le terrorisme international. Il s'agit alors de priver ledit État de ressources financières, mais aussi de l'accès à certains biens et technologies, qui pourraient contribuer à sa capacité à soutenir ou poursuivre des activités terroristes dans le but qu'il y renonce. Mais ces mesures ont aussi une dimension symbolique puisqu'elles envoient des signaux forts de l'engagement de leur auteur dans la lutte contre le terrorisme, non seulement aux groupes terroristes, aux États qui les soutiennent, mais aussi à l'attention des États tiers⁹⁰.

153. Le Congrès américain promulgue ainsi plusieurs lois permettant de restreindre les relations économiques avec tout État identifié comme soutenant le terrorisme international et les États-Unis⁹¹. À cet effet, sont mises en place des restrictions sur les ventes d'articles américains à double usage, susceptibles d'avoir une utilisation tant civile que militaire, puisque l'EAA implique une présomption de refus de toute demande de licence pour vendre de tels

87. Sur les relations entre l'Iran et le Hezbollah libanais, voir notamment Daniel BYMAN, *Deadly Connections : States that Sponsor Terrorism*, Cambridge : Cambridge University Press, 2005, xii-369, p. 79-115.

88. *Ibid.*, p. 84-85 ; CIJ, *Affaire relative à certains actifs iraniens (République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique)*, Exceptions préliminaires soulevées par les États-Unis d'Amérique, §3.5-3.8.

89. US Department of State, *Determination Pursuant to Section 6(i) of the Export Administration Act of 1979-Iran*, 23 jan. 1984, 49 F.R. 2836, *Federal Register* ; Sur le cadre législatif encadrant cette liste d'États soutenant le terrorisme, voir *State Sponsors of Acts of International Terrorism — Legislative Parameters: In Brief*, R43835, Congressional Research Service, 4 mai 2021.

90. Sur les principaux arguments justifiant l'adoption de sanctions économiques pour lutter contre le terrorisme international, voir notamment Kenneth W. ABBOTT, « Economic Sanctions and International Terrorism », *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 1987, vol. 20, p. 289-328.

91. Kenneth KATZMAN, *Iran Sanctions*, RS20871, Congressional Research Service, 6 avr. 2021 ; Kenneth W. ABBOTT, « Economic Sanctions and International Terrorism », *précité*.

articles à l'Iran⁹². Par ailleurs, les ventes d'armes à Téhéran sont explicitement prohibées à partir d'août 1986 après qu'un amendement de l'*Arms Export Control Act* (AECA) a interdit toute exportation d'armes vers les pays soutenant le terrorisme international, dont fait partie l'Iran⁹³. L'État iranien se voit aussi refuser toute aide financière de la part des États-Unis, qu'il s'agisse de financements bancaires classiques ou octroyés par l'Eximbank, l'agence américaine de crédit aux exportations⁹⁴. En outre, à partir de 1985, les États-Unis désignent l'Iran comme ne pouvant bénéficier des contributions américaines aux organisations internationales et exigent, à cet égard, des réductions proportionnelles de leur apport si ces institutions opèrent en Iran⁹⁵. Cette disposition sera renforcée en 1996 par l'obligation pour les représentants des États-Unis dans les institutions internationales de voter contre l'octroi de prêts multilatéraux à tout État figurant sur la liste des États soutenant le terrorisme international, dont l'Iran⁹⁶. Toutefois, les sanctions américaines n'empêchent pas les aides humanitaires en cas de catastrophe naturelle. Les États-Unis, comme la Banque mondiale, ont ainsi apporter une aide financière aux victimes de tremblements de terre ayant frappé l'Iran en 1997 et 2002⁹⁷. Plus particulièrement, les États-Unis ont fourni une aide financière de 5,7 millions de dollars aux victimes du tremblement de terre de décembre 2003 à Bam, en Iran, qui a fait 40 000 morts et détruit 90 % des bâtiments de Bam⁹⁸.

154. Au-delà de la salve de sanctions déclenchées automatiquement par la désignation d'un État comme soutenant le terrorisme, les États-Unis adoptent d'autres mesures à l'égard de l'Iran pour dissuader le pays de poursuivre son appui à des groupes armés. Au mois d'octobre 1987, invoquant la poursuite des agressions iraniennes contre des navires battant pavillon américain dans le golfe Persique, dans le contexte de la guerre opposant l'Iran à l'Iraq, et le soutien présumé de Téhéran au terrorisme, le président américain Ronald Reagan publie un décret interdisant l'importation aux États-Unis de la plupart des biens, y compris

92. Export Administration Act, 1979; John T. EVRARD, « The Export Administration Act of 1979 », *California Western International Law Journal*, 1982, vol. 12, n° 1, p. 1-45.

93. Arms Export Control Act, 1976, 22 U.S.C. sec. 2780 et seq, p. 2780; Cet embargo a toutefois été violé dans le cadre de l'affaire Iran-Contra, aussi appelée *Irangate*. En effet, les autorités américaines ont soutenu un trafic d'armes vers l'Iran, espérant utiliser les recettes de la vente d'armes pour financer les *Contras* au Nicaragua, un groupe armé opposé au gouvernement sandiniste. Sur cette affaire, voir notamment Malcolm BYRNE, *Iran-Contra : Reagan's scandal and the unchecked abuse of presidential power*, University Press of Kansas, 2014, 25-436.

94. Foreign Assistance Act, 1961, 22 U.S.C. sec. 2151 et seq, §2371.

95. *Ibid.*, §307.

96. Voir section 1621 de l'*International Financial Institutions Act* (P.L/ 95-118), ajoutée par l'*Anti-Terrorism and Effective Death Penalty Act* de 1996 (P.L. 104-132).

97. Les États-Unis ont ainsi fait don, par l'intermédiaire d'organismes de secours, de 125 000 dollars pour venir en aide aux victimes de deux tremblements de terre en Iran en février et mai 1997, et une autre aide de 350 000 dollars pour les victimes d'un tremblement de terre survenu en juin 2002. Kenneth KATZMAN, « Iran Sanctions » in *Nuclear Ambitions and Issues in the Middle East*, Nathan E. COHEN (éd.), New York : Nova Science Publisher, 2010, p. 27-51, p. 41.

98. *Idem.*

le pétrole, et services d'origine iranienne⁹⁹. Contrairement aux mesures qui seront adoptées ultérieurement, le décret de 1987 n'empêche en rien le commerce de pétrole iranien avec le reste du monde, pas plus que l'importation par les États-Unis de produits pétroliers raffinés à partir de pétrole brut iranien dès lors qu'ils ont été transformés dans un pays tiers¹⁰⁰. Si les sanctions liées au soutien de l'Iran au terrorisme international n'ont pas de lien direct avec le programme nucléaire iranien, elles illustrent la détermination des États-Unis à empêcher que l'Iran participe à la déstabilisation régionale et pénalisent le développement de ses capacités militaires.

§2. L'adoption des premières sanctions américaines pour freiner les ambitions nucléaires de l'Iran

155. Si le soutien au terrorisme international est régulièrement invoqué par les autorités américaines pour justifier l'adoption de mesures coercitives à l'encontre de l'Iran, elles constituent également une réponse aux risques de déstabilisation au Moyen-Orient et, plus particulièrement, de prolifération nucléaire suscités par l'Iran. Ainsi, la reprise des activités nucléaires dans le contexte de la guerre contre l'Iraq (A) conduit les États-Unis à prendre des sanctions pour freiner les ambitions militaires de l'Iran (B).

A. La politique nucléaire de l'Iran après la révolution islamique

1. La reprise des activités nucléaires dans le contexte de la guerre Iran-Iraq

156. Bien que la première année de la République islamique ait réduit le programme nucléaire iranien à néant, la croissance démographique et la persistance des pénuries d'électricité dans le pays contraignent les autorités à reconsidérer l'option nucléaire pour garantir la sécurité énergétique du pays¹⁰¹. La diversification des sources d'énergie du pays est d'autant plus pressante que la sévère crise énergétique subie par l'Iran dans la période post-révolutionnaire est renforcée par le déclenchement de la guerre Iran-Iraq en 1980, et l'augmentation des besoins industriels qui en découlent. Au-delà de la menace sécuritaire, l'Iran est alors confronté à une baisse des recettes pétrolières et une augmentation de la demande énergétique nationale, qui contribue notamment à l'effort de guerre. La reprise du programme nucléaire iranien apparaît pour certains dirigeants comme une solution permettant simultanément de répondre aux besoins énergétiques croissants du pays, réduire l'augmentation de la production de pétrole, mais aussi limiter la pollution

99. Executive Order 12613, Prohibiting Imports from Iran, 30 oct. 1987.

100. Voir notamment, *infra* §566 et s., p. 317 et s..

101. David PATRIKARAKOS, *Nuclear Iran*, *op. cit.*, p. 102.

environnementale¹⁰². En dépit de ses réticences, le président iranien Abolhassan Bani-Sadr se laisse convaincre par le président de l'OEAI, Fereyduh Sahabi, de l'intérêt de maîtriser la technologie nucléaire compte tenu des investissements et des progrès techniques déjà réalisés¹⁰³. Même si les dirigeants iraniens ont ainsi donné un nouvel essor au programme électronucléaire du Shah, leurs motivations sont diamétralement opposées à celles du monarque déchu : « *In contrast to the Shah's motivation for westernization through nuclear programme, the new Islamic regime considered the nuclear technology as a counter to the West.* »¹⁰⁴. La relance du programme nucléaire iranien ne peut alors s'envisager qu'indépendamment de toute assistance extérieure, en adéquation avec les principes de la République islamique résumés par le slogan « ni Est, ni Ouest, République islamique »¹⁰⁵.

157. Malgré sa volonté de rompre avec l'importation massive de technologie étrangère du Shah et les contentieux en cours, le régime n'a d'autre choix que de reprendre la collaboration avec les États occidentaux, en particulier l'Allemagne et la France, pour acquérir l'expertise nécessaire à la poursuite du programme électronucléaire¹⁰⁶. La procédure d'arbitrage entre l'Iran et Kraftwerk aboutit à un accord préliminaire en juin 1982 obligeant la société allemande à livrer les pièces détachées et équipements qu'elle retenait depuis 1979. En aucun cas cette décision ne contraint légalement Kraftwerk à achever la construction des réacteurs de Bushehr comme l'avait soutenu l'Iran¹⁰⁷. Le pays cherche également à renouer avec la France malgré le différend qui les oppose dans l'affaire Eurodif, et surtout du soutien français à Bagdad pendant la guerre Iran-Iraq¹⁰⁸. Alors que la société française refuse de restituer au régime son investissement d'un milliard de dollars, les deux parties parviennent à un accord garantissant à l'Iran la fourniture de 35 000 tonnes d'équipement et la moitié du combustible nécessaire au fonctionnement des réacteurs¹⁰⁹. Toutes les tentatives du pays de relancer son programme nucléaire avec l'aide des Européens se sont soldées par un échec auquel ont largement contribué les États-Unis¹¹⁰. Refusant de poursuivre les travaux en temps de guerre¹¹¹, la société Kraftwerk ne reprendra jamais la construction des réacteurs de Bushehr,

102. Muhammad SAHIMI, « Atoms for Peace », *précité*, p. 62.

103. David PATRIKARAKOS, *Nuclear Iran*, *op. cit.*, p. 103.

104. Shameer MODONGAL et Seyed Hossein MOUSAVIAN, « Why Iran Has Not Developed the Nuclear Weapons : Understanding the Role of Religion in Nuclear Policies of Iran », *Journal of the Global South*, 2019, vol. 6, p. 132-152, p. 135.

105. Mustafa KIBAROGLU, « Good for the Shah, Banned for the Mullahs: The West and Iran's Quest for Nuclear Power », *Middle East Journal*, printemps 2006, vol. 60, n° 2, p. 207-232, p. 215-216 ; Michele GAIETTA, *The Trajectory of Iran's Nuclear Program*, *op. cit.*, p. 35.

106. David PATRIKARAKOS, *Nuclear Iran*, *op. cit.*, p. 104.

107. *Idem*.

108. José GARÇON, « La France et le conflit Iran-Irak », *Politique étrangère*, 1987, vol. 52, n° 2, p. 357-366.

109. David PATRIKARAKOS, *Nuclear Iran*, *op. cit.*, p. 105.

110. Muhammad SAHIMI, « Atoms for Peace », *précité*, p. 63.

111. David PATRIKARAKOS, *Nuclear Iran*, *op. cit.*, p. 108.

largement endommagés par les bombardements irakiens¹¹². En effet, les États-Unis se sont opposés non seulement à la finalisation du projet de Bushehr par la seule société Kraftwerk mais aussi par un consortium de firmes installées en Argentine, Allemagne et Espagne¹¹³.

2. L'accélération du programme nucléaire iranien avec la coopération de la Chine et de la Russie

158. Même si la décision de reprendre le programme nucléaire initié par le Shah a été prise dès le début des années 1980 par le gouvernement, ce n'est qu'après la fin de la guerre Iran-Iraq en 1988, et particulièrement après l'élection du président Hachemi Rafsandjani en août 1989, que les activités électronucléaires n'ont pu reprendre massivement¹¹⁴. Néanmoins, la dégradation des relations de l'Iran avec ses anciens partenaires occidentaux, surtout les États-Unis, contraint le pays à développer de nouvelles coopérations avec d'autres États nucléaires, un programme indigène ne pouvant alors être envisagé compte tenu du niveau des connaissances iraniennes dans le domaine nucléaire. Téhéran se tourne alors vers de potentiels fournisseurs tels que le Pakistan, l'Argentine, l'Espagne, la Tchécoslovaquie et même la Suède¹¹⁵. Toutefois, seuls deux États semblent disposer à la fois du savoir-faire et de la capacité à résister à la pression américaine, nécessaires pour accompagner l'Iran sur la voie nucléaire : la Chine et l'URSS¹¹⁶.

159. Impliquée dans le programme nucléaire civil iranien depuis 1985, dans le cadre d'un accord de coopération secret pour une durée de dix ans, la Chine devient officiellement l'un des partenaires privilégiés de l'Iran en janvier 1990¹¹⁷. Si les contours de la coopération sino-iranienne dans le domaine nucléaire sont initialement flous, le ministère des Affaires étrangères chinois précise en novembre 1991 que la Chine a fourni à l'Iran un calutron en 1989, utilisé pour la séparation isotopique de l'uranium, ainsi qu'un réacteur plutonigène d'une puissance de 27 mégawatts, le tout dans le respect des réglementations de l'AIEA¹¹⁸.

112. Le site de Bushehr a été bombardé à six reprises au cours de la guerre Iran-Iraq. Mohammad SAHIMI, *Iran's Nuclear Program : Part I: Its History*, 2 oct. 2003, Disponible sur < <http://www.payvand.com/news/03/oct/1015.html> > (consulté le 21/03/2021).

113. *Ibid.*

114. David PATRIKARAKOS, *Nuclear Iran, op. cit.*, p. 131-132.

115. L'Iran a notamment conclu un accord de coopération avec le Pakistan en 1987 portant sur la formation de scientifiques iraniens dans le domaine nucléaire. Un accord a aussi été signé avec l'Argentine incluant la fourniture d'uranium enrichi à 20 % et la formation de personnel iranien. Haleh VAZIRI, « Iran's Nuclear Quest : Motivations and Consequences » in Raju G. C. THOMAS (éd.), Londres : Palgrave Macmillan, 1998, p. 310-329, p. 318 ; Mustafa KIBAROGLU, « Iran's Nuclear Ambitions from a Historical Perspective and the Attitude of the West », *Middle Eastern Studies*, mars 2007, vol. 43, n° 2, p. 223-245, p. 235.

116. David PATRIKARAKOS, *Nuclear Iran, op. cit.*, p. 134.

117. Sur la coopération nucléaire entre la Chine et l'Iran, voir notamment John W. GARVER, *China and Iran : Ancient Partners in a Post-Imperial World*, Seattle & Londres : University of Washington Press, 2006, xii-401, p. 139-165, particulièrement le tableau p. 156-158 synthétisant les principales collaborations nucléaires entre la Chine et l'Iran.

118. *Ibid.*, p. 147-148.

Aussi étendue soit-elle, la relation nucléaire entre la Chine et l'Iran au cours des années 1990 restera en grande partie secrète jusqu'à la révélation de l'existence des sites de Natanz et Arak en 2002, et les inspections de l'AIEA qui s'ensuivront¹¹⁹. À partir du milieu des années 1990, Pékin se désengage progressivement de sa collaboration avec Téhéran dans le domaine nucléaire pour finalement y mettre un terme en 1997¹²⁰. Cette décision s'explique principalement par la pression exercée par les États-Unis sur la Chine, le département d'État américain craignant que ne soient vendus à l'Iran des équipements duals pouvant être détournés à des fins militaires¹²¹. Au-delà de la volonté de la Chine de préserver ses relations avec les États-Unis, la fin de la coopération sino-iranienne dans le domaine nucléaire est aussi probablement fondée sur sa détermination à protéger sa réputation en cas de découverte des programmes nucléaires secrets de l'Iran¹²², mais traduit aussi une évolution dans la conception chinoise du régime de non-prolifération nucléaire¹²³. Le soutien au régime de non-prolifération est progressivement apparu à la Chine comme un moyen d'affirmer son statut de puissance et d'obtenir la reconnaissance des autres puissances, particulièrement des États-Unis¹²⁴. À cet effet, la Chine n'a adhéré au Traité de non-prolifération qu'en 1992, la même année que la France, soit plus de deux décennies après l'ouverture à la signature du Traité¹²⁵.

160. Parallèlement à la coopération sino-iranienne, l'URSS devient l'autre partenaire privilégié de l'Iran dans le domaine nucléaire, davantage par nécessité que par choix¹²⁶. Ne parvenant pas à trouver de partenaire pour reprendre la construction des réacteurs de Bushehr, initialement fournis par la société allemande Kraftwerk mais largement endommagés pendant la guerre Iran-Iraq, l'Iran se tourne vers son voisin soviétique en dépit de leur inimitié¹²⁷. Le rapprochement entre les deux pays s'amorce en 1989, après le retrait des

119. *Ibid.*, p. 139.

120. *Ibid.*, p. 153-155 ; David PATRIKARAKOS, *Nuclear Iran*, *op. cit.*, p. 135-137.

121. Bien que les transferts technologiques chinois n'étaient pas directement liés à l'enrichissement, les États-Unis, mais aussi les services de renseignement internationaux, craignent tout de même qu'ils ne soient utilisés dans le cadre d'un programme d'enrichissement clandestin. John W. GARVER, *China and Iran*, *op. cit.*, p. 150-151 ; David PATRIKARAKOS, *Nuclear Iran*, *op. cit.*, p. 135.

122. L'étendue de la coopération entre l'Iran et la Chine révélée à partir de 2003 suggère que les services secrets chinois ne pouvaient ignorer la conduite d'activités nucléaires clandestines dans le pays, John W. GARVER, *China and Iran*, *op. cit.*, p. 161.

123. J. Mohan MALIK, « China and the Nuclear Non-Proliferation Regime », *Contemporary Southeast Asia*, 2000, vol. 22, n° 3, p. 445-478 ; John W. GARVER, *China and Iran*, *op. cit.*, p. 162.

124. Thazha Varkey PAUL, « The Causes and Consequences of China-Pakistani Nuclear/Missile Collaboration » in *South Asia's Nuclear Security Dilemma : India, Pakistan, and China*, Lowell DITTMER (éd.), Londres & New York : Routledge, 2005, p. 175-199, p. 178.

125. Étant donné que le TNP est entré en vigueur en 1970, la Chine a adhéré au Traité mais ne l'a pas ratifié. Voir la page du recueil des traités des Nations Unies consacrée au TNP à ce propos.

126. « *The USSR was: a definite second (or third or even fourth) choice for Iran* », David PATRIKARAKOS, *Nuclear Iran*, *op. cit.*, p. 138.

127. Sur la relation entre l'Iran et la Russie – ou l'URSS selon les périodes – voir notamment, Clément THERME, *Les relations entre Téhéran et Moscou depuis 1979*, Paris : Presses universitaires de France, 2012,

troupes soviétiques d’Afghanistan, et conduit à la signature d’un accord bilatéral de long terme portant sur une coopération économique, scientifique et technique entre le président Hachemi Rafsandjani et son homologue soviétique Mikhaïl Gorbatchev en juin 1989¹²⁸. La dissolution de l’Union soviétique en 1991 renforce les relations avec Moscou car, pour la première fois depuis près de deux siècles, l’Iran n’est plus confronté à une menace de sécurité le long de sa frontière nord. En août 1992, l’Iran et la Russie concluent un accord de coopération pour l’utilisation pacifique de l’énergie atomique qui permet aux deux pays de s’entendre sur l’achèvement de l’un des réacteurs de Bushehr en 1995¹²⁹. Afin d’apaiser toute crainte de prolifération, il est prévu que le plutonium produit par le réacteur à eau légère devant être installé sur le site de Bushehr soit envoyé en Russie pour y être retraité¹³⁰. Au-delà de l’accord sur Bushehr, la coopération avec la Russie est étendue à la construction d’une installation de traitement du minerai d’uranium près de Saghand en 1995, puis à la fourniture d’équipements et d’informations liés à l’enrichissement au laser en 1998¹³¹. Le désengagement de la Chine à la fin des années 1990 laisse finalement la Russie comme seul partenaire officiel de l’Iran dans le développement de ses activités nucléaires¹³².

B. Les premières mesures prises par les États-Unis pour contenir le renforcement des capacités militaires iraniennes

Afin de contenir le renforcement par l’Iran de ses capacités militaires, les États-Unis prennent de nouvelles sanctions contre Téhéran en visant les transferts d’armes et de technologies liées à l’armement (1), et en affaiblissant sa capacité à financer le développement d’armes de destruction massive (2).

1. Les sanctions sur les transferts d’armes et de technologies liées à l’armement

14-298 ; Dina ESFANDIARY et Ariane TABATABAI, *Triple Axis : Iran’s Relations with Russia and China*, Londres : I. B. Tauris, 2018, vii-246. V. *infra* §197, p. 116.

128. Francis X. CLINES, « While Iran Warms Up to Moscow, It Reviles the U.S. » *New York Times*, 23 juin 1989.

129. L’accord sur la reprise des travaux du réacteur Bushehr-1 est annoncé en septembre 1994 mais ne sera officiellement signé qu’en janvier 1995. David PATRIKARAKOS, *Nuclear Iran*, *op. cit.*, p. 138-140 ; Michele GAIETTA, *The Trajectory of Iran’s Nuclear Program*, *op. cit.*, p. 62-63.

130. Soumis aux garanties de l’AIEA, le réacteur pourrait produire jusqu’à 180 kg de plutonium par an à partir du combustible irradié, ce qui serait suffisant pour fabriquer 30 armes nucléaires. David PATRIKARAKOS, *Nuclear Iran*, *op. cit.*, p. 140.

131. Michele GAIETTA, *The Trajectory of Iran’s Nuclear Program*, *op. cit.*, p. 65.

132. *Idem*.

a. Les inquiétudes américaines quant à un risque de prolifération nucléaire en Iran

161. Indépendamment des activités nucléaires menées en Iran, c'est aussi le contexte international, et particulièrement l'émergence d'États proliférants tels que l'Inde, qui suscitent des préoccupations quant au détournement du programme nucléaire civil iranien à des fins militaires¹³³. Utilisant une charge au plutonium issu du retraitement du combustible irradié détourné d'un réacteur de recherche canadien, en violation des contrôles de l'AIEA, l'essai indien de mai 1974 fait craindre que de nouveaux États n'empruntent la voie de l'arme nucléaire, notamment l'Iran¹³⁴. D'intenses négociations s'engagent entre les deux pays pour encadrer l'accès de l'Iran à une capacité de retraitement¹³⁵. Conscients qu'ils ne peuvent annihiler tout risque de prolifération, les Américains proposent notamment d'établir un centre de retraitement multilatéral en Iran, une telle installation devant garantir aux petits pays des conditions favorables pour les services de retraitement du combustible irradié tout en réduisant le risque que n'émergent des capacités indépendantes de production de plutonium¹³⁶. Devant le rejet de cette option par l'Iran, les Américains proposent d'instaurer un mécanisme d'option de rachat (*buy-back*) du combustible irradié¹³⁷. Dans le cas où les États-Unis choisiraient d'exercer leur option d'achat, ils devraient en contrepartie procéder à un paiement en numéraire ou fournir à l'Iran l'équivalent en uranium faiblement enrichi. En revanche, si les États-Unis renonçaient à exercer leur option de rachat, l'Iran pourrait alors transférer le combustible irradié vers un autre pays en vue de son retraitement, à la condition qu'il soit utilisé à des fins pacifiques et dans le respect de garanties mutuellement acceptables par l'Iran et les États-Unis¹³⁸. Toutefois, si un accord informel est paraphé par les diplomates iraniens et américains à l'été 1978, ni le Président Carter, ni le Shah n'auront l'occasion de l'endosser¹³⁹.

162. Malgré l'absence de preuves tangibles d'un programme nucléaire militaire en Iran, les États-Unis considèrent qu'il est impossible de faire confiance à l'Iran, surtout en matière de technologie nucléaire, duale par nature. En effet, malgré le désaveu public de l'arme atomique par les autorités iraniennes, rien ne garantit que l'Iran ne cherche pas, clandestinement,

133. V. *supra* §87 et s., p. 50 et s..

134. William BURR, « A brief history of U.S.-Iranian nuclear negotiations », *Bulletin of the Atomic Scientists*, 2009, vol. 65, p. 21-34, p. 21.

135. *Ibid.*, p. 30.

136. La participation du Pakistan était initialement envisagée, *ibid.*, p. 23-26; Voir aussi, Michele GAIETTA, *The Trajectory of Iran's Nuclear Program*, *op. cit.*, p. 18; David PATRIKARAKOS, *Nuclear Iran*, *op. cit.*, p. 74.

137. Le gouvernement iranien souhaitait avoir un contrôle total sur les activités de retraitement qui se dérouleraient sur son territoire. « Multinational Nuclear Centers: Assessment of Iranian Attitudes toward Plutonium Reprocessing », Cable 5939, U.S. Embassy in Tehran to State Department, 17 juill. 1975.

138. William BURR, « A brief history of U.S.-Iranian nuclear negotiations », *précité*, p. 27.

139. *Ibid.*, p. 30.

à s'en doter. L'intention affichée par les autorités iraniennes de maîtriser l'ensemble du cycle du combustible nucléaire¹⁴⁰, le manque de transparence sur les activités nucléaires menées dans le pays durant les années 1980¹⁴¹ comme la détérioration de l'environnement sécuritaire de l'Iran, aussi bien dans le contexte de la guerre contre l'Iraq que vis-à-vis du Pakistan voisin et de l'Inde, éveillent la suspicion des pays occidentaux quant à la nature des ambitions nucléaires iraniennes¹⁴². Reconnaisant que les installations nucléaires iraniennes sont peu susceptibles de conduire à la fabrication d'armes, le Département d'État américain a demandé en avril 1984 que la vente de matières nucléaires à l'Iran soit totalement interdite :

*Thus, the United States will not consent to the transfer of U.S.-origin nuclear equipment, material or technology to Iran, either directly or through third countries, where such consent is legally required [...] In addition, we have asked other nuclear suppliers not to engage in nuclear cooperation with Iran, especially while the Iran-Iraq war continues.*¹⁴³

S'ensuivront de nombreuses mesures visant à restreindre l'accès de l'Iran aux ressources financières, biens et technologies pouvant contribuer au renforcement de ses capacités militaires, conventionnelles ou non.

b. L'extension de l'embargo sur les armes aux entités non-américaines

163. Après la fin de la guerre Iran-Iraq en 1988, Washington cherche à entraver les efforts menés par l'Iran pour reconstituer sa capacité militaire conventionnelle. À cet effet, le Congrès américain vote l'*Iran-Iraq Arms Nonproliferation Act* (IIANA) en octobre 1992 qui impose des sanctions sur les entités étrangères qui fournissent à l'Iran des biens et des technologies contribuant aux efforts de l'Iran ou de l'Iraq pour acquérir des armes de destruction massive – qu'elles soient chimiques, biologiques ou nucléaires – ou nombreuses et diverses armes conventionnelles avancées¹⁴⁴. Malgré son nom, l'IIANA vise principalement à empêcher l'Iran d'augmenter ses capacités offensives de manière déstabilisante, l'Iraq étant alors soumis à un régime de sanctions particulièrement strict instauré par les États-Unis¹⁴⁵. En interdisant les ventes d'armes, mais aussi de matériels et technologies nucléaires à l'Iran, les États-Unis adoptent pour la première fois des sanctions visant explicitement à limiter le développement par l'Iran de son programme nucléaire, mais aussi de sa capacité militaire, y

140. William BURR, « A brief history of U.S.-Iranian nuclear negotiations », *précité*.

141. David PATRIKARAKOS, *Nuclear Iran*, *op. cit.*, p. 125.

142. Les activités non déclarées de l'Iran dans le domaine nucléaire n'étant alors pas connues, les déclarations concernant une bombe nucléaire iranienne ne sont que pure spéculation *ibid.*, p. 120, 125-127.

143. Les propos du Département d'État américain ont été rapportés par la presse, « *U.S. Urges Ban on Atom Sales to Iran* », *New York Times*, 26 avr. 1984.

144. L'IIANA étend en fait à l'Iran l'*Iraq Sanctions Act* de 1990, *Iran-Iraq Arms Nonproliferation Act*, 1992, 50 *U.S.C.* 1701 *et seq.*

145. Sur les sanctions américaines contre l'Iraq, voir particulièrement Kenneth KATZMAN, *Iraq: Compliance, Sanctions, and U.S. Policy*, Issue Brief for Congress, Congressional Research Service, 2 jan. 2002, 15 p.

compris des vecteurs qui pourraient être utilisés pour transporter des armes de destruction massive.

164. Les sanctions imposées aux entités contrevenantes, soumises à la discrétion du président des États-Unis, comprennent (i) l'interdiction pendant deux ans d'attribuer des marchés publics américains ou (ii) d'accorder des licences d'exportation américaines à cette entité, ainsi que (iii) l'autorisation, mais non l'obligation, de prohiber les importations américaines en provenance de l'entité¹⁴⁶. De plus, s'il est établi que le gouvernement d'un État tiers est à l'origine desdites violations, des sanctions à l'égard de cet État peuvent être prises par les autorités américaines comme (i) une interdiction d'un an de l'assistance américaine ; (ii) une exigence d'un vote américain contre les prêts internationaux ; (iii) une suspension d'un an des accords de coproduction américains avec cet État ; (iv) une suspension d'un an des échanges techniques en matière de technologie militaire ou à double usage ; (v) une interdiction d'un an des ventes d'armes américaines, et (vi) une autorisation de refuser à l'État le statut commercial de la nation la plus favorisée, voire d'interdire le commerce américain avec le pays¹⁴⁷. Ainsi, en s'appliquant aux entités étrangères et plus seulement aux entités américaines, les dispositions de l'IIANA vont au-delà de l'embargo sur les armes décidé en 1984.

2. Les mesures pour réduire les capacités financières de l'Iran à développer des armes de destruction massive

a. Les restrictions sur les flux de commerce et d'investissement avec l'Iran

165. L'intensification des efforts de l'Iran pour acquérir une expertise nucléaire – démontrée notamment par la signature d'un contrat avec la Russie en janvier 1995 pour la construction d'un réacteur nucléaire à Bushehr – ainsi que les nombreuses attaques terroristes perpétrées en Israël entre 1994 et 1995 par des organisations islamistes soutenues, matériellement et financièrement, par l'Iran sont souvent invoquées pour justifier l'adoption de mesures supplémentaires par l'exécutif américain à partir de mars 1995¹⁴⁸. Il faut toutefois souligner que ces nouvelles mesures ne répondent pas directement à un événement particulier, aucune information nouvelle sur le programme nucléaire iranien ni aucune preuve d'un acte terroriste

146. Iran-Iraq Arms Nonproliferation Act, *précité*, Sec. 4.

147. *Ibid.*, §5.

148. Kenneth KATZMAN, *The Iran-Libya Sanctions Act (ILSA)*, RS20871, Congressional Research Service, 20 juill. 2001.

récent lié à l'Iran n'étant susceptibles d'avoir motivé la décision du président Bill Clinton, mais davantage à des pressions internes, à la fois des lobbies israéliens et des Républicains¹⁴⁹.

166. Considérant que « *the proliferation of nuclear, biological, and chemical weapons (“weapons of mass destruction”) and of the means of delivering such weapons, constitutes an unusual and extraordinary threat to the national security, foreign policy, and economy of the United States* », le président américain déclare une nouvelle urgence nationale à l'égard de l'Iran, distincte de celle qui avait été déclarée le 14 novembre 1979 dans le cadre de la crise des otages¹⁵⁰. Soulignant le soutien de l'Iran au terrorisme international, ses efforts pour saper le processus de paix au Moyen-Orient et sa détermination à acquérir des armes de destruction massive ainsi que les vecteurs associés, Bill Clinton fonde sur cette déclaration d'urgence nationale sa décision de prendre de nouvelles mesures à l'encontre de Téhéran¹⁵¹. Les sanctions économiques prises à cet effet illustrent la tentative du président Clinton de conserver l'initiative de la politique américaine à l'égard de l'Iran en évitant que ne soient adoptées par le Congrès des mesures plus strictes, notamment portées par le Sénateur Alfonse D'Amato¹⁵². Par la publication du décret présidentiel 12957, Bill Clinton interdit aux personnes ou entités américaines de contribuer au développement des ressources pétrolières localisées en Iran¹⁵³, bloquant *de facto* le contrat conclu entre la firme américaine Conoco et l'Iran prévoyant le développement de champs pétrolifères pour un montant d'un milliard de dollars, largement désapprouvé par le Congrès américain¹⁵⁴. Ces mesures n'étant pas suffisantes pour mettre un terme aux débats prenant place au Congrès quant à l'adoption de mesures dures à l'encontre de l'Iran, le président américain renforce les dispositions déjà en place par la promulgation du décret 12959 qui prohibe tout commerce et investissement avec l'Iran, rompant ainsi tout lien économique entre Téhéran et Washington¹⁵⁵. La portée des sanctions instaurées par les *Executive Orders* 12057 et 12059 sera précisée en juillet 1997 par le décret 13059 qui confirme que toutes les activités commerciales ou d'investissement menées avec l'Iran par une personne ou entité américaine, peu importe sa localisation, sont interdites¹⁵⁶.

149. « Calling Iran “Outlaw State,” Christopher Defends U.S. Trade Ban », *New York Times*, 2 mai 1995 ; Sasan FAYAZMANESH, *The United States and Iran : Sanctions, wars and the policy of dual containment*, Londres & New York : Routledge, 2008, viii-264, p. 76-77.

150. Depuis leur déclaration, chacune de ces urgences a été renouvelée annuellement. Executive Order 12938, Proliferation of Weapons of Mass Destruction, 14 nov. 1994 ; Executive Order 12170, *précité*.

151. Bill CLINTON, « Message to the Congress on the prohibition on development of Iranian petroleum resources », 15 mars 1995.

152. Alex EDWARDS, *“Dual Containment” Policy in the Persian Gulf : The USA, Iran, and Iraq, 1991–2000*, New York : Palgrave Macmillan, 2014, ix-211, p. 67.

153. Executive Order 12957, Prohibiting Certain Transactions with Respect to the Development of Iranian Petroleum Resources, 15 mars 1995, Sec. 1.

154. Sasan FAYAZMANESH, *The United States and Iran*, *op. cit.*, p. 75 ; Alex EDWARDS, *“Dual Containment” Policy in the Persian Gulf*, *op. cit.*, p. 67.

155. Executive Order 12959, Prohibiting Certain Transactions with Respect to Iran, 6 mai 1995, Sec. 1.

156. Executive Order 13059, Prohibiting Certain Transactions with Respect to Iran, 19 sept. 1997.

167. Jugeant les mesures adoptées par l'exécutif américain insuffisantes, le Congrès vote le 24 juillet 1996 la loi sur les sanctions contre l'Iran et la Libye, intitulée *Iran-Libya Sanctions Act* (ILSA) – également connue sous le nom de loi D'Amato-Kennedy du nom de ses promoteurs – qui entre en vigueur le 5 août 1996 pour une durée de cinq ans¹⁵⁷. Destinée à priver l'Iran de sa capacité de soutenir des actes de terrorisme international et de financer la mise au point et l'acquisition d'armes de destruction massive et des moyens de les livrer, l'ILSA vise à entraver le développement et l'exploitation par l'Iran de ses ressources pétrolières et gazières, principale source de revenus du régime¹⁵⁸. À cet effet, la loi autorise le président américain à adopter des sanctions contre toute personne ou entité, qu'elle soit américaine ou non, qui réaliserait un investissement supérieur ou égal à 40 millions de dollars, en une fois ou en plusieurs versements d'au moins 10 millions de dollars sur une période d'un an, dans le secteur énergétique iranien¹⁵⁹. Les États-Unis ont ainsi recours à des sanctions dites « secondaires » dans la mesure où elles visent les citoyens et les entreprises d'États tiers pour les dissuader d'entretenir avec l'Iran des relations commerciales ou financières¹⁶⁰.

168. Au travers de ces sanctions secondaires, l'objectif des États-Unis est de convaincre les États tiers – en particulier leurs alliés – de s'aligner sur leurs positions et de prendre des mesures analogues afin de maximiser les effets du régime de sanctions sur l'Iran¹⁶¹. Afin d'encourager le développement d'un régime multilatéral de sanctions, l'ILSA prévoit que le seuil de déclenchement des sanctions sera abaissé à 20 millions de dollars après le premier rapport du Président au Congrès sur l'état des mesures prises par les autres États, ce rapport devant intervenir au plus tard un an après la promulgation de la loi¹⁶². Les États-Unis

157. Cette loi sera renouvelée pour une durée de cinq ans en août 2006 par le président George W. Bush puis renommée *Iran Sanctions Act* (ISA) en septembre 2006 après la levée des mesures à l'égard de la Libye. Prolongé à plusieurs reprises depuis, l'*Iran Sanctions Act* (ISA) est toujours en vigueur.

158. *Iran and Libya Sanctions Act, 1996, 50 U.S.C. 1701 et seq.*, Sec. 3 (a), voir aussi la sec. 14 (15) pour la définition des ressources pétrolières.

159. *Ibid.*, Sec. 5 (a).

160. Sur la distinction entre sanctions primaires et secondaires, voir notamment *infra* §486, p. 274.

161. Les études portant sur l'efficacité des sanctions économiques suggèrent que le multilatéralisme favorise le succès des mesures coercitives. William H. KAEMPFER et Anton D. LOWENBERG, « Unilateral Versus Multilateral International Sanctions : A Public Choice Perspective », *International Studies Quarterly*, 1999, vol. 43, n° 1, p. 37-58 ; Navin A BAPAT et T Clifton MORGAN, « Multilateral versus unilateral sanctions reconsidered: A test using new data », *précité* ; Elena V MCLEAN et Taehee WHANG, « Friends or foes? Major trading partners and the success of economic sanctions », *International Studies Quarterly*, 2010, vol. 54, n° 2, p. 427-447 ; David Lektzian et Mark Souva concluent toutefois que la dimension multilatérale des sanctions n'a aucun impact sur leur probabilité de succès. David LEKTZIAN et Mark SOUVA, « An institutional theory of sanctions onset and success », *précité* ; Daniel W. Drezner montre que les mesures multilatérales sont plus efficaces que les sanctions unilatérales qu'à la condition qu'elles soient endossées par une organisation internationale. Daniel W. DREZNER, « Bargaining, Enforcement, and Multilateral Sanctions : When is Cooperation Counterproductive ? », *International Organization*, 2000, vol. 54, n° 1, p. 73-102.

162. *Iran and Libya Sanctions Act, précité*, Sec. 4.

adoptent ainsi une approche mêlant la carotte et le bâton à destination des États tiers qui n'appliquent pas de mesures coercitives à l'encontre de l'Iran¹⁶³.

169. Finalement, les ressortissants et entreprises d'États tiers doivent choisir entre le maintien de leurs relations économiques avec les États-Unis ou la poursuite des échanges avec l'État sanctionné par Washington, dans le cas présent l'Iran. En effet, toute personne ou entité enfreignant les dispositions de l'ILSA s'expose ainsi à de multiples sanctions que le président devra choisir dans un menu de mesures qui en comporte six dans la version originale de l'acte à savoir (i) le refus de prêts, de crédits ou de garanties de crédit de l'Eximbank pour les exportations américaines vers l'entité sanctionnée; (ii) le refus de licences pour l'exportation américaine de technologies militaires vers cette entité; (iii) le refus de prêts bancaires américains dépassant 10 millions de dollars en un an à l'entité; (iv) l'interdiction de l'achat de tout bien ou service par le gouvernement américain à l'entité; (v) l'interdiction pour le gouvernement américain de passer des marchés avec l'entité; (vi) la restriction des importations en provenance de l'entité, et (vii) si l'entité est une institution financière, l'interdiction de jouer le rôle d'intermédiaire financier pour le placement de bons du Trésor américains ou de servir de dépositaire de fonds pour le gouvernement des États-Unis¹⁶⁴. En faisant courir le risque qu'elles ne perdent l'accès au marché américain et à son système bancaire, les sanctions secondaires cherchent à contraindre les firmes étrangères de telle sorte qu'elles se soumettent aux réglementations américaines.

b. L'opposition des États tiers aux sanctions secondaires américaines

170. Le vote au Congrès des lois Helms-Burton¹⁶⁵ et D'Amato-Kennedy, respectivement en mars et août 1996, déclenche de vives réactions au sein de la « communauté internationale » qui dénonce l'unilatéralisme et l'extraterritorialité de ces deux textes¹⁶⁶. Alors qu'elles sont supposées viser Cuba, l'Iran et la Libye, ce sont en réalité toutes les entreprises américaines, mais aussi étrangères, engagées dans des activités économiques avec ces pays qui risquent de

163. A. Vaughan LOWE, « US Extraterritorial Jurisdiction: The Helms-Burton and D'Amato Acts », *The International and Comparative Law Quarterly*, avr. 1997, vol. 46, n° 2, p. 378-390, p. 382; Michael P. MALLOY, *United States Economic Sanctions : Theory and Practice*, The Hague : Kluwer Law International, 2001, xxv-738, p. 196-198.

164. Iran and Libya Sanctions Act, *précité*, Sec. 6.

165. Le *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act*, plus connu sous le nom de loi Helms-Burton, renforce l'embargo institué par les États-Unis en 1962 pour renverser le régime castriste.

166. Sur ces deux lois et les réactions des États, de l'Union européenne et des organisations internationales qu'elles ont suscitées, voir notamment Michel COSNARD, « Les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy, interdiction de commercer avec et d'investir dans certains pays », *précité*; Brigitte STERN, *Les lois Helms-Burton et D'Amato : une analyse politique et juridique, précité*; A. Vaughan LOWE, « US Extraterritorial Jurisdiction: The Helms-Burton and D'Amato Acts », *précité*.

lourdes sanctions dans l'hypothèse où elles ne respecteraient les dispositions de ces lois ¹⁶⁷. En effet, alors que l'ILSA dispose que le président peut imposer des sanctions à « *any person* » ayant conduit des activités prohibées, les réglementations antérieures fondées sur la sécurité nationale et la politique étrangère contiennent généralement des règles applicables à « *any United States person* » ¹⁶⁸ ou « *any person subject to the jurisdiction of the United States* » ¹⁶⁹, ayant un lien de rattachement avec les États-Unis ¹⁷⁰.

171. Derrière l'objectif politique de priver l'Iran des ressources financières qui lui permettraient de poursuivre son soutien au terrorisme international et le développement de ses capacités militaires, les États-Unis dissimulent, à peine, leur ambition de protéger leurs intérêts économiques en empêchant les entreprises étrangères de saisir les opportunités induites par le retrait des firmes américaines des pays sous embargo ¹⁷¹. Le porte-parole du Département d'État, Nicholas Burns, utilise ainsi l'obtention par la firme française Total de concessions pour l'exploitation de champs pétrolifères en Iran, après l'annulation du contrat de Conoco, pour justifier le passage de la loi D'Amato-Kennedy : « *Total took Conoco's place [in Iran] and secured a contract which would have been very profitable for Conoco. We want to punish companies which take this sort of attitude in the future.* » ¹⁷²

172. Dénonçant le caractère extraterritorial des lois américaines, plusieurs États apportent rapidement une réponse juridique à la prétention des États-Unis de réguler les relations économiques d'États tiers. Particulièrement visés par les mesures américaines, plusieurs États décident de se doter d'instruments législatifs en riposte aux lois Helms-Burton et D'Amato-Kennedy. Dès le 9 d'octobre 1996, le Canada modifie une loi de 1985 portant sur les mesures extraterritoriales, suivi de près par le Mexique qui adopte une loi analogue le 23 octobre ¹⁷³. Enfin, le 22 novembre 1996, le Conseil de l'Union européenne adopte le

167. La réflexion sur le caractère extraterritorial des sanctions économiques américaines sera amplement approfondie ultérieurement, *infra* Chapitre 4, Section I, §1, B, 2, Le caractère extraterritorial de certaines sanctions américaines, p. 272

168. Dans le cadre, par exemple, de l'Executive Order 12957, *précité*, Sec. 2(c), cette expression désigne tout citoyen américain, tout étranger résident permanent, toute entité organisée en vertu des lois des États-Unis (y compris les succursales étrangères) ou toute personne se trouvant aux États-Unis.

169. Voir notamment l'Export Administration Act, *précité*, §2404(a)(1).

170. La discrimination quantitative de la loi D'Amato-Kennedy, en n'interdisant que les opérations supérieures à un certain montant, ne permet toutefois pas d'interpréter cette loi comme ayant pour objectif de prohiber à tout agent économique tout investissement en Iran, Michel COSNARD, « Les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy, interdiction de commercer avec et d'investir dans certains pays », *précité*, p. 51.

171. À cet égard, la loi D'Amato-Kennedy semble davantage s'inscrire dans le cadre d'une guerre commerciale que celui *stricto sensu* de la politique étrangère. Brigitte STERN, *Les lois Helms-Burton et D'Amato : une analyse politique et juridique*, *précité*, p. 5 ; Ali LAÏDI, *Le droit, nouvelle arme de guerre économique : Comment les États-Unis déstabilisent les entreprises européennes*, Arles : Actes Sud, 2019, 331 p., p. 79-81.

172. Patrick SEALE, « Worldwide Angers Erupts Over D'Amato-Kennedy Act », Washington Report on Middle East Affairs, oct. 1996.

173. Michel COSNARD, « Les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy, interdiction de commercer avec et d'investir dans certains pays », *précité*, p. 46.

règlement n° 2271/96 « portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que les actions fondées sur elle ou en découlant », assorti d'une position commune¹⁷⁴. Chacune de ces réglementations vise à contrer toute mesure extraterritoriale prise par un État tiers – leur application ne se limitant pas uniquement à la législation adoptée par les États-Unis – et comporte quatre types de mesures.

173. D'une part, ces législations interdisent, sauf dérogation, aux opérateurs économiques d'obéir aux injonctions qui leur sont faites en application de législations extraterritoriales étrangères¹⁷⁵. D'autre part, ces « lois de blocage » prévoient également des sanctions financières pour tous les ressortissants qui ne les respecteraient pas et répondraient favorablement aux exigences étrangères, particulièrement américaines¹⁷⁶. L'objectif est alors de « rendre l'obéissance aux lois américaines désavantageuse pour les opérateurs, afin que les sanctions prévues par les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy perdent de leur caractère dissuasif »¹⁷⁷. En outre, les législations canadienne, mexicaine et européenne interdisent aux opérateurs économiques de reconnaître ou rendre exécutoire toute décision judiciaire ou administrative qui serait fondée sur les lois extraterritoriales ce qui revient à circonscrire l'effectivité des lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy au territoire américain¹⁷⁸. Enfin, ces instruments juridiques autorisent les personnes ou entités ayant été condamnées sur la base d'une loi extraterritoriale à intenter une action contre le ou les bénéficiaires de l'exécution de cette décision, afin de recouvrer des indemnités équivalentes au dommage subi¹⁷⁹.

174. Au-delà de la condamnation politique et juridique qu'elles expriment, les lois de blocage adoptées par le Canada, le Mexique ou l'Union européenne se sont révélées inopérantes pour neutraliser les effets des lois américaines adoptées dans les contextes cubain et iranien. En effet, ces législations ne protègent pas les opérateurs économiques contre l'exécution de sanctions américaines sur le territoire des États-Unis, ces derniers étant susceptibles d'être frappés d'interdiction d'exercer aux États-Unis ou de s'y rendre, mais aussi de voir leurs

174. Règlement (CE) n° 2271/96 du Conseil du 22 nov. 1996 portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant, *J. O.*, L 309.

175. En ce qui concerne la législation européenne, *ibid.*, art. 5.

176. Le règlement européen ne fixe pas les sanctions auxquelles s'exposent les contrevenants mais renvoie à chaque État membre le soin de les prévoir, *ibid.*, art. 9 ; À cet effet, plusieurs États ont mis en place des sanctions pénales (Royaume-Uni, Irlande, Pays-Bas et Suède notamment), d'autres ont au contraire privilégié des sanctions administratives (Allemagne, Italie et Espagne). Les sanctions pénales prévues par la France entrent dans le cadre général de l'article 459 du code des douanes. Philippe BONNECARRÈRE, *L'extraterritorialité des sanctions américaines*, Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes 17, Sénat, 4 oct. 2018, 65 p., p. 20.

177. Michel COSNARD, « Les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy, interdiction de commercer avec et d'investir dans certains pays », *précité*, p. 47.

178. Règlement (CE) n° 2271/96 du Conseil, *précité*, art. 4.

179. *Ibid.*, art. 6.

actifs situés sur le territoire américain être saisis¹⁸⁰. Aussi, même si un droit à réparation est ouvert par les lois de blocage, il est presque impossible de le mettre en œuvre en raison de l'immunité de juridiction dont bénéficient les États-Unis¹⁸¹. Toutefois, la poursuite des négociations, sur le plan politique et non judiciaire, a permis aux Européens d'obtenir des exemptions pour leurs entreprises auprès de l'*Office of Foreign Assets Control* (OFAC), l'organisme américain chargé de l'application des sanctions internationales dans le domaine financier, en contrepartie de la non-application du règlement européen¹⁸².

175. À partir de la crise des otages de 1979, les États-Unis ont construit un régime de sanctions de plus en plus complet pour empêcher l'Iran de soutenir le terrorisme international, de déstabiliser son environnement régional, mais aussi d'acquérir des armes de destruction massive, notamment nucléaire. Malgré la volonté de Washington d'imposer son approche coercitive à d'autres États, les États-Unis ne sont pas parvenus à convaincre leurs partenaires de décider à leur tour des sanctions économiques contre Téhéran. Se pose alors la question de l'efficacité des sanctions américaines, décidées unilatéralement, pour empêcher l'Iran de se doter d'une arme nucléaire.

Section II. L'existence d'un programme nucléaire clandestin en Iran

Quand bien même des doutes ont pu émerger sur la rationalité du programme nucléaire iranien, et sur les motivations réelles des autorités, ce n'est qu'à partir du mois d'août 2002 qu'ils seront étayés par des éléments concrets (§1). Les inspections mises en œuvre par l'AIEA permettent alors de dresser un panorama des activités nucléaires menées par l'Iran, certaines ne pouvant avoir d'autre application que militaire§2.

§1. Les doutes sur les ambitions nucléaires de l'Iran

La découverte d'un programme nucléaire clandestin en Iran en août 2002 soulève de nombreuses interrogations quant au respect par l'Iran de ses obligations en matière de

180. Philippe BONNECARRÈRE, *L'extraterritorialité des sanctions américaines*, précité, p. 21.

181. *Ibid.*, p. 22.

182. La firme française Total, ainsi que ses partenaires minoritaires Gazprom (Russie) et Petronas (Malaisie), ont ainsi obtenu une dérogation des autorités américaines pour l'exploitation du gisement offshore de gaz naturel situé à South Pars. D'autres exemptions ont ensuite été accordées à des entreprises européennes après le renforcement de la coopération entre les États-Unis et l'UE en matière de non-prolifération et de lutte contre le terrorisme. Kenneth KATZMAN, *The Iran-Libya Sanctions Act (ILSA)*, précité, p. 3 et Table 1 p. 4 ; Marion LEBLANC-WOHRER, *Comply or die ? : Les entreprises face à l'exigence de conformité venue des États-Unis*, Notes de l'IFRI, Potomac Paper 34, IFRI, mars 2018, p. 24 ; Ali LAÏDI, *Le droit, nouvelle arme de guerre économique*, *op. cit.*, p. 74.

non-prolifération (A), faisant craindre que Téhéran ait succombé à la tentation du nucléaire militaire (B).

A. Les avancées dissimulées du programme nucléaire malgré les sanctions

176. Alors que la présumée existence de sites nucléaires clandestins suggère que l'Iran a succombé à la tentation du nucléaire militaire en dépit des sanctions unilatérales américaines (1), les acteurs internationaux se mobilisent rapidement pour vérifier la véracité des informations dévoilées par le CNRI et, le cas échéant, évaluer l'étendue du programme nucléaire iranien, mais aussi rappeler l'Iran à ses engagements internationaux (2).

1. Le déclenchement de la crise nucléaire iranienne

a. Les révélations du Conseil national de la résistance iranienne

177. Jusqu'en 2002, les activités nucléaires iraniennes n'ont suscité que peu d'inquiétude de la part de la « communauté internationale », à l'exception notable des États-Unis qui ont cherché à entraver autant que faire se peut l'acquisition par l'Iran des technologies et connaissances scientifiques qui pourraient conduire la République islamique vers l'arme atomique. Si l'Iran n'a jamais caché sa volonté d'accéder à la production et l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, il a en revanche dissimulé une large partie de ses efforts dans le domaine nucléaire, suggérant une ambition militaire contraire à ses engagements en matière de non-prolifération¹⁸³. En effet, le 14 août 2002, le Conseil national de la résistance iranienne (CNRI), par l'intermédiaire de son porte-parole Alireza Jafarzadeh, révèle l'existence de deux sites nucléaires non déclarés à l'AIEA¹⁸⁴. Ce dernier indique que des activités d'enrichissement de l'uranium sont menées sur le site de Natanz, localisé dans le village de Deh-Zireh à quarante kilomètres au sud-est de Kashan. La deuxième installation nucléaire, établie à Arak dans la province de Markhazi, accueille un réacteur à eau lourde permettant de produire du plutonium¹⁸⁵.

178. Au-delà de la localisation des sites de Natanz et Arak, et de la nature des activités qui y sont menées, le CNRI expose la stratégie déployée par les autorités pour préserver le secret sur certains développements du programme nucléaire iranien. L'usine d'enrichissement de Natanz a ainsi été construite sous couvert d'un projet de lutte contre la désertification au travers d'une société créée à cet effet : Kala-Electric. De la même manière, la construction du

183. V. *supra* §2, p. 1.

184. La retranscription de la conférence de presse donnée à cette occasion est disponible en ligne, Remarks by Alireza Jafarzadeh on New Information on Top Secret Projects of the Iranian Regime's Nuclear Program, *précité*.

185. Nécessitant l'accès à une quantité importante d'eau de par la nature de ses activités, cette installation est située sur la rive d'une rivière, *ibid*.

site d'Arak a été entreprise par le biais d'une société écran, Mesbah Energy Company, affiliée à l'OEAI. L'utilisation de sociétés privées comme camouflage pour l'achat d'équipement et de matériel, la recherche, l'acquisition d'expertise et la fabrication de composants nucléaires a également été centrale dans la stratégie adoptée par l'Iran pour dissimuler des pans entiers de son programme au reste du monde¹⁸⁶. Les entités constituées dans le but de cacher les activités nucléaires de l'Iran feront par la suite l'objet de sanctions de la part des Nations Unies, de l'UE et des États-Unis¹⁸⁷.

179. La conférence de presse donnée par le CNRI obtient d'abord une couverture médiatique limitée. Non seulement les informations antérieures dévoilées par l'organisation d'opposition iranienne s'étaient révélées inexactes, mais l'opinion internationale était aussi focalisée sur la possible intervention militaire américaine en Iraq, suspecté de détenir des armes de destruction massive¹⁸⁸. Toutefois, les renseignements dévoilés en août 2002 par Alireza Jafarzadeh s'avèrent suffisamment précis pour être recoupés avec les informations collectées par les services de renseignement occidentaux et justifier des inspections poussées de l'AIEA¹⁸⁹.

b. La confirmation par l'AIEA de sites nucléaires non déclarés en Iran

180. Partie au TNP depuis 1970, l'Iran peut accéder à l'énergie nucléaire en contrepartie de son renoncement à l'arme atomique, dans le respect des règles définies par l'AIEA. En vertu de l'accord de garanties conclu entre le pays et l'Agence, les inspecteurs de l'AIEA sont autorisés à visiter les installations nucléaires déclarées afin de s'assurer que les matières nucléaires ne soient pas détournées vers des usages militaires. Malgré les doutes qui entourent la nature réelle des ambitions nucléaires iraniennes depuis les années 1990, il aura fallu attendre les révélations du Conseil national de la résistance iranienne le 14 août 2002 pour que ne soient engagées des investigations approfondies par l'AIEA. Bien que les inspections menées jusqu'alors n'aient pas permis d'établir de preuve d'activités nucléaires de nature militaire, les révélations du CNRI ne sont d'aucune surprise. Si l'Agence connaissait l'existence du site de Natanz, dont elle avait reçu des photos satellites peu de temps avant la conférence de presse du CNRI au août 2002¹⁹⁰, elle suspectait également l'Iran d'avoir non seulement

186. Les noms et rôles de plusieurs sociétés écrans utilisées dans les développements clandestins du programme nucléaire iranien ont ainsi été dévoilés par le CNRI, *ibid.*; Alireza JAFARZADEH, *The Iran Threat : President Ahmadinejad and the Coming Nuclear Crisis*, New York : Palgrave Macmillan, 2007, xx-284, p. 175.

187. Voir à ce propos les chapitres 3 et 4.

188. Michele GAIETTA, *The Trajectory of Iran's Nuclear Program*, *op. cit.*, p. 88; David PATRIKARAKOS, *Nuclear Iran*, *op. cit.*, p. 175-176.

189. François HEISBOURG, *Iran, le choix des armes ?*, *op. cit.*, p. 44; Michele GAIETTA, *The Trajectory of Iran's Nuclear Program*, *op. cit.*, p. 88-89.

190. Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, *op. cit.*, p. 112.

reçu du matériel nucléaire, sans le reporter à l'AIEA, mais aussi conduit des activités non déclarées¹⁹¹. Toutefois, elle ignorait l'ampleur des activités nucléaires clandestines menées dans le pays.

181. À la suite des révélations du CNRI en août 2002, l'AIEA demande à l'Iran la permission de se rendre sur les sites de Natanz et Arak, ce à quoi les Iraniens répondent favorablement lors de la conférence générale annuelle de l'AIEA qui se tient en septembre 2002. Bien qu'à cette occasion le vice-président iranien et directeur de l'OEAI, Golamreza Aghazadeh, ait déclaré que le pays était prêt à programmer une visite avec l'Agence, cette possibilité a été reportée à plusieurs reprises par les autorités iraniennes pour tenter de gagner du temps¹⁹². La pression sur Téhéran s'intensifie lorsque la chaîne de télévision américaine CNN dévoile des photos satellites obtenues de l'*Institute for Science and International Security* (ISIS) en décembre 2002, confirmant non seulement l'existence des sites clandestins de Natanz et de d'Arak, mais aussi la nature des activités qui semblent s'y dérouler¹⁹³. En effet, les images suggèrent que l'installation de Natanz est liée à la production d'uranium enrichi¹⁹⁴ tandis qu'un réacteur à eau lourde serait en construction sur le site d'Arak. Finalement, le Directeur général de l'AIEA, Mohamed ElBaradei, se rend en Iran à la fin du mois de février 2003¹⁹⁵, peu de temps après que le Président iranien Mohammad Khatami a rappelé les intentions pacifiques de son pays en matière nucléaire¹⁹⁶. Cette première visite de l'Agence après les déclarations du CNRI amorce une longue série d'inspections de l'AIEA qui permettront de faire la lumière sur l'envergure du programme nucléaire iranien, bien plus importante que ce qui avait pu être soupçonné avant 2002.

182. Dans un rapport de juin 2003 sur la mise en œuvre de l'accord de garanties en Iran, le Directeur général de l'AIEA rend compte non seulement des constatations qui ont été faites lors de sa visite les 21 et 22 février, mais décrit aussi les informations qui ont par la suite été communiquées par l'Iran à l'Agence¹⁹⁷. Pendant la visite, l'Iran a reconnu pour la première fois avoir entrepris un programme d'enrichissement d'uranium sur le site de

191. David PATRIKARAKOS, *Nuclear Iran*, *op. cit.*, p. 177.

192. Le Directeur général de l'AIEA de l'époque, Mohamed ElBaradei évoque la longue liste d'excuses avancées par l'Iran pour repousser la venue des équipes de l'AIEA : les déplacements du Président Khatami, son état de santé, le choix des dates, etc. Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, *op. cit.*, p. 113.

193. David ALBRIGHT et Corey HINDERSTEIN, *Iran Building Nuclear Fuel Cycle Facilities : International Transparency Needed*, *précité*.

194. L'ISIS estime qu'il est peu probable que le site comprenne une installation de fabrication de combustible, mais qu'il est possible qu'il accueille une usine d'enrichissement de l'uranium.

195. Comme le souligne Mohamed ElBaradei, le contexte international est alors particulièrement tendu. La Corée du Nord vient tout juste d'annoncer son retrait unilatéral du TNP et le Conseil de sécurité apparaît fortement divisé sur la question de l'usage de la force en Iraq alors qu'une intervention militaire semble imminente, Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, *op. cit.*, p. 113.

196. Philippe ERRERA, « La crise nucléaire iranienne », *précité*, p. 698 ; Michele GAIETTA, *The Trajectory of Iran's Nuclear Program*, *op. cit.*, p. 89.

197. GOV/2003/40, *précité*.

Nantanz comprenant deux installations non déclarées à l'Agence, une installation pilote d'enrichissement de combustible (IPEC) et une installation d'enrichissement de combustible de taille industrielle (IEC), auxquelles l'AIEA a pu accéder. Le pays confirme aussi à cette occasion qu'une usine de production d'eau lourde est en construction sur le site d'Arak¹⁹⁸. À la suite de cette visite, l'Iran fournit rapidement à l'Agence, à sa demande, des renseignements descriptifs sur ces nouvelles installations et l'informe de son intention de construire un réacteur de recherche à eau lourde sur le site d'Arak pour la première fois le 5 mai 2003¹⁹⁹.

183. Il ressort des premières investigations de l'AIEA que l'Iran « ne s'est pas acquitté des obligations qui lui incombent en vertu de son accord de garanties en ce qui concerne la déclaration des matières nucléaires, leur traitement et utilisation ultérieurs et la déclaration des installations où ces matières sont entreposées et traitées »²⁰⁰. Les omissions iraniennes portent particulièrement sur les informations concernant l'importation d'uranium naturel en 1991, son traitement et son utilisation ultérieurs impliquant la production et la perte de matières nucléaires, mais aussi les installations où ces matières ont été réceptionnées, entreposées et traitées. En outre, l'AIEA précise que « les quantités de matières nucléaires en jeu ne sont pas importantes, et que ces matières devraient encore être traitées avant de pouvoir être utilisées comme produits fissiles pour la fabrication d'un dispositif explosif nucléaire ». Si le risque de prolifération semble limité, l'AIEA souligne cependant que « le nombre de fois où l'Iran a omis de déclarer en temps voulu les matières, installations et activités en jeu, comme il est tenu de le faire en vertu de son accord de garanties, est un motif de préoccupation »²⁰¹. Certaines questions restent en suspens, notamment quant aux activités d'enrichissement non déclarées par l'Iran et à l'utilisation d'eau lourde²⁰², de telle sorte que l'AIEA reste pleinement saisie de la question et poursuit ses investigations pour mettre au jour l'étendue du programme nucléaire iranien et la nature des ambitions du régime.

2. Les premières réponses à la crise nucléaire iranienne

a. Le rappel à l'Iran de ses engagements internationaux

184. Après les révélations d'août 2002 quant à l'existence des sites nucléaires de Natanz et Arak, de profondes divisions apparaissent sur la manière de répondre aux activités clandestines entreprises par l'Iran, non seulement entre les États dotés de l'arme nucléaire

198. *Ibid.*, §5.

199. *Ibid.*, §9-10.

200. Voir l'annexe sur le programme nucléaire iranien. *ibid.*, §32.

201. *Ibid.*, §33.

202. *Ibid.*, §34.

mais aussi entre les États non dotés de l'arme nucléaire, en particulier au sein des groupements régionaux et politiques qui présentent habituellement un front uni dans les débats sur le désarmement à l'Assemblée générale des Nations unies, aux réunions du Conseil des gouverneurs de l'AIEA et aux conférences d'examen du TNP ²⁰³.

185. L'existence d'un programme nucléaire clandestin apparaît comme une confirmation des doutes exprimés depuis les années 1990 par les États-Unis eu égard aux aspirations nucléaires de l'Iran. Considérant que Téhéran a violé ses engagements internationaux en matière de non-prolifération nucléaire, les Américains prônent un transfert du dossier nucléaire iranien au Conseil de sécurité des Nations Unies ²⁰⁴. Les alliés européens privilégient quant à eux la voie diplomatique pour rappeler l'Iran à ses obligations internationales. L'Union européenne en tant qu'institution, mais aussi certains de ses États membres, invitent l'Iran à prendre des mesures de confiance pour dissiper les doutes quant à ses ambitions nucléaires. À cet effet, les ministres des Affaires étrangères de la France et du Royaume-Uni, États dotés de l'arme nucléaire, se rendent chacun à Téhéran en avril et juin 2003 pour rencontrer leur homologue iranien et le convaincre de signer au plus vite le protocole additionnel à son accord de garanties qui autoriserait l'Agence à effectuer les inspections nécessaires à l'évaluation de la nature du programme nucléaire de l'Iran ²⁰⁵.

186. Également États dotés de l'arme nucléaire au sens du TNP et partenaires privilégiés de l'Iran, la Russie et la Chine adoptent une position plus ambiguë à l'égard de Téhéran et insistent sur le droit de l'Iran à bénéficier des usages pacifiques de l'atome en tant que partie au TNP ²⁰⁶. Les deux puissances invitent toutefois l'Iran à coopérer pleinement avec l'AIEA, respecter ses engagements internationaux en matière de non-prolifération nucléaire et ratifier le protocole additionnel pour faire cesser les allégations sur les intentions militaires de l'Iran. Partageant les préoccupations des Européens et des États-Unis quant à la nature du programme nucléaire iranien, la Russie signe la déclaration commune du G8 ²⁰⁷ sur la non-prolifération des armes de destruction massive lors du sommet d'Évian dans laquelle les

203. Tanya OGILVIE-WHITE, « International Responses to Iranian Nuclear Defiance: The Non-Aligned Movement and the Issue of Non-Compliance », *European Journal of International Law*, juin 2007, vol. 18, n° 3, p. 453-476, p. 455.

204. Des pressions des autorités américains sur les membres du Conseil des gouverneurs ont été rapportées par des diplomates dès le mois de mai 2003. Nuclear Threat Initiative, *Iran Nuclear Chronology*, mai 2011, Disponible sur < https://media.nti.org/pdfs/iran_nuclear.pdf > (consulté le 13/04/2021), 8 May 2003 ; « US to push for strong IAEA resolution on Iran: ambassador », *SpaceWar*, 4 sept. 2003 ; Elise LABOTT, « U.S. to seek IAEA action on Iran nukes », *CNN*, 5 sept. 2003.

205. Nazila FATHI, « British Minister Presses Iran To Allow Nuclear Inspections », *New York Times*, 30 juin 2003.

206. V. *supra* §76, p. 44.

207. Le G8 est un groupe informel d'États, et non une institution, qui se réunit chaque année lors d'un Sommet des chefs d'État et de gouvernement de huit des principaux pays industrialisés (États-Unis, Japon, Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie, Canada et Russie). La Russie n'a rejoint ce groupe – alors désigné G7 – qu'en 1997, mais en a été exclue après le rattachement de la Crimée en 2014.

pays présents expriment leurs inquiétudes quant au non-respect par l'Iran de ses obligations en vertu du TNP et lui demandent « instamment de signer et de mettre en œuvre un protocole additionnel de l'AIEA sans délai ni condition »²⁰⁸.

187. Si les réponses des États dotés aux révélations sur le programme nucléaire clandestin de l'Iran ont été largement commentées, la réciproque n'est pas valable en ce qui concerne les États non dotés de l'arme nucléaire qui jouent pourtant un rôle essentiel dans le fonctionnement du régime de non-prolifération, malgré leur absence de droit de veto au Conseil de sécurité des Nations Unies²⁰⁹. Alors que les États non dotés de l'arme nucléaire occidentaux adoptent une position cohérente selon laquelle l'Iran devrait être tenu responsable de ses manquements à son accord de garanties²¹⁰, les membres du mouvement des non-alignés affichent un front uni dans leur position publique sur l'Iran, rejetant toute condamnation ferme de leur partenaire au sein du Conseil des gouverneurs de l'AIEA ou de tout autre forum international²¹¹.

b. Le refus des États-Unis de négocier avec l'Iran

188. Au printemps 2003, le renversement du régime de Saddam Hussein moins de trois semaines après le début de l'intervention de la coalition militaire en Iraq et la présence des forces armées américaines au Moyen-Orient sont pour l'Iran à la fois des motifs de satisfaction et des sources d'inquiétudes. Si la fin du régime baasiste fait disparaître l'une des principales menaces au régime iranien dans son environnement régional, la présence américaine en Iraq renforce l'isolement politique de l'Iran et réduit ses capacités d'action, accroissant sa vulnérabilité et fragilisant sa sécurité²¹². Dans ce contexte, Téhéran comprend que l'existence même du régime est en jeu et décide de tendre la main aux États-Unis en leur proposant un plan global de négociation et de coopération abordant l'ensemble des préoccupations américaines à savoir la stabilité régionale, le soutien de l'Iran au terrorisme

208. « Déclaration du G8 sur la non-prolifération des armes de destruction massive », Évian, 2 juin 2003.

209. Tanya OGILVIE-WHITE, « International Responses to Iranian Nuclear Defiance: The Non-Aligned Movement and the Issue of Non-Compliance », *précité*, p. 456.

210. L'Allemagne, le Japon et le Canada ont appelé l'Iran à respecter ses obligations internationales et à signer le protocole additionnel, notamment au travers de la déclaration commune du G8 de juin 2003. L'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Canada ont aussi exprimé leur position ferme à l'encontre de l'Iran à l'occasion de la deuxième session de la Commission préparatoire de la Conférence d'examen du TNP qui s'est tenue du 28 avril au 9 mai 2003. Seyed Hossein MOUSAVIAN, *The Iranian Nuclear Crisis, op. cit.*, p. 60.

211. Le mouvement des non-alignés désigne un groupe d'États ayant refusé de s'inscrire dans la logique d'affrontement Est-Ouest pendant la Guerre froide, déterminés à assurer leur indépendance politique et économique. Il regroupe désormais plus de 120 États. Tanya OGILVIE-WHITE, « International Responses to Iranian Nuclear Defiance: The Non-Aligned Movement and the Issue of Non-Compliance », *précité*, p. 457.

212. Sur les conséquences pour l'Iran du renversement du régime de Saddam Hussein en Iraq par la coalition menée par les États-Unis, voir notamment Mohammad-Reza DJALILI, « L'après-Saddam : espérances et incertitudes iraniennes », *Politique étrangère*, 2003, vol. 68, n° 3-4, p. 567-582.

international et le dossier nucléaire²¹³. Les relations diplomatiques entre les Américains et les Iraniens étant rompues depuis la prise en otage du personnel de l'ambassade des États-Unis à Téhéran en 1979, la proposition de l'Iran est transmise aux États-Unis par l'intermédiaire du canal suisse²¹⁴. Au début du mois de mai 2003, Tim Guldemann, ambassadeur suisse à Téhéran, transmet aux autorités américaines un mémorandum de deux pages dont une copie sera rendue publique en février 2007 par le Washington Post²¹⁵. Ce document contient une lettre de l'ambassadeur suisse détaillant l'élaboration de l'offre iranienne et une feuille de route (*Roadmap*) précisant les concessions que l'Iran était prêt à faire et les contreparties attendues en retour des États-Unis, ainsi que les étapes envisagées pour le processus de négociation. Rédigé par l'ambassadeur d'Iran en France, Sadegh Kharazi, le mémorandum a été révisé par Mohammad Javad Zarif, alors ambassadeur de l'Iran auprès des Nations Unies, avant d'être approuvé en plus haut lieu par le Guide suprême.

189. Dans le cadre d'un dialogue fondé sur le « respect mutuel », les Iraniens proposent de mettre fin à leur soutien aux groupes d'opposition palestiniens – le Hamas et le Jihad islamique –, et de faire pression sur ces derniers pour qu'ils cessent leurs attaques contre Israël, acceptant par ailleurs de reconnaître la solution à deux États comme voie de résolution du conflit israélo-palestinien. Plus largement, l'Iran offre une coopération totale contre toutes les organisations terroristes, particulièrement Al-Qaïda. En ce qui concerne la situation en Iraq, Téhéran accepte de participer à la stabilisation politique et à l'établissement d'institutions démocratiques représentant l'ensemble des groupes ethniques et religieux présents dans le pays. Afin de restaurer la confiance internationale sur la nature pacifique du programme nucléaire iranien, l'Iran est prêt à coopérer avec l'AIEA et à signer le protocole additionnel à son accord de garanties autorisant des inspections plus poussées sur son territoire.

190. En contrepartie, les Iraniens exigent des États-Unis qu'ils mettent un terme à leur comportement hostile, notamment à la rhétorique de l'axe du mal, ainsi qu'à leur ingérence dans les affaires intérieures et extérieures de l'Iran. Ils demandent également que soient levées toutes les sanctions américaines qui pèsent sur le pays et que les États-Unis soutiennent les demandes de réparations de guerre de l'Iran auprès de l'Iraq. Dans le cadre de leur participation à la guerre contre le terrorisme, les Iraniens proposent aussi que les membres

213. Trita PARSİ, *Treacherous alliance : the secret dealings of Israel, Iran, and the United States*, New Haven & Londres : Yale University Press, 2007, xviii-361, p. 243.

214. Ce canal a été mis en place en 1990, peu avant le déclenchement de la première guerre du Golfe, les États-Unis reconnaissant qu'ils devaient communiquer avec l'Iran pour éviter d'éventuels malentendus pendant le conflit. À cet effet, les informations doivent s'échanger dans la plus stricte confidentialité entre l'ambassade suisse à Téhéran et l'ambassade suisse à Washington, sans aucune interprétation des Suisses. *ibid.*, p. 246.

215. Glenn KESSLER, « 2003 Memo Says Iranian Leaders Backed Talks », Washington Post, 14 fév. 2007 ; Sur les différentes versions de l'offre iranienne avant qu'elle ne soit envoyée à Washington, voir aussi Nicholas D. KRISTOF, « Iran's Proposal for a "Grand Bargain" », New York Times, 28 avr. 2007.

de l'Organisation des moudjahidines du peuple iranien, inscrite sur la liste des groupes terroristes du Département d'État américain sous différents noms depuis 1992, leur soient remis en échange des agents d'Al-Qaïda qu'ils détiennent²¹⁶. L'Iran insiste également sur la reconnaissance de ses intérêts en matière de sécurité dans la région et sur son droit à accéder pleinement aux technologies nucléaires, biologiques et chimiques.

191. L'offre iranienne démontre la détermination de Téhéran à résoudre la crise nucléaire iranienne, en même temps que les autres points de désaccord sur le terrorisme international ou la stabilité au Moyen-Orient, avec les États-Unis, s'engageant sur la voie d'une normalisation de ses relations avec le « Grand Satan »²¹⁷. Si le secrétaire d'État, Colin Powell, se montre favorable à une réponse positive aux Iraniens, le vice-président Dick Cheney et le secrétaire à la Défense Donald Rumsfeld s'y opposent, refusant de discuter avec les États appartenant à l'axe du mal²¹⁸. Renforcés par leur succès en Iraq, les Américains refusent d'ouvrir les négociations avec les Iraniens, au motif que leur proposition traduirait la faiblesse du régime. À cet effet, les États-Unis considèrent qu'ils pourraient obtenir les mêmes résultats à moindre coût, c'est-à-dire sans accéder aux demandes l'Iran, en renversant le régime des Ayatollahs²¹⁹. Au lieu de rejeter purement et simplement le plan de négociation des Iraniens, l'administration Bush réprimande les Suisses pour l'avoir transmis, estimant que l'ambassadeur Tim Guldemann avait outrepassé son mandat diplomatique. Les États-Unis envoient ainsi un double message : non seulement refusent-ils la courtoisie d'une réponse à l'Iran, mais ils s'opposent aussi à ceux qui s'interposent dans leurs relations avec Téhéran²²⁰. Le rejet par les Américains de l'offre de négociation proposée par les Iraniens en mai 2003 constitue l'une des principales occasions manquées de rétablir les relations diplomatiques entre Téhéran et Washington mais aussi de trouver une solution à la crise nucléaire, mais aussi aux autres problèmes que pose l'Iran sur la scène internationale²²¹.

216. Non seulement cette transaction apparaît appropriée aux Iraniens dans la lutte contre le terrorisme international, mais elle démontrerait aussi l'intention de Washington de ne pas utiliser les groupes terroristes pour renverser le régime iranien. Trita PARSİ, *Treacherous alliance*, *op. cit.*, p. 245.

217. Comme l'écrit Tim Guldemann dans la lettre qui accompagne l'offre iranienne, « *I got the clear impression that there is a strong will of the regime to tackle the problem with the U.S. now and to try it with this initiative* ».

218. Guy DINMORE, « Washington hardliners wary of engaging with Iran », Guy Dinmore's blog, 16 mars 2004 ; Gordon CORERA, « Iran's gulf of misunderstanding with US », BBC News, 25 sept. 2006.

219. Gareth PORTER, « Burnt Offering », *The American Prospect*, 21 mai 2006 ; Trita PARSİ, *Treacherous alliance*, *op. cit.*, p. 248.

220. *Ibid.*, p. 249.

221. Pour une analyse critique de cette occasion manquée de négociation entre Washington et Téhéran, voir notamment Michael RUBIN, « The Guldemann Memorandum », *The Weekly Standard*, 22 oct. 2007 ; Steven J. ROSEN, « Did Iran Offer a 'Grand Bargain' in 2003? », *American Thinker*, 16 nov. 2008.

B. La tentation du nucléaire militaire

192. Les armes nucléaires ont longtemps été considérées comme utiles pour des raisons stratégiques, notamment pour leur capacité à dissuader les adversaires de se lancer dans des provocations militaires. L'argument de la sécurité est toujours avancé pour justifier la nécessité d'un État de se doter d'un système d'armes nucléaires en raison des avantages évidents qu'il procure (1). Dans cette perspective, tous les États disposant des capacités de développer de telles armes devraient finir par le faire²²². Mais la réfutation de ce déterminisme technologique conduit à s'interroger sur d'autres motivations pouvant expliquer la décision d'un État de se doter de l'arme atomique (2).

1. Les préoccupations sécuritaires

a. *Le dilemme de sécurité, principale cause de prolifération nucléaire*

193. Dans une conception réaliste des relations internationales, les relations interétatiques « se déroulent à l'ombre de la guerre »²²³ et sont par essence conflictuelles²²⁴. C'est l'incertitude qui caractérise cet état d'anarchie internationale, et particulièrement les intentions des États, qui peut être la source d'un dilemme de sécurité. Introduit par John Herz en 1950²²⁵, ce concept décrit la tendance qu'ont les États à renforcer leur puissance dès lors qu'ils perçoivent une menace à leur sécurité, faisant *de facto* augmenter l'insécurité des autres²²⁶

222. Benoît PELOPIDAS, « Du fatalisme en matière de prolifération nucléaire », *Revue suisse de science politique*, 2009, vol. 15, n° 2, p. 281-316, p. 293.

223. Raymond ARON, *Pais et guerre entre les nations*, [1962], Paris : Calmann-Levy, 2004, 794 p., p. 18.

224. Conception dominante au sein des relations internationales, le réalisme prétend analyser les relations internationales « telles qu'elle sont et non telles que l'on voudrait qu'elles soient ». Selon cette approche, les États recherchent leur sécurité dans un environnement international anarchique. La lutte de puissance qui s'ensuit découle donc de l'essence conflictuelle des relations interétatiques. Le courant réaliste est divisé traditionnellement en trois grandes écoles qui se sont succédé. THUCYDIDE, *La Guerre du Péloponnèse*, préface de Pierre VIDAL-NAQUET, Paris : Gallimard, 2004, p. 900 ; Hans MORGENTHAU, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 7^e éd., McGraw-Hill Higher Education, 1948, xxxix-703, 2006, D'une part, le réalisme classique trouve ses fondements dans l'œuvre de Thucydide. Ce courant s'étend jusqu'aux travaux de Hans Morgenthau, souvent présenté comme le père fondateur de l'étude des relations internationales et héritier de Machiavel ou Hobbes. D'autre part, le réalisme structurel, ou néoréalisme, enrichit le courant réaliste en tenant compte des critiques dont il a été l'objet avec des auteurs comme Kenneth WALTZ, *Theory of International politics*, Long Grove Waveland Press, 1979, 251 p., 2010 ; Robert GILPIN, *War & Change in World Politics*, Cambridge : Cambridge University Press, 1981, 272 p. ; John MEARSHEIMER, *The Tragedy of Great Power Politics*, Norton & Company, 2001, xxi-561, 2014 ; Enfin, le réalisme néoclassique caractérise la redécouverte tardive du réalisme classique et la mise en évidence de dimensions négligées de ce courant. L'adjectif « néoclassique » a été introduit par Gideon ROSE, « Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy », *World Politics*, 1998, vol. 51, n° 1, p. 144-172.

225. John H. HERZ, « Idealist Internationalism and the Security Dilemma », *World Politics*, 1950, vol. 2, n° 2, p. 157-180.

226. Le concept de dilemme de sécurité a été très largement étudié ou utilisé dans l'étude des relations internationales. Robert JERVIS, « Cooperation under the security dilemma », *World politics*, 1978, vol. 30,

194. Constatant l'augmentation des capacités militaires d'un État A, un État B peut réagir de différentes manières selon la manière dont il perçoit cette décision. S'il interprète la décision de A comme défensive, B peut ne répondre par aucune contre-mesure, faisant alors mécaniquement augmenter son insécurité, les capacités militaires de A augmentant relativement aux siennes. De la même manière, si B perçoit l'augmentation des capacités militaires de A comme une décision offensive, il peut rationnellement accroître à son tour ses capacités militaires pour préserver ses intérêts nationaux, mais cette décision accroît indirectement l'insécurité de B. En effet, A peut répondre à l'augmentation des capacités militaires de B par un nouveau renforcement de ses propres capacités militaires²²⁷. De telles attitudes sont susceptibles de conduire à une course aux armements²²⁸ qui peut être illustrée par la compétition nucléaire entre les deux superpuissances au cours de la Guerre froide²²⁹. Au-delà de la matérialité des actions qui peuvent être entreprises par un État, c'est d'autant plus la perception qu'en ont les autres acteurs qui constitue un élément déterminant dans l'émergence d'un dilemme de sécurité.

195. L'examen des cas de prolifération nucléaire démontre que la principale raison pour laquelle les États cherchent à se doter de l'arme atomique relève de considérations sécuritaires. Ainsi la perception d'une menace de prolifération nucléaire de l'Allemagne nazie a-t-elle conduit les États-Unis à se doter de l'arme nucléaire grâce au programme Manhattan. De la même manière, l'URSS a emprunté la voie de la bombe par crainte que les États-Unis, l'Allemagne mais aussi le Royaume-Uni ne développent des armes atomiques. Finalement,

n° 2, p. 167-214; Glenn H SNYDER, « The security dilemma in alliance politics », *World politics*, 1984, vol. 36, n° 4, p. 461-495; Charles L. GLASER, *Rational Theory of International Politics*, Princeton : Princeton University Press, 2010, 330 p.; Ce concept a également été modélisé par Lewis F. RICHARDSON, *Arms And Insecurity : A Mathematical Study Of The Causes And Origins Of War*, Pittsburgh : Boxwood Press, 1960, xi-307.

227. Pour une présentation synthétique du concept de dilemme de sécurité, voir notamment Dario BATTISTELLA, *Théorie des relations internationales*, 5^e éd., Paris : Presses de Sciences Po, 2015, 717 p., p. 495-501.

228. Sur ce point, Charles Glaser se montre plus optimiste que la plupart des auteurs réalistes. En effet, il explique que ce cercle vicieux peut s'arrêter étant donné que le sentiment d'insécurité des États dépend non seulement de leur connaissance des intentions de l'adversaire mais aussi du différentiel de puissance. Ainsi, un État ne s'estimera pas menacé s'il est capable de distinguer les mesures défensives et offensives de son rival. De la même manière, un État ne se considérera pas menacé s'il est conscient de sa supériorité face à son adversaire ou renoncera à l'escalade s'il est au contraire en situation d'infériorité. Charles L. GLASER, *Rational Theory of International Politics*, *op. cit.*

229. Herbert Butterfield souligne à cet effet que « *the greatest war in history could be produced [...] between two powers both desperately anxious to avoid conflict of any sort* ». Herbert BUTTERFIELD, *History and Human Relations*, Londres : Collins, 1951, 254 p., p. 19-20; Sur le dilemme de sécurité comme explication à la course aux armements entre les États-Unis et l'URSS pendant la Guerre froide, voir notamment Charles L. GLASER, « The Causes and Consequences of Arms Races », *Annual Review of Political Science*, 2000, vol. 3, n° 1, p. 251-276.

presque tous les États ayant un jour cherché à acquérir l'arme nucléaire l'ont fait en réponse à une augmentation de leur insécurité²³⁰.

196. Indépendamment des caractéristiques du programme nucléaire iranien, échelle et nature des activités, l'environnement régional de l'Iran cristallise les inquiétudes quant à un risque de prolifération nucléaire. Motivé par la perception de menaces pour la sécurité nationale de l'Iran, le Shah entreprend un vaste programme de renforcement des capacités militaires du pays après la guerre israélo-arabe de 1973²³¹. Si les efforts du régime du Shah portent sur le développement de l'armement conventionnel, les tensions latentes existant entre le pays et les grandes puissances d'une part, et entre l'Iran et ses voisins, ou proches voisins, d'autre part pourraient expliquer que les autorités se laissent tenter par l'option du nucléaire militaire. Se pose désormais la question de savoir si une quête par l'Iran de l'arme nucléaire pourrait s'inscrire dans le cadre d'un dilemme de sécurité tel qu'il a été présenté par l'école réaliste.

b. Les menaces à la sécurité de l'Iran

197. Tout d'abord, l'existence d'une menace nucléaire contre l'Iran pourrait justifier la détermination du pays d'acquérir l'arme atomique pour dissuader toute attaque. Partageant non seulement une longue frontière commune et une histoire conflictuelle, l'URSS apparaît comme le principal adversaire de l'Iran dans la région sous le règne du Shah²³². Craignant de ne pas être en mesure de contenir une attaque directe de l'Union soviétique compte tenu de ses capacités militaires, l'Iran n'a comme seule option que de relever le seuil d'une attaque soviétique en renforçant ses forces armées. L'objectif est de retarder autant que faire se peut l'avancée soviétique pour laisser le temps aux États-Unis d'intervenir, ou concéder la défaite²³³. Cependant, malgré le statut nucléaire de l'URSS et le contexte particulier de la Guerre froide, l'Iran n'a jamais envisagé l'arme nucléaire comme moyen de dissuasion à l'encontre de la menace soviétique²³⁴. Si les relations entre l'Iran et l'URSS – ou la Russie selon la temporalité – ont longtemps été tendues, les deux pays se sont rapprochés à partir

230. Le Royaume-Uni, la France, la Chine, l'Inde, le Pakistan, Israël mais aussi l'Afrique du Sud, ont entrepris un programme nucléaire militaire, en partie pour des raisons liées à leur sécurité, Bradley A. THAYER, « The Causes of Nuclear Proliferation and the Utility of the Nuclear Non-Proliferation Regime », *précité*, p. 488-496 ; Le lancement par la Libye du colonel Kadhafi d'un programme nucléaire clandestin à partir des années 1970 s'inscrit également dans le cadre d'un dilemme de sécurité, le pays entretenant alors des relations conflictuelles avec ses voisins, et plus particulièrement avec l'Égypte, Etel SOLINGEN, *Nuclear Logic, op. cit.*, p. 214-216.

231. Maqsd Ul Hasan NURI, « The Threat Perceptions of Iran under the Shah », *Pakistan Horizon*, 1986, vol. 39, n° 4, p. 69-90, p. 69 ; David PATRIKARAKOS, *Nuclear Iran, op. cit.*, p. 49-50.

232. Rien qu'au cours du XX^e siècle, les Russes (ou Soviétiques) ont envahi l'Iran à trois reprises entre 1909 et 1911, 1914 et 1918 puis 1941 et 1946, Maqsd Ul Hasan NURI, « The Threat Perceptions of Iran under the Shah », *précité*, p. 77.

233. *Idem.*

234. David PATRIKARAKOS, *Nuclear Iran, op. cit.*, p. 58-59.

des années 1980 et ont développé d'étroits liens, éloignant la menace d'une opposition militaire. Aussi, la rupture en 1979 des relations diplomatiques entre l'Iran et les États-Unis, puissance nucléaire majeure, aurait-elle pu inciter l'Iran à se doter de la bombe pour écarter le risque d'une intervention militaire américaine. Au-delà de l'attitude hostile des États-Unis à l'égard de l'Iran depuis l'instauration de la République islamique, la forte présence des Américains au Moyen-Orient, mais aussi en Afghanistan à partir de 2001, pourrait alimenter la perception d'une menace, certes indirecte²³⁵. Ainsi en est-il de la désignation par le Président américain George W. Bush de l'Iran comme faisant partie de l'« axe du mal », aux côtés de la Corée du Nord et de l'Iraq, lors de son premier discours sur l'état de l'Union le 29 janvier 2002, quelques mois à peine avant les révélations du CNRI²³⁶.

198. Outre ses relations difficiles avec les grandes puissances, l'Iran perçoit également de nombreuses menaces des États qui l'entourent. À l'Ouest, ce sont les rivalités avec les pays du Golfe Persique, particulièrement l'Iraq et l'Arabie saoudite qui inquiètent²³⁷. Sur le flanc est, la menace vient à la fois de l'Afghanistan et du Pakistan²³⁸. En dépit d'un environnement régional aussi hostile qu'instable, la sécurité n'a pas été au centre des préoccupations du Shah, ce dernier n'ayant par exemple jamais exprimé de craintes particulières quant à un risque de cascade de prolifération nucléaire dans la région²³⁹. Toutefois, certaines de ses déclarations suggèrent qu'une augmentation des capacités militaires de ses voisins, particulièrement nucléaires, pourrait conduire l'Iran à se doter à son tour de l'arme nucléaire, ne serait-ce que pour égaler l'Inde sur le plan psychologique, ou la dissuader sur le plan stratégique²⁴⁰. Interrogé par le journal français *Les Informations* en juin 1974 sur l'éventualité que l'Iran acquière l'arme atomique, peu de temps après l'essai indien, le Shah aurait répondu « *certainly, and sooner than is believed, but contrary to India, we have first thought of our people and then of technology. You see the result today* »²⁴¹. L'ambassade d'Iran à Paris s'est empressée de réfuter ces allégations, arguant qu'une telle invention des services de presse ne pouvait reposer sur aucun fondement²⁴². Le gouvernement iranien, par la voie de son porte-parole et ministre de l'information et du tourisme Gholam Reza Kianpour, a

235. Shahram CHUBIN et Robert S. LITWAK, « Debating Iran's nuclear aspirations », *The Washington Quarterly*, 2003, vol. 26, n° 4, p. 99-114, p. 105.

236. George W. BUSH, « State of the Union Address », 29 jan. 2002, Disponible sur < <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html> > (consulté le 01/05/2021).

237. Maqsd Ul Hasan NURI, « The Threat Perceptions of Iran under the Shah », *précité*, p. 80-83.

238. Fatemeh GHADIMPOUR, « Les relations régionales de l'Iran avec les pays non arabes », *Politique étrangère*, 1976, vol. 41, n° 2, p. 149-168, p. 152-153 ; Maqsd Ul Hasan NURI, « The Threat Perceptions of Iran under the Shah », *précité*, p. 83-84.

239. David PATRIKARAKOS, *Nuclear Iran, op. cit.*, p. 60.

240. François NICOUILLAUD, *Des atomes, des souris et des hommes, op. cit.*, p. 50-53.

241. US Embassy Paris cable 15305 to Department of State, Interview with Shah, 24 juin 1974, Disponible sur < <https://nsarchive2.gwu.edu/nukevault/ebb268/doc01a.pdf> > (consulté le 11/03/2021).

242. *Ibid.*

également démenti de tels propos, précisant par ailleurs que le Shah aurait indiqué que son pays n'envisageait pas de fabriquer des armes atomiques, mais pourrait revoir sa politique à cet égard si d'autres nations non-nucléaires s'engageaient sur cette voie²⁴³. Le Shah a d'ailleurs souligné que la confrontation nucléaire entre l'Inde et le Pakistan pourrait amener l'Iran à reconsidérer ses options²⁴⁴. À cet égard, l'Inde et le Pakistan procèdent tous deux à des essais nucléaires en mai 1998, s'affirmant ainsi comme des puissances nucléaires *de facto*. La recherche d'une capacité militaire nucléaire par l'Iran pourrait avoir dérivé de l'augmentation de la perception de l'insécurité de l'Iran après que ses voisins ont acquis l'arme nucléaire²⁴⁵.

199. De la même manière que le Shah avait adopté une position ambiguë sur les armes nucléaires, les dirigeants islamistes se sont aussi démarqués par leurs déclarations évasives, voire contradictoires, à l'égard de la bombe²⁴⁶. Le traumatisme de la guerre contre l'Iraq, et particulièrement le silence de la « communauté internationale » face à l'utilisation par l'Iraq d'armes chimiques contre l'Iran, a considérablement modifié l'attitude des dirigeants islamiques vis-à-vis des technologies militaires modernes, y compris des armes de destruction massive²⁴⁷. En effet, une capacité nucléaire militaire aurait pu dissuader l'Iraq d'attaquer l'Iran en premier lieu, autant qu'elle aurait pu influencer la décision américaine de positionner sa flotte dans le Golfe Persique, prête à affronter les Iraniens²⁴⁸. Une lettre écrite par l'Ayatollah Khomeini en 1988, peu de temps avant la fin de la guerre avec l'Iraq, et publiée par Hashemi Rafsandjani en 2006, mentionne même les armes nucléaires parmi les besoins des commandants militaires s'ils veulent poursuivre la lutte contre l'Iraq²⁴⁹.

200. Enfin, ne partageant aucune frontière commune avec l'Iran, Israël présente la particularité d'être le seul État à détenir la bombe au Moyen-Orient, bien qu'il ne l'ait jamais officiellement reconnu²⁵⁰. Si les deux États ont entretenu des relations étroites sous

243. US Embassy Tehran cable 5192 to Department of State, Shah's Alleged Statement on Nuclear Weapons, 25 juin 1974, Disponible sur < <https://nsarchive2.gwu.edu/nukevault/ebb268/doc01c.pdf> > (consulté le 11/03/2021).

244. Shahram CHUBIN, *Iran's national security policy: intentions, capabilities and impact*, Carnegie Endowment for International Peace, 1994, 106 p., p. 101 ; David PATRIKARAKOS, *Nuclear Iran*, *op. cit.*, p. 60.

245. Gawdat BAHGAT, « Nuclear Proliferation: The Islamic Republic of Iran », *Iranian Studies*, 2006, vol. 39, n° 3, p. 307-327, p. 313.

246. Haleh VAZIRI, « Iran's Nuclear Quest », *op. cit.*, p. 312-313.

247. Malgré les plaintes de l'Iran, le Conseil de sécurité n'a adopté aucune résolution concernant l'utilisation d'armes chimiques par l'Iraq. *ibid.*, p. 315 ; David PATRIKARAKOS, *Nuclear Iran*, *op. cit.*, p. 130.

248. Haleh VAZIRI, « Iran's Nuclear Quest », *op. cit.*, p. 316.

249. Certaines agences iraniennes ont supprimé la référence aux armes nucléaires avant de publier le texte sur internet. « Iran mulled nuclear bomb in 1988 », BBC, 29 sept. 2006 ; « An Old Letter Casts Doubts on Iran's Goal for Uranium », New York Times, 5 oct. 2006 ; Sam WILKIN, « Iran considered nuclear weapons during 1980s Iraq war, ex-president says », Reuters, 29 oct. 2015.

250. Sur Israël et l'arme nucléaire, voir particulièrement, Avner COHEN, *Israel and the Bomb*, New York : Columbia University Press, 1998, 470 p.

la monarchie²⁵¹, Israël est souvent dépeint par Téhéran soit comme une menace directe, soit comme un État aux motivations impérialistes depuis l'instauration de la République islamique²⁵². La guerre des Six Jours en 1967 avait toutefois déjà altéré la perception que le Shah se faisait de l'État hébreu²⁵³. N'ayant jamais fait part de son intention d'affronter militairement Israël au moment des révélations sur le programme nucléaire iranien en 2002, l'Iran s'est néanmoins confronté à l'État hébreu indirectement, en apportant son appui à des groupes qualifiés de terroristes tels que le Hamas, le Jihad islamique palestinien ou encore le Hezbollah pour manifester son soutien aux Palestiniens²⁵⁴. Invoquée pour justifier le développement du programme balistique de l'Iran, la perception de menace de la part d'Israël pourrait également constituer un motif expliquant sa quête de l'arme nucléaire pour dissuader toute attaque et sanctuariser son territoire²⁵⁵. Paradoxalement, la possession de l'arme nucléaire pour contrer une éventuelle attaque d'Israël, ou de manière analogue des États-Unis, pourrait bien au contraire augmenter l'insécurité du pays²⁵⁶.

2. L'arme nucléaire, instrument de puissance et de pouvoir

a. Un symbole de prestige et de modernité

201. Aujourd'hui, la plupart des États considèrent le développement d'armes nucléaires comme moralement inacceptable en raison de leur pouvoir destructeur inégalé. Il existe ainsi une prédisposition normative négative, souvent appelée « tabou nucléaire » (ou « *nuclear taboo* »), qui empêche les États d'acquérir et d'utiliser de telles armes²⁵⁷. Cependant, dans certains États, les normes négatives sont supplantées par un ensemble de normes positives de telle sorte que les armes nucléaires sont perçues comme des symboles de prestige ou de modernité, parfois appelé « mythe nucléaire » (ou « *nuclear myth* »)²⁵⁸. En ce sens, les motivations d'un État à acquérir l'arme nucléaire relèveraient de valeurs socialement construites rattachées à la détention de telles armes²⁵⁹. L'argument selon lequel la recherche

251. Trita PARSI, *Treacherous alliance*, *op. cit.*, p. 19-28.

252. Shahram CHUBIN, « Iran's Strategic Environment and Nuclear Weapons » in *Iran's Nuclear Weapons Options : Issues and Analysis*, Geoffrey KEMP (éd.), Washington : Nixon Center, 2001, p. 17-33, p. 26.

253. Trita PARSI, *Treacherous alliance*, *op. cit.*, p. 30.

254. Shahram CHUBIN et Robert S. LITWAK, « Debating Iran's nuclear aspirations », *précité*, p. 105.

255. *Ibid.*, p. 103.

256. Charles C. MAYER, *National Security to Nationalist Myth : Why Iran Wants Nuclear Weapons*, mém. de mast., Monterey : Naval Postgraduate School, sept. 2004, xii-91, p. 28.

257. Sur le tabou nucléaire, voir particulièrement Nina TANNENWALD, *The Nuclear Taboo : The United States and the Non-Use of Nuclear Weapons Since 1945*, Cambridge Studies in International Relations, Cambridge : Cambridge University Press, 2007, xiii-449 ; Thazha Varkey PAUL, *The Tradition of Non-Use of Nuclear Weapons*, Stanford : Stanford University Press, 2009, viii-319.

258. Karsten FREY, *Nuclear weapons as symbols: The role of norms in nuclear policy making*, IBEL Working Papers 3, 2006, 19 p., p. 4.

259. Sur les symboles associés aux armes nucléaires, voir Robert JERVIS, *The Meaning of the Nuclear Revolution : Statecraft and the Prospect of Armageddon*, New York : Cornell University Press, 1989, vii-266, p. 174-225.

de prestige pourrait expliquer, du moins en partie, la prolifération nucléaire repose sur l'idée que « *all great powers must have nuclear weapons* »²⁶⁰. C'est en quelque sorte la perception qu'ont les dirigeants de la place qu'occupe, ou devrait occuper, leur État sur la scène internationale qui pourrait justifier les efforts pour obtenir la bombe. Ces arguments de prestige ont été avancés aussi bien par de grandes puissances en déclin souhaitant maintenir, ou rétablir, leur influence – c'est notamment le cas de la France et du Royaume-Uni –, que par des puissances potentielles telles que l'Inde²⁶¹. Pour Bruno Tertrais, l'arme nucléaire constitue en quelque sorte « un raccourci vers la puissance »²⁶², elle est même un « passeport pour la puissance » pour Marie-Hélène Labbé²⁶³.

202. À cet égard, une tentation du nucléaire militaire par le Shah répondrait davantage à une recherche de prestige sur la scène internationale qu'à des enjeux sécuritaires²⁶⁴. De la même manière que le développement d'un programme nucléaire civil est synonyme de progrès technologique et de modernité, les armes nucléaires peuvent contribuer à renforcer la puissance du pays et sont ainsi susceptibles de servir les ambitions hégémoniques de l'Iran au Moyen-Orient. Toutefois, la recherche de prestige ne saurait constituer un motif nécessaire ou suffisant à l'acquisition par un État de l'arme nucléaire²⁶⁵. D'une part, s'il est vrai que les capacités militaires d'un État, conventionnelles ou non, sont des composantes importantes de la puissance, l'acquisition de l'arme nucléaire ne suffit pas à conférer à un État un statut de grande puissance. Bien qu'ils détiennent tous deux la bombe, Israël et le Pakistan n'en sont pas moins des puissances moyennes, de la même manière que l'Afrique du Sud, seul État à avoir renoncé à l'arme nucléaire²⁶⁶ : l'AfSud3 n'est pas parvenue à se hisser au rang des grandes puissances. Au contraire, l'Allemagne et le Japon figurent parmi les puissances mondiales majeures, particulièrement grâce à leur économie, sans pour autant disposer d'une capacité militaire nucléaire. D'autre part, les coûts induits par chaque étape de l'acquisition d'un arsenal nucléaire sont si élevés qu'il est hautement improbable qu'un État n'emprunte la voie de l'arme atomique pour le seul prestige²⁶⁷, et ce d'autant plus lorsqu'il fait face à des difficultés économiques.

260. Bradley A. THAYER, « The Causes of Nuclear Proliferation and the Utility of the Nuclear Non-Proliferation Regime », *précité*, p. 468.

261. *Ibid.*, p. 468-471 ; Joseph CIRINCIONE, *Bomb Scare: The History and Future of Nuclear Weapons*, New York : Columbia University Press, 2007, 206 p., p. 58-61.

262. Bruno TERTRAIS, *L'arme nucléaire*, *op. cit.*, p. 80.

263. Marie-Hélène LABBÉ, *La quête nucléaire de l'Iran*, *op. cit.*, p. 22-25.

264. David PATRIKARAKOS, *Nuclear Iran*, *op. cit.*, p. 60-61 ; Uriel ABULOF, « Revisiting Iran's nuclear rationales », *International Politics*, mai 2014, vol. 51, n° 3, p. 404-415, p. 406.

265. Bradley A. THAYER, « The Causes of Nuclear Proliferation and the Utility of the Nuclear Non-Proliferation Regime », *précité*, p. 471-474.

266. *V. supra* §83, p. 48.

267. *Ibid.*

b. Un outil politique pour répondre à des intérêts nationaux et bureaucratiques particuliers

203. Si l'acquisition de l'arme nucléaire peut chercher à satisfaire l'intérêt national défini sur le plan de la puissance, cette décision peut aussi être le résultat d'un processus bureaucratique impliquant des acteurs individuels et organisationnels défendant des intérêts concurrents. À cet égard, l'approche par la politique bureaucratique, introduite par Graham T. Allison²⁶⁸ et formalisée ultérieurement avec Morton H. Halperin²⁶⁹, apporte un éclairage sur les raisons qui pourraient expliquer que l'Iran cherche à se doter de la bombe.

204. Ne répondant pas nécessairement à des impératifs sécuritaires, l'acquisition d'armes nucléaires est en revanche susceptible de servir les intérêts particuliers, qu'ils soient bureaucratiques ou politiques, de certains groupes ou individus au sein de l'appareil étatique. Comme le souligne Scott D. Sagan, les études de cas en matière de prolifération nucléaire font apparaître trois types d'acteurs susceptibles d'influencer la décision d'un État de se doter d'armes nucléaires, à savoir les autorités en charge de l'énergie nucléaire, certaines unités appartenant aux forces militaires, mais aussi des politiciens, particulièrement dans les pays dans lesquels la population apporte un soutien massif à l'acquisition d'armes atomiques²⁷⁰. Ces élites, qui souhaitent que l'État développe un arsenal nucléaire, usent de l'information dont elles disposent et de leur crédibilité pour exagérer la perception des menaces ou mettre en avant la mauvaise réputation internationale de l'État afin de populariser le mythe selon lequel les armes nucléaires assurent la sécurité militaire du pays²⁷¹.

205. En ce qui concerne la quête iranienne d'armes nucléaires, il est possible d'identifier plusieurs individus mais aussi groupes ou organisations qui composent le gouvernement, susceptibles d'influencer les décisions prises par le Guide suprême, l'Ayatollah Khamenei depuis 1989. À cet égard, Charles C. Mayer souligne le rôle du Corps des gardiens de la révolution islamique, mais aussi de l'OEAI dans la décision hypothétique de l'Iran de se doter de la bombe²⁷². Ainsi le Corps des gardiens de la révolution, qui a pour mission de défendre la révolution et qui contrôle les installations où se trouve le programme nucléaire, pourrait

268. Graham T. Allison montre que le comportement de l'administration Kennedy au cours de la crise des missiles de Cuba en 1962 n'est pas celui d'un acteur étatique unitaire et rationnel mais le résultat de processus organisationnels et de compromis entre des individus ne partageant pas la même définition de l'intérêt national, Graham T. ALLISON, *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston : Little, Brown et Company, 1971, xi-277.

269. Graham T. ALLISON et Morton H. HALPERIN, « Bureaucratic politics: A paradigm and some policy implications », *World Politics: A Quarterly Journal of International Relations*, 1972, p. 40-79.

270. Scott D. SAGAN, « Why Do States Build Nuclear Weapons?: Three Models in Search of a Bomb », *International Security*, 1996, vol. 21, n° 3, p. 54-86, p. 63-64.

271. Peter R. LAVOY, « Nuclear myths and the causes of nuclear proliferation », *Security Studies*, 1993, vol. 2, n° 3-4, p. 192-212.

272. Charles C. MAYER, « National Security to Nationalist Myth », *précité*, p. 63-67.

promouvoir le développement des meilleures armes possibles pour défendre la République islamique. Sans nécessairement appartenir au Corps des gardiens de la révolution, certains individus occupant des fonctions militaires de haut grade peuvent aussi alimenter le mythe nucléaire²⁷³. Peu de temps après le cessez-le-feu avec l'Iraq, le commandant en chef des forces armées iraniennes Hashemi Rafsandjani a d'ailleurs reconnu en octobre 1988 la valeur des armes de destruction massive pour dissuader et défendre la République islamique contre les attaques proférées par ses ennemis :

With regard to chemical, bacteriological, and radiological weapons training, it was made very clear during the [Iran-Iraq] war that these weapons are very decisive. It was also made clear that the moral teachings of the world are not very effective when war reaches a serious stage and the world does not respect its own resolutions and closes its eyes to the violations and all the aggressions which are committed in the battlefield.

We should fully equip ourselves both in the offensive and defensive use of chemical, bacteriological, and radiological weapons. From now on, you should make use of this opportunity and perform this task²⁷⁴.

206. Mais si les gardiens de la révolution sont le principal défenseur institutionnel d'une capacité nucléaire iranienne, c'est l'OEAI qui est la « face publique » du programme nucléaire iranien²⁷⁵. En outre, cette organisation est chargée de développer le programme nucléaire civil en Iran dans son ensemble, de la recherche atomique à la production d'électricité. À cet effet, elle gère aussi certains aspects essentiels d'un programme d'armes nucléaires, notamment l'enrichissement avancé de l'uranium ou le retraitement du combustible irradié qui permet d'obtenir du plutonium, et est susceptible d'influencer les décisions des autorités en matière d'armement nucléaire²⁷⁶. Les sanctions prises par le Conseil de sécurité, les États-Unis et l'UE visant notamment le Corps des Gardiens de la révolution islamique et l'OEAI, mais aussi leurs dirigeants et les entités qui y sont associées, suggèrent que les auteurs de ces mesures sont convaincus du rôle qu'ils jouent, ou du moins sont susceptibles de jouer, dans la quête d'armes nucléaires²⁷⁷.

273. Charles C. MAYER, « National Security to Nationalist Myth », *précité*, p. 45 et s.

274. Il s'agit là vraisemblablement de la première déclaration d'un dirigeant de la République islamique suggérant une possible acquisition de l'arme nucléaire par l'Iran, justifiée par des préoccupations sécuritaires. « Hashemi-Rafsanjani Speaks on the Future of the IRGC Iranian Revolutionary Guards Corps », Tehran Domestic Service, 6 oct. 1988, cité par; Haleh VAZIRI, « Iran's Nuclear Quest », *op. cit.*; David PATRIKARAKOS, *Nuclear Iran*, *op. cit.*, p. 130.

275. Clifton W. SHERRILL, « Why Iran Wants the Bomb and What it Means for US Policy », *Nonproliferation Review*, mars 2012, vol. 19, n° 1, p. 31-49, p. 42.

276. Charles C. MAYER, « National Security to Nationalist Myth », *précité*, p. 67.

277. L'identification des acteurs susceptibles d'influencer les décisions en matière de sécurité et de politique nucléaire est particulièrement complexe en Iran. Elle est pourtant nécessaire non seulement dans la perspective des négociations mais, en cas d'échec, pour la mise en œuvre de sanctions économiques. Sur ce point, *infra* §251, p. 147v2 :secu4.

§2. L'indéniable dimension militaire du programme nucléaire iranien

207. Les inspections menées par l'AIEA en Iran à partir de février 2003 mettent en évidence un nombre croissant d'éléments suggérant que l'Iran a détourné une partie de son programme nucléaire civil à des fins militaires. Ces indices ont notamment été étayés par la publication en novembre 2007 d'un rapport américain *National Intelligence Estimate* qui indique « *with high confidence that in fall 2003, Tehran halted its nuclear weapons program* »²⁷⁸. S'il conclut alors avec un degré de confiance élevé à modéré que l'Iran ne possède pas l'arme nucléaire en 2007, il estime avec une confiance élevée que l'Iran a « *the scientific, technical and industrial capacity eventually to produce nuclear weapons if it decides to do so* »²⁷⁹.

208. Ainsi, la volonté manifeste du pays de maîtriser l'ensemble des activités du cycle nucléaire, sans que cela soit justifié par des impératifs techniques ou des raisons économiques, éveille les soupçons quant à la finalité du programme nucléaire iranien, d'autant plus que ces efforts ont été déployés dans le plus grand secret (A). Mais ce sont surtout des activités ne pouvant avoir d'autre vocation qu'un usage militaire qui semblent indiquer que l'Iran aurait emprunté la voie vers l'arme nucléaire (B).

209. Par souci d'exhaustivité et de représentativité de la portée du programme nucléaire iranien tel qu'il existait en 2003, avant le début des négociations avec les Européens²⁸⁰, nous présentons ici le faisceau d'indices établi par l'AIEA au cours de ses inspections. Les différents éléments de ce programme mis au jour par l'Agence seront rappelés pour justifier les avancées, ou les blocages, dans le cadre des négociations avec l'Iran.

A. La dissimulation des efforts iraniens pour maîtriser toutes les activités du cycle nucléaire

210. Si le programme nucléaire iranien s'est d'abord développé au grand jour avec l'aide, technique et financière de ses futurs détracteurs, les autorités iraniennes ont déployé leurs efforts, en toute clandestinité pour acquérir certaines activités situées à l'amont du cycle du combustible (1) comme à l'aval (2), qu'elles soient duales ou non²⁸¹.

278. Seul un résumé dudit rapport a été publié, *Iran : Nuclear Intentions and Capabilities*, National Intelligence Estimate, U.S. National Intelligence Council, nov. 2007, Key judgements, A.

279. Nous soulignons. *ibid.*, Key judgements, A. et H. Pour une analyse critique de ce rapport, voir notamment « Iran's nuclear programme: Assessing new intelligence », *Strategic Comments*, déc. 2007, vol. 13, n° 10, Alexander NICOLL (éd.), p. 1-2; *The Iran National Intelligence Estimate and Intelligence Assessment Capabilities*, Brookings Institution, Washington, D.C., 20 déc. 2007; Bruno TERTRAIS, « La question iranienne : après le National Intelligence Estimate », *Politique étrangère*, 2008, n° 1, p. 173-184.

280. *infra* Chapitre 2, L'échec de la diplomatie incitative des Européens, p. 139

281. Voir l'annexe sur le programme nucléaire iranien, *infra* Chapitre 8, A, Le programme nucléaire iranien, p. 661

1. L'amont du cycle du combustible nucléaire

a. L'extraction et la purification de l'uranium

211. La première étape du cycle du combustible consiste à extraire l'uranium de gisements exploités dans des mines souterraines ou à ciel ouvert²⁸². Afin de garantir son approvisionnement en uranium, matière première indispensable au fonctionnement de tout programme électro-nucléaire, l'Iran cherche d'abord à nouer des partenariats à l'étranger, notamment avec des firmes occidentales ou directement avec des États largement dotés tels que le Gabon ou le Niger²⁸³. En parallèle de ces accords, et pour sécuriser son accès à l'uranium sur le long cours, l'Iran entreprend de vastes activités de prospection sur son territoire dès 1977²⁸⁴. Des activités d'extraction du minerai d'uranium et de concentration sous forme de *yellowcake* sont lancées sur les sites de Saghand et Gchine dans les années 1990 et reçoivent le concours d'experts chinois et de firmes russes²⁸⁵. L'Iran démarre également des activités de conversion de l'uranium permettant de transformer le *yellowcake* en tétrafluorure puis en hexafluorure en vue de son enrichissement. D'après les informations recueillies par l'Agence, des expériences de conversion ont été menées à l'échelle laboratoire au Centre de recherche nucléaire de Téhéran (CRNT) et au Centre de technologie nucléaire d'Ispahan (CTNI) entre 1981 et 1993 avant que ces processus ne soient développés à l'échelle industrielle avec l'aide de la Chine. Malgré le retrait du projet de son partenaire chinois en 1996, en réponse aux pressions américaines, l'Iran poursuit la construction de l'installation de conversion d'uranium (ICU) avec des ressources nationales²⁸⁶. Si l'extraction du minerai d'uranium, la préparation du *yellowcake* et son traitement ne présentent pas de sensibilité particulière, et ne nécessitent pas de déclaration auprès de l'AIEA au titre de son accord de garanties généralisées, elles n'en demeurent pas moins des activités stratégiques²⁸⁷.

282. L'exploitation des ressources uranifères s'opère principalement au Kazakhstan, au Canada, en Australie, au Niger, en Namibie et en Russie. *Uranium 2018: Ressources, Production and Demand*, NEA No. 7413, A Joint Report by the Nuclear Energy Agency and the International Atomic Energy Agency, OECD, 2018, p. 54.

283. Shyam BHATIA, *Nuclear Rivals in the Middle East*, En ligne, 1988 ; David PATRIKARAKOS, *Nuclear Iran*, *op. cit.*, p. 44 ; Michele GAIETTA, *The Trajectory of Iran's Nuclear Program*, *op. cit.*, p. 23.

284. *Ibid.*, p. 65.

285. *Ibid.*, p. 65-67.

286. L'Iran a communiqué à l'Agence des renseignements descriptifs préliminaires concernant l'installation de conversion d'uranium dès juillet 2000. *Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran*, GOV/2004/83, Rapport du Directeur général, 17 nov. 2004, §8-22 ; Mohammad SAEIDI, « Nuclear Fuel Cycle Activities in Iran », *World Nuclear Association Annual Symposium*, 7-9 sept. 2005 ; Michele GAIETTA, *The Trajectory of Iran's Nuclear Program*, *op. cit.*, p. 67-68.

287. INFCIRC/214, précité.

b. L'enrichissement de l'uranium et la fabrication du combustible nucléaire

212. Malgré les traitements physiques et chimiques qu'il a subi, l'hexafluorure obtenu à l'issue du processus de conversion ne contient qu'un taux très faible d'uranium 235, seul isotope fissile naturel. Il est alors nécessaire de procéder à l'enrichissement de l'uranium avant de pouvoir l'utiliser comme combustible dans un réacteur nucléaire, cette activité pouvant être utilisée pour produire la matière fissile nécessaire à la construction d'une arme nucléaire²⁸⁸. Lors des premières inspections de l'AIEA en février 2003, l'Iran communique à l'Agence des informations concernant son programme d'enrichissement d'uranium qu'il décrit comme incluant deux installations sur le site de Natanz dont la construction aurait commencé en 2001²⁸⁹. Mais, la recherche par l'Iran d'une capacité d'enrichissement est en réalité plus ancienne et s'est opérée dans le plus grand secret. Ainsi, l'Iran a entrepris des activités liées à l'enrichissement par centrifugation gazeuse en 1985, en pleine guerre avec l'Iraq, en se fondant sur la littérature disponible²⁹⁰. Dès 1987, l'Iran reçoit l'aide du réseau d'approvisionnement pakistanais clandestin d'Abdul Qadeer Khan qui lui fournira non seulement des centrifugeuses de type P-1, des composants mais aussi des schémas des centrifugeuses de type P-2, plus modernes que leurs prédécesseurs²⁹¹. Après plusieurs coopérations infructueuses à partir des années 1970, l'Iran reconnaît également avoir installé une usine d'enrichissement par laser en 2000 sur le site de Lashkar Ab'ad en 2000, précisant que l'installation avait été démantelée en mai 2003²⁹².

213. Le choix de la technologie d'enrichissement de l'uranium par laser à des fins civiles présente peu d'intérêt puisque elle consomme davantage d'électricité qu'elle ne permet d'en produire. Elle trouve en revanche une réelle justification lorsqu'il s'agit de produire de petites quantités de matières dans le cadre d'un programme militaire²⁹³. En 2007, le *National Intelligence Estimate* (NIE) considère que l'Iran aurait nécessairement besoin d'enrichir de l'uranium de manière indigène pour obtenir la quantité de matière fissile nécessaire à la fabrication d'une bombe, mais qu'il rencontre des difficultés techniques dans

288. V. *supra* §68, p. 40.

289. GOV/2003/40, *précité*; *Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran*, GOV/2004/34, Rapport du Directeur général, 4 juin 2004, §26.

290. GOV/2004/83, *précité*.

291. *Ibid.*; sur le réseau Khan ayant permis à plusieurs pays, – notamment l'Iran, l'Iraq et la Libye – de développer des activités nucléaires clandestines, voir notamment, Bruno TERTRAIS, *Le marché noir de la bombe*, *op. cit.*, sur l'Iran, voir particulièrement p.67-78.

292. *Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran*, GOV/2003/75, Rapport du Directeur général, 14 nov. 2003; Michele GAIETTA, *The Trajectory of Iran's Nuclear Program*, *op. cit.*, p. 68-69.

293. Thérèse DELPECH, *L'Iran, la bombe et la démission des nations*, CERI, Autrement, 2006, p. 137, p. 16.

le fonctionnement des centrifugeuses installées à Natanz écartant la possibilité pour l'Iran de se doter de l'arme nucléaire dans un horizon proche²⁹⁴.

214. Au-delà des activités d'enrichissement, menées dans le plus grand secret, l'Iran cherche également à atteindre l'autosuffisance dans la fabrication de combustible nucléaire. Le pays acquiert en 1984 un laboratoire de fabrication de combustible (LFC) auprès de la Chine et l'installe à Ispahan²⁹⁵. L'AIEA n'est informée qu'en 1993 de l'existence de cette installation, pourtant entrée en exploitation en 1985, et ne recevra pas les renseignements descriptifs y afférents avant 1998²⁹⁶. En revanche, ce n'est qu'en octobre 2003 que Téhéran reconnaît y avoir mené des expériences de préparations de pastilles d'UO₂, ou dioxyde d'uranium, entrant dans la fabrication de combustible nucléaire²⁹⁷. Ces informations interviennent peu de temps après que l'Iran a annoncé son intention de construire une usine de fabrication de combustible (UFC) à Ispahan dans une lettre datée du 5 mai 2003²⁹⁸, censée répondre aux besoins de la centrale nucléaire de Bushehr²⁹⁹, quand bien même la Russie s'est engagée à fournir le combustible nécessaire à son fonctionnement³⁰⁰.

2. L'utilisation et le retraitement du combustible nucléaire

a. La déconnexion entre la volonté d'enrichir de l'uranium et les capacités de production d'électricité de l'Iran

215. Si le Shah a entrepris un programme électronucléaire particulièrement ambitieux en 1974, prévoyant une capacité de production d'énergie nucléaire d'environ 23 000 mégawatts à un horizon de vingt ans, les objectifs et priorités de l'OEAI n'ont eu de cesse d'être révisés³⁰¹. Au moment du déclenchement de la crise nucléaire iranienne en 2002, seule la centrale de Bushehr, d'une capacité de 1000 mégawatts, est en construction depuis la reprise des travaux par les Russes en 1995³⁰². Le pays ne dispose alors d'aucune centrale nucléaire opérationnelle permettant de produire de l'électricité mais seulement de réacteurs de recherche. À cet égard,

294. Les services américains estiment que la date la plus proche à laquelle l'Iran serait techniquement capable de produire suffisamment d'Uranium hautement enrichi (UHE) pour une arme est la fin 2009, mais que cela est très peu probable. Il apparaît plus probable que cette capacité ne soit atteinte qu'après 2015. *Iran : Nuclear Intentions and Capabilities*, précité, Key judgments, B. et C.

295. GOV/2004/83, précité, §60-63 ; Michele GAIETTA, *The Trajectory of Iran's Nuclear Program*, *op. cit.*, p. 69.

296. GOV/2004/83, précité, §60.

297. Michele GAIETTA, *The Trajectory of Iran's Nuclear Program*, *op. cit.*, p. 69 ; GOV/2003/40, précité.

298. *Ibid.*

299. GOV/2004/83, précité, §63.

300. V. *infra* §216, p. 127.

301. En 2005, le parlement iranien a approuvé la production à 20 000 MWe d'énergie nucléaire d'ici à 2020. *Communication en date du 2 août 2005 reçue des missions permanentes de l'Allemagne, de la France et du Royaume-Uni auprès de l'Agence*, INFCIRC/657, 14 nov. 2005.

302. Mohammad GHANNADI-MARAGHEH, « Atomic Energy Organization of Iran », *World Nuclear Association Annual Symposium*, 4-6 sept. 2002.

le réacteur de recherche de Téhéran a reçu de l'Argentine en 1993, avec l'aval de l'AIEA, le combustible nécessaire à son fonctionnement et ne justifie pas l'enrichissement d'uranium sur le territoire iranien³⁰³. Il en est de même pour le réacteur à eau lourde d'Arak dont la construction a été révélée en août 2002 par le CNRI dont le combustible sera fabriqué à partir d'uranium métal naturel et non d'uranium enrichi³⁰⁴.

216. Les efforts déployés par l'Iran pour acquérir une capacité d'enrichissement autonome semblent alors particulièrement déconnectés des besoins du pays compte tenu du très faible avancement du programme électronucléaire, et des caractéristiques des réacteurs. Qui plus est, le réacteur de Bushehr doit être alimenté en combustible par les Russes durant toute sa durée de vie et, même si Moscou venait à interrompre ses livraisons, l'enrichissement prévu à Natanz ne pourrait s'y substituer³⁰⁵. En effet, la fabrication du combustible est principalement un « service sur commande » qui consiste à préparer des assemblages de combustible spécialement adaptés aux besoins d'un réacteur donné qui contiennent également d'autres composants et matières nécessaires au fonctionnement du réacteur ou qui améliorent ses performances³⁰⁶. Ainsi, c'est généralement le constructeur de la centrale qui fournit le combustible nucléaire au début de sa mise en service³⁰⁷. La volonté de l'Iran de maîtriser l'enrichissement d'uranium et la fabrication de combustible n'a donc aucune rationalité économique. Il serait plus aisé, et probablement moins coûteux, pour le pays de s'approvisionner en combustible pour ses réacteurs nucléaires sur les marchés internationaux³⁰⁸, « sans perdre particulièrement en autonomie stratégique »³⁰⁹.

303. Nicolas ROCHE, *Pourquoi la dissuasion*, op. cit., p. 325 ; Michele GAIETTA, *The Trajectory of Iran's Nuclear Program*, op. cit., p. 44.

304. GOV/2003/75, précité.

305. Thérèse DELPECH, *L'Iran, la bombe et la démission des nations*, op. cit., p. 15-16 ; Nicolas ROCHE, *Pourquoi la dissuasion*, op. cit., p. 328.

306. *La concurrence sur les marchés de l'industrie nucléaire*, NEA No. 6247, AEN, 2008, 133 p., p. 23 ; Après enrichissement, l'hexafluorure d'uranium est converti en oxyde d'uranium avant d'être comprimé sous la forme de petits cylindres appelés « pastilles ». Ces dernières sont ensuite enfilées dans de longs tubes métalliques pour constituer les « crayons » de combustible. Ces crayons sont ensuite rassemblés pour former un « assemblage combustible » dans lequel ils sont arrangés en réseau à maille carrée. *Le cycle du combustible nucléaire : Des mines d'uranium au stockage des déchets*, CEA, 2002, 19 p., p. 10-11.

307. Par la suite, le développement concurrentiel de l'offre laisse la possibilité au propriétaire de la centrale de changer de fournisseur de combustible nucléaire, bien qu'il s'agisse d'une opération compliquée, susceptible de nuire au bon fonctionnement du réacteur *La concurrence sur les marchés de l'industrie nucléaire*, précité, p. 75-76.

308. Homeira MOSHIRZADEH, « Discursive Foundations of Iran's Nuclear Policy », *Security Dialogue*, 2007, vol. 38, n° 4, p. 521-543, p. 524 ; sur les marchés de l'industrie nucléaire, voir notamment *La concurrence sur les marchés de l'industrie nucléaire*, précité.

309. Nicolas ROCHE, *Pourquoi la dissuasion*, op. cit., p. 329.

b. Le retraitement du combustible irradié et la voie du plutonium

217. Prévoyant la construction de centrales, mais pas d'installations d'enrichissement de l'uranium, le programme du Shah écartait *de facto* l'éventualité que le pays n'emprunte la voie de l'uranium pour obtenir la bombe. Subsistait en revanche l'option de la bombe au plutonium si l'Iran décidait de se doter d'une capacité nucléaire militaire. En dépit de la décision de l'Iran d'acquérir des réacteurs à eau légère, dont il est difficile d'utiliser le plutonium obtenu puisqu'il contient un isotope qui fissionne spontanément et peut entraîner des détonations spontanées³¹⁰, le risque de prolifération n'est pas nul comme l'a rappelé l'essai indien de 1974³¹¹.

218. Lorsque les autorités iraniennes avaient exprimé leur intention de maîtriser l'ensemble des activités du cycle nucléaire dès le milieu des années 1970, particulièrement le retraitement du combustible irradié, les États-Unis avaient renforcé leurs exigences en matière de contrôle des activités nucléaires, au-delà des engagements de l'Iran en vertu de l'accord de garanties signé avec l'AIEA³¹². Bien que cet épisode n'ait pas permis à l'Iran d'acquérir une capacité de retraitement lui ouvrant la voie de la bombe au plutonium, il démontre toutefois que la volonté du pays de maîtriser cette activité sensible est ancienne. La construction non seulement d'une usine de production d'eau lourde, mais surtout d'un réacteur à eau lourde à Arak, alimente les inquiétudes de la « communauté internationale » quant à un risque de prolifération nucléaire de l'Iran, malgré le faible avancement des travaux³¹³. S'il est vrai que ce type de réacteur produit des déchets fortement plutonigènes, il ne garantit aucunement l'accès du pays à la bombe. En effet, il faudrait au préalable installer une usine dotée de capacités de retraitement des déchets, permettant d'extraire le plutonium du combustible irradié³¹⁴. Même s'il reconnaît, dans sa lettre à l'Agence en date du 21 octobre 2003, avoir procédé à des expériences de séparation du plutonium entre 1988 et 1992, l'Iran ne dispose vraisemblablement pas, au moment où éclate la crise nucléaire iranienne, de capacités de retraitement³¹⁵.

219. Au-delà des capacités effectives de l'Iran en matière d'enrichissement et de retraitement, c'est surtout l'ordre dans lequel le pays a cherché à maîtriser les différentes technologies du cycle nucléaire qui éveille les soupçons quant aux ambitions réelles du régime. En effet, les seuls États depuis 1945 qui ont essayé de développer des activités d'enrichissement et de

310. David PATRIKARAKOS, *Nuclear Iran*, *op. cit.*

311. V. *supra* §87, p. 50.

312. V. *supra* §161, p. 97.

313. GOV/2003/40, *précité*, §5, 10.

314. François GÉRÉ, *L'Iran et le nucléaire*, *op. cit.*, p. 89.

315. GOV/2003/75, *précité*, §26-29.

retraitement avant de disposer de réacteurs de puissance en grand nombre, sont des États ayant développé un programme nucléaire militaire³¹⁶.

B. De nombreuses activités aux dimensions exclusivement militaires

220. Si comme le souligne AIEA, « les quantités de matières nucléaires en jeu ne sont pas importantes, et que ces matières devraient encore être traitées avant de pouvoir être utilisées comme produits fissiles pour la fabrication d'un dispositif nucléaire », le fait que l'Iran ait à de multiples reprises omis de déclarer en temps voulu les matières, installations et activités nucléaires dans le pays constitue un sérieux motif de préoccupation. Outre l'obtention de matière fissile, Téhéran a entrepris certains travaux ne pouvant avoir d'autre finalité que la conception d'une tête nucléaire (1). Les craintes quant au risque de prolifération de l'Iran sont renforcées par le dynamisme de son programme balistique, susceptible de fournir les vecteurs de telles ogives nucléaires (2).

1. Les travaux liés à la conception d'une tête nucléaire

221. Même si la principale barrière technologique à la prolifération nucléaire demeure l'acquisition d'une quantité de matière fissile – uranium contenant une large proportion d'isotope 235 ou plutonium – suffisante pour tester et concevoir des armes, d'autres étapes techniques complexes sont nécessaires pour assembler une bombe nucléaire qui puisse être déployée efficacement sur une cible³¹⁷. Largement décrits dans les conférences données en 1943 par le physicien Robert Serbert et retranscrites dans le célèbre *Los Alamos Primer*, la physique de base et les principes généraux de fonctionnement des armes nucléaires font partie du domaine public et n'ont que très peu évolué depuis le projet Manhattan à l'origine de la première bombe atomique³¹⁸. L'acquisition de l'arme nucléaire est donc davantage un problème d'ingénierie que d'accès à la connaissance ce qui fait la différence en matière de potentiel de prolifération entre les pays industrialisés et les pays en développement³¹⁹. Les principaux obstacles techniques à l'obtention de la bombe relèvent ainsi de la maîtrise des propriétés physiques et chimiques de la matière fissile ; de la conception des dispositifs explosifs nécessaires à l'atteinte de la masse critique ; la production d'un initiateur fiable

316. C'est notamment le cas des États-Unis, de la France mais aussi de la Chine ou des rivaux indo-pakistanaïens, Nicolas ROCHE, *Pourquoi la dissuasion*, op. cit., p. 328-329.

317. L'AIEA estime qu'entre 8 et 25 kg de matière fissile sont nécessaires pour fabriquer un engin nucléaire. AIEA, *Safeguards Glossary: 2001 Edition*, op. cit., p. 23.

318. Déclassifiée depuis 1964, la copie originale de *Los Alamos Primer* est facilement accessible en ligne, notamment sur le site de la *Federation of American Scientists*.

319. Alain DURET, *La nouvelle menace nucléaire*, Paris : Le Monde | Marabout, 1996, 251 p.

pour amorcer la réaction en chaîne et la réalisation des essais attestant de la fiabilité et de la sûreté des armes conçues³²⁰.

a. La maîtrise des propriétés physiques et chimiques de la matière fissile

222. Au-delà des capacités d'enrichissement et de retraitement non dimensionnées aux besoins énergétiques d'un pays, la présence sur le territoire de matière fissile sous forme métallique est l'un des marqueurs spécifiques d'un programme nucléaire militaire³²¹. Présents sous la forme d'oxydes dans le cycle nucléaire, l'uranium enrichi et le plutonium obtenus doivent impérativement être transformés en métal pour être utilisés dans la conception d'armes nucléaires. La matière nucléaire doit ainsi être soumise à une série de procédés chimiques et physiques spécifiques pour obtenir des lingots d'uranium et de plutonium, puis à des procédés de métallurgie complexes pour leur donner la forme souhaitée selon le type d'arme³²².

223. Comme l'Iran l'a admis dès 2003, la plus grande partie du tétrafluorure d'uranium (UF₄) qu'il a importé en 1991 a été converti en uranium métal dans les laboratoires polyvalents Jabr Ibn Hayan (LJH). Son rôle dans le cycle du combustible nucléaire tel qu'il a été déclaré suscite alors les interrogations de l'Agence, les réacteurs à eau ordinaire et les réacteurs à eau lourde prévus dans le pays n'utilisant pas d'uranium métal comme combustible³²³. L'Iran expliquera plus tard qu'il avait décidé, dans les années 1990, d'inclure une ligne de production d'uranium métal à la fois car des incertitudes demeuraient sur le type de réacteur à utiliser, mais aussi car elle permettrait de produire des matériaux de blindage³²⁴. L'Iran reconnaîtra, dans une lettre du 21 octobre 2003, qu'au-delà de son utilisation dans la production de matériaux de protection comme préalablement déclaré, l'uranium métal était aussi destiné à être utilisé dans le programme d'enrichissement par laser³²⁵. Par ailleurs, les rapports de l'AIEA révéleront l'existence d'une offre du réseau Khan reçue par l'Iran en 1987 qui comprenait des capacités de conversion mais aussi de coulage d'uranium métal³²⁶.

320. Peter D. ZIMMERMAN, « Technical Barriers to Nuclear Proliferation », *Security Studies*, 1993, vol. 2, n° 3-4, p. 343-356, p. 348.

321. *Ibid.*, p. 352.

322. Les propriétés physiques et chimiques de l'uranium et du plutonium rendent ces métaux difficiles à utiliser et à usiner. *ibid.*, p. 348 ; Jeremy BERNSTEIN, *Nuclear Weapons: What You Need to Know*, Cambridge : Cambridge University Press, 2008, 299 p., p. 108-109.

323. GOV/2003/40, *précité*.

324. *Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran*, GOV/2003/63, Rapport du Directeur général, 1^{er} sept. 2003.

325. V. *supra* §212-213, p. 125.

326. Le rapport de l'AIEA ne précise alors pas l'identité de l'« intermédiaire étranger » ayant émis ladite offre, *Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran*, GOV/2005/67, Rapport du Directeur général, 7 sept. 2005.

L'offre comportait notamment des détails techniques concernant « le moulage et l'usinage en demi-sphères d'uranium métal enrichi, naturel et appauvri »³²⁷. Coulé sous cette forme, l'uranium métal n'a d'autre utilisation possible que la conception d'une arme³²⁸.

224.

b. La conception d'un dispositif explosif

225. Une fois la matière fissile mise en forme, le plus souvent en sphère ou en cylindre, des explosifs de haute intensité doivent être intégrés pour permettre la réaction en chaîne. Selon le type d'arme conçue, une ou plusieurs explosions permettent d'obtenir la masse critique en rapprochant deux masses de matière sous-critiques (armes à rapprochement) ou en comprimant et en accroissant la densité de la matière fissile (armes à compression)³²⁹. La fabrication d'une bombe nucléaire requiert donc une expertise en matière de détonique afin de procéder à un amorçage efficace de l'arme, quel qu'en soit le type, et maximiser son rendement énergétique. Les renseignements fournis à l'AIEA par plusieurs États membres font état de l'utilisation par l'Iran d'un système d'amorçage à points multiples dans au moins une expérience à grande échelle menée en 2003³³⁰. Ces travaux suscitent des préoccupations puisqu'un tel système d'amorçage ne peut avoir d'autre application que pour la conception d'une arme nucléaire, et ce d'autant plus que l'Iran a refusé d'engager des discussions sur ce thème avec l'AIEA³³¹.

226. Par ailleurs, afin de déterminer si la conception théorique du dispositif à implosion est applicable en pratique, il convient de procéder à des essais d'explosifs aussi appelés « expériences hydrodynamiques » au cours desquels les composants fissiles et nucléaires peuvent être remplacés par des matières de substitution. L'Agence a établi que l'Iran avait fabriqué des composants simulés de dispositifs nucléaires à l'aide de matériaux de haute densité tels que le tungstène tout en soulignant que l'utilisation de telles matières demeurerait floue³³². Selon des informations que l'Agence a reçues d'autres États membres au début des années 2000, l'Iran aurait également construit sur le site de Parchin une vaste cuve de confinement d'explosifs permettant de mener des expériences hydrodynamiques. Ces essais d'explosifs ayant pu être conduits en association avec des matières nucléaires, l'AIEA demande à l'Iran de pouvoir visiter le complexe militaire de Parchin et procède à deux

^{327.} *Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran*, GOV/2005/87, Rapport du Directeur général, 21 nov. 2005.

^{328.} Nicolas ROCHE, *Pourquoi la dissuasion*, op. cit., p. 330.

^{329.} Bruno TERTRAIS, *Atlas mondial du nucléaire*, op. cit., p. 36-37.

^{330.} *Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP et des dispositions pertinentes des résolutions du Conseil de sécurité en République islamique d'Iran*, GOV/2011/65, Rapport du Directeur général, 11 nov. 2011.

^{331.} *Ibid.*, §46 ; Nicolas ROCHE, *Pourquoi la dissuasion*, op. cit., p. 330.

^{332.} GOV/2011/65, précité, §47-48.

visites du site en 2005³³³. Cependant, l'Iran n'autorise pas l'Agence à accéder à l'ensemble du site mais seulement à quelques zones qu'elle aura considérées comme potentiellement intéressantes. Ces dernières sont identifiées par l'AIEA à partir des images satellitaires disponibles alors mais « aucune ne comprenait l'emplacement considéré à présent comme contenant le bâtiment qui abrite la chambre à explosifs susmentionnée », ne permettant pas de dissiper les préoccupations de l'Agence³³⁴.

227. Pour assurer le bon démarrage de la réaction de fission, un « initiateur » qui injecte un flux de neutrons doit être présent au moment où la masse critique est atteinte. Placées au centre de l'arme, ces sources neutroniques ont d'abord été constituées d'une combinaison de polonium et de béryllium auxquels se sont substitués des isotopes lourds de l'hydrogène tels que le deutérium et le tritium³³⁵, l'utilisation des initiateurs ayant été décrite avec suffisamment de précisions dans la littérature ouverte pour permettre à des scientifiques et des ingénieurs compétents de concevoir un engin opérationnel avec peu d'expérimentation³³⁶. À cet égard, les inspecteurs de l'AIEA s'aperçoivent qu'au-delà des activités d'irradiations d'uranium ayant eu lieu dans le RRT, les Iraniens ont irradié des échantillons de bismuth métal. Cette opération aboutit à la production de polonium 210 qui, outre quelques rares applications civiles, peut surtout être utilisé comme initiateur de neutrons dans certains modèles d'armes nucléaires³³⁷. Les informations communiquées par l'Iran au sujet de ses expériences sur le polonium 210 ne suffisent pas à dissiper les doutes de l'Agence sur la plausibilité des objectifs déclarés de ces activités³³⁸.

c. L'intégration de la charge explosive dans une tête de missile

228. Une fois conçue, la charge explosive nucléaire doit être intégrée dans une tête de missile qui a pour objet non seulement de « protéger l'arme lors de l'ensemble des phases de vol du missile » mais aussi « de la rendre difficilement détectable par un radar adverse »³³⁹. L'AIEA a ainsi eu accès à de la documentation sur les travaux que l'Iran aurait menés entre 2002 et 2003 « pour examiner comment intégrer une nouvelle charge utile sphérique dans la chambre de la charge utile existante, qui serait montée dans le corps de rentrée du missile Shahab-3 », un missile balistique à moyenne portée iranien³⁴⁰. Si ces activités peuvent

333. GOV/2011/65, *précité*, §49-50.

334. *Ibid.*, §50 ; Sur le site de Parchin, voir Robert KELLEY, « The Parchin Puzzle », Lobe Log, 2 déc. 2014.

335. Bruno TERTRAIS, *L'arme nucléaire, op. cit.*, p. 9.

336. Peter D. ZIMMERMAN, « Technical Barriers to Nuclear Proliferation », *précité*, p. 347.

337. *Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran*, GOV/2004/11, Rapport du Directeur général, 1^{er} mars 2004.

338. GOV/2004/83, *précité*.

339. Nicolas ROCHE, *Pourquoi la dissuasion, op. cit.*, p. 137.

340. GOV/2011/65, *précité*, §59-63. Sur le programme balistique iranien, voir *infra* Chapitre 1, Section II, §2, B, 2, Le dynamisme du programme balistique iranien, p. 133

« éventuellement avoir un rapport avec la mise au point d'une charge utile non nucléaire, elles ont en revanche un rapport direct avec un programme d'armement nucléaire »³⁴¹.

229. De nombreux dispositifs électroniques et mécaniques doivent aussi être installés sur les armes nucléaires pour permettre de donner l'ordre de tir et contrôler l'arme, évitant ainsi leur déclenchement accidentel ou non autorisé. Il ressort de la documentation relative aux études susmentionnées qu'ont été réalisés des travaux visant à mettre au point un « système prototype de mise à feu qui permettrait à la charge utile d'exploser à la fois dans l'air au-dessus d'une cible ou à l'impact du corps de rentrée avec le sol »³⁴². Notant que la portée et le contenu des travaux visant à intégrer une charge explosive dans un missile Shahab était suffisamment conséquents et complexes pour qu'ils aient été falsifiés, l'Agence indique qu'ils constitueraient des « éléments de preuve d'un programme de mise au point d'une arme nucléaire » s'ils s'avéraient véridiques³⁴³.

2. Le dynamisme du programme balistique iranien

a. Les missiles balistiques, vecteurs potentiels d'ogives nucléaires

230. Outre la partie explosive, tout système d'arme nucléaire comprend une partie assurant le transport du point de stockage au point de l'explosion appelée vecteur³⁴⁴. Si elles ont d'abord été emportées par des bombardiers, les ogives nucléaires sont désormais transporter grâce à des missiles, c'est-à-dire des « véhicules sans pilote, à propulsion aérobie ou propulsés par moteur-fusée, qui sont guidés vers une cible », ont ainsi été élaborés³⁴⁵. Ce sont particulièrement les missiles balistiques qui ont été développés pour transporter des charges nucléaires, ces technologies ayant été mises au point en partie grâce aux progrès des recherches spatiales³⁴⁶. Si les missiles de croisière peuvent aussi transporter des charges nucléaires, les missiles balistiques ont la particularité de suivre une trajectoire parabolique et prévisible qui se décompose en trois temps : (i) une phase propulsée dans l'atmosphère, (ii) une phase proprement balistique hors de l'atmosphère, dont la caractéristique est dictée

341. *Ibid.*, §63.

342. *Ibid.*, §64.

343. *Ibid.*, §63,65.

344. Nicolas ROCHE, *Pourquoi la dissuasion*, *op. cit.*, p. 138-142 ; Paul BOUÉ, Thierry MASSARD et François OLIVE, « Nucléaire – Applications militaires », *précité*.

345. Steve TULLIU et Thomas SCHMALBERGER, *Les termes de la sécurité : un lexique pour la maîtrise des armements, le désarmement et l'instauration de la confiance*, UNIDIR, 2007, 297 p., p. 148.

346. Les lanceurs spatiaux et les missiles balistiques présentent des similarités à bien des égards, qu'il s'agisse des principes de mise en œuvre, des technologies, des compétences ou encore des outils de conception utilisés. Des transferts technologiques sont donc possibles entre la recherche spatiale et le développement d'un programme balistique, même si les différences qui subsistent entre les lanceurs spatiaux et les missiles balistiques peuvent rendre l'exploitation des synergies technologiques à la fois complexe et coûteuse. Jürgen SCHEFFRAN, « Dual Use of Missiles and Space Technologies », *précité*.

par la vitesse initiale donnée par le missile au moment du lancement, et (iii) une phase de rentrée dans l'atmosphère³⁴⁷.

231. Étant donné que les programmes de missiles ne sont ni interdits, ni régis par des conventions internationale, les États du G7 ont créé le Régime de contrôle de la technologie des missiles (RCTM) en 1987 afin d'empêcher la prolifération des armes de destruction massive – armes nucléaires, chimiques ou biologique – par le biais d'un contrôle des transferts susceptibles de contribuer à des systèmes de lancement de telles armes³⁴⁸. Ne prévoyant pas de mécanismes clairs de mise en œuvre et de vérification, et ne portant pas sur les missiles balistiques, ce dispositif n'a pas permis d'empêcher la Corée du Nord d'exporter vers l'Iran ses technologies balistiques³⁴⁹. Ainsi le RCTM a-t-il été complété en novembre 2002 par le Code de conduite de La Haye contre la prolifération des missiles (aussi appelé HCoC) auquel adhèrent aujourd'hui 143 États³⁵⁰. Celui-ci prévoit une série d'engagements non contraignants de transparence et de déclaration des essais, de retenue en matière de conception ou de déploiement des missiles balistiques, et de réduction des arsenaux³⁵¹. Pour autant, l'efficacité de ces dispositifs reste limitée, à la fois parce que certains États proliférants les plus actifs dans le domaine balistique y sont opposés – en particulier la Corée du Nord et l'Iran –, mais aussi parce que certains signataires – notamment les États-Unis et la Russie – ne respectent pas leurs engagements³⁵².

b. Les particularités du programme balistique de l'Iran

232. À l'instar de son programme nucléaire, le programme balistique de l'Iran fait l'objet de vives inquiétudes tant ils constituent tous deux des instruments de puissance au service du renforcement sécuritaire d'un État dont les intérêts pourraient être menacés. En effet, dans une conception réaliste ou néoréaliste des relations internationales, le développement d'un arsenal nucléaire mais aussi conventionnel permet à un pays d'augmenter sa sécurité par rapport à celle de ses rivaux et dissuader ainsi toute attaque à son encontre³⁵³. Le développement du programme balistique de l'Iran semble bien répondre à des enjeux

347. La portée des missiles de croisière est plus limitée et leur fabrication difficile, mais leur trajectoire est plus précise que celle des missiles balistiques. Nicolas ROCHE, *Pourquoi la dissuasion*, *op. cit.*, p. 138-141 ; Bruno TERTRAIS, *Atlas mondial du nucléaire*, *op. cit.*, p. 38-39.

348. Toutes les informations sur le RCTM sont disponibles que le site www.mtcr.info2023-04-18. À l'heure actuelle, seuls 34 États sont membres du RCTM.

349. David PAGÈS, « Le Code de conduite de La Haye contre la prolifération des missiles balistiques », *Sécurité globale*, 2010, vol. 1, n° 11, p. 37-52, p. 39.

350. Les informations concernant le HCoC sont disponibles sur le site www.hcoc.at2023-04-18.

351. David BERTOLOTTI, « Le Code de conduite de La Haye contre la prolifération des missiles balistiques : Le régime qui n'existait pas ? », *AFRI*, 2006 ; David PAGÈS, « Le Code de conduite de La Haye contre la prolifération des missiles balistiques », *précité* ; Nicolas ROCHE, *Pourquoi la dissuasion*, *op. cit.*, p. 246-247.

352. David PAGÈS, « Le Code de conduite de La Haye contre la prolifération des missiles balistiques », *précité*.

353. Sur le dilemme de sécurité, v. *supra* §193-194, p. 114 et s..

sécuritaires liés non seulement au conflit avec l'Iraq au cours des années 1980 mais aussi à la politique d'endiguement des États-Unis³⁵⁴. Après un développement massif de l'arsenal militaire conventionnel du pays dans les années 1970, avec l'aide de Washington, l'Iran lance un programme balistique peu après le renversement du Shah par la révolution islamique de 1979. Mais c'est surtout la guerre Iran-Iraq entre 1980 et 1988 qui va cristalliser la volonté de l'Iran de se doter d'une capacité de dissuasion conventionnelle crédible³⁵⁵.

233. Toutefois, le développement du programme balistique iranien est rapidement entravé par des difficultés à la fois financières et techniques. En effet, si le conflit avec l'Iraq prive le pays de ressources financières indispensables à ses investissements militaires, c'est davantage la détérioration des relations avec Washington qui bridera les ambitions iraniennes. En effet, en 1983 les États-Unis lancent une initiative diplomatique internationale, aussi appelée « opération Staunch », visant à bloquer les livraisons d'armes à l'Iran, en particulier les pièces de rechange pour le matériel américain qui avait été fourni au régime du Shah³⁵⁶. Ne pouvant plus bénéficier des technologies et des produits des États-Unis et de ses alliés, l'Iran entreprend des coopérations avec de nouveaux partenaires, notamment la Corée du Nord³⁵⁷. Contraint dans un premier temps d'inverser la technologie des Scud de l'ère soviétique, et des Tae-Pedong qui en découlent, l'Iran perfectionne largement les technologies alors utilisées pour développer ses propres missiles à l'instar des missiles Fateh 110, Shahab-1, 2 et 3³⁵⁸.

234. Au cœur des préoccupations internationales, particulièrement depuis les révélations sur le volet nucléaire en 2002, le programme balistique iranien est l'un des plus actifs du monde³⁵⁹. Bien qu'il soit incontestable qu'une partie des investissements réalisés s'inscrive dans une logique de défense conventionnelle, l'allongement progressif des portées des missiles iraniens suggère que l'Iran pourrait vouloir développer des armes de destruction massive, qu'elles soient nucléaires, chimiques ou biologiques. En effet, une portée plus importante induit non seulement une perte de précision mais également une baisse de la masse et du volume de la charge pouvant être transportée par le missile, rendant l'emport d'une munition

354. Farhad REZAEI, « Iran's Ballistic Missile Program: A New Case for Engaging Iran? », *Insight Turkey*, 2016, vol. 18, n° 4, p. 181-208.

355. Thomas L. MCNAUGHER, « Ballistic Missiles and Chemical Weapons: The Legacy of the Iran-Iraq War », *International Security*, 1990, vol. 15, n° 2, p. 5-34; Steven A. HILDRETH, *Iran's Ballistic Missile Programs: An Overview*, RS22758, Congressional Research Service, 4 fév. 2009; Paulina IZEWICZ, *Iran's ballistic missile programme: Its status and the way forward*, EU Non-Proliferation Papers 57, EU Non-Proliferation Consortium, 2017, 14 p.

356. Farhad REZAEI, « Iran's Ballistic Missile Program: A New Case for Engaging Iran? », *précité*, p. 185; Michael EISENSTADT, « Can the United States Influence the WMD Policies of Iraq and Iran? », *The Nonproliferation Review*, 2000, p. 63-76, p. 67.

357. L'Iran recevra également l'assistance de la Libye et de la Syrie. Paulina IZEWICZ, *Iran's ballistic missile programme: Its status and the way forward*, *précité*, p. 1-2.

358. Farhad REZAEI, « Iran's Ballistic Missile Program: A New Case for Engaging Iran? », *précité*, p. 186; Nicolas ROCHE, *Pourquoi la dissuasion*, *op. cit.*, p. 331.

359. Steven A. HILDRETH, *Iran's Ballistic Missile Programs: An Overview*, *précité*.

conventionnelle peu efficiente sur le plan militaire³⁶⁰. Si le dynamisme et les ambitions du programme balistique iranien n'apportent en aucun cas la preuve de l'existence d'un programme nucléaire à vocation militaire, ces éléments alimentent le large faisceau d'indices suggérant que l'Iran cherche à se doter de la bombe³⁶¹. Les préoccupations sont d'autant plus légitimes que l'AIEA a fait état de travaux visant à intégrer une charge potentiellement nucléaire au corps de rentrée d'un missile Shahab-3³⁶².

Conclusion du chapitre 1

235. Alors qu'ils participent activement au développement du programme nucléaire civil iranien à ses débuts, les Américains craignent rapidement qu'il ne soit détourné à des fins militaires et cherchent à contrôler davantage les activités duales qui pourraient être menées par l'Iran. La révolution islamique de 1979 met un frein à la coopération irano-américaine dans le domaine nucléaire, mais entraîne surtout, en réaction à la prise en otage du personnel de l'ambassade des États-Unis à Téhéran, une rupture totale des relations économiques et diplomatiques entre les deux États. Dès lors, la relation irano-américaine entre dans un « long tunnel de crise »¹ dont les sanctions économiques seront l'un des piliers. Pour la première fois, Washington adopte des sanctions économiques contre Téhéran qui contribueront à la libération des otages en janvier 1981, le jour de l'investiture du président américain Ronald Reagan. Forts du succès des premières sanctions économiques contre Téhéran, les États-Unis prennent de nouvelles dispositions pour influencer le comportement de l'Iran eu égard à son soutien au terrorisme international, à son rôle déstabilisateur au Moyen-Orient, mais aussi à la prolifération des armes de destruction massive, notamment nucléaire.

236. Bien qu'elles aient permis d'affaiblir l'économie iranienne², les sanctions américaines n'ont induit aucun changement majeur dans le comportement de la République islamique d'Iran sur les questions jugées préoccupantes par Washington. Malgré la pression économique croissante exercée par les États-Unis depuis 1984, Téhéran est accusée d'avoir été impliquée dans nombre d'activités terroristes et assassinats de dissidents du régime, particulièrement

360. Nicolas ROCHE, *Pourquoi la dissuasion*, *op. cit.*, p. 332.

361. *Idem.*

362. V. *supra* §228-229, p. 132 et s..

1. François NICOULLAUD, « Les relations Iran-États-Unis », *précité*, p. 485.

2. Jahangir AMUZEGAR, « Iran's economy and the US sanctions », *The Middle East Journal*, 1997, vol. 51, n° 2, p. 185-199; Jeffrey J. SCHOTT, « The Iran and Libya Sanctions Act of 1996: Results to Date », *Testimony before the Committee on International Relations, United States House of Representatives*, 23 juill. 1997; Hossein ASKARI, John FORRER et al., « U.S. Economic Sanctions: Lessons from the Iranian Experience », *Business Economics*, juill. 2001, vol. 36, n° 3, p. 7-19; Akbar E. TORBAT, « Impacts of the US Trade and Financial Sanctions on Iran », *The World Economy*, 2005, vol. 28, n° 3, p. 407-434.

au cours des années 1990³. Dans le domaine nucléaire, les révélations de l'existence des sites nucléaires clandestins de Natanz et Arak en 2002 mettent au jour l'étendue du programme nucléaire iranien et témoignent de l'échec de la stratégie éprouvée des sanctions économiques américaines à dissuader de l'Iran de s'engager sur la voie du nucléaire militaire, particulièrement en dépit de son adhésion au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP). Malgré les mesures américaines et l'affaiblissement de l'économie qu'elles ont provoqué, l'Iran est parvenu à poursuivre le développement de son programme nucléaire, notamment avec l'aide de la Chine et de la Russie qui se sont substituées aux Occidentaux, non seulement aux États-Unis, mais aussi à la France et l'Allemagne.

237. Le faible soutien de la « communauté internationale » aux sanctions adoptées par les États-Unis pourrait en partie expliquer la faible efficacité des sanctions unilatérales américaines. Certes, l'adoption de politiques similaires par les Européens, la Chine et la Russie aurait été susceptible d'influencer les décisions du régime⁴, voire d'accélérer sa chute⁵. Mais l'opposition d'un front uni aux actions de Téhéran, aussi improbable soit-elle, aurait tout autant pu renforcer le régime en réveillant le sentiment national du peuple iranien⁶. Mais, cet échec peut aussi s'expliquer par l'absence d'incitations offertes par les États-Unis à l'Iran en contrepartie de son renoncement à l'arme nucléaire. En effet, les États-Unis n'ont proposé à Téhéran aucune autre contrepartie – financière, commerciale ou technologique – que la levée des sanctions à son renoncement à des activités nucléaires duales. Si la fin des restrictions économiques ne peut être en soi considérée comme une incitation, celle-ci est toutefois peu susceptible d'influencer le comportement de l'État visé puisqu'elle ne lui confère aucun gain absolu, pas plus qu'elle ne lui garantit un retour à la situation économique antérieure à l'adoption des sanctions. L'échec des sanctions américaines à prévenir le développement d'un programme nucléaire clandestin, dissimulant potentiellement une ambition militaire ne permet pas pour autant de valider totalement notre hypothèse 4. Si les sanctions sans incitations n'ont pas convaincu l'Iran de renoncer à son programme nucléaire, il reste à s'interroger sur leur efficacité lorsque ces approches sont combinées.

3. Le rôle de l'Iran a notamment été établi dans l'attentat des tours de Khobar en Arabie saoudite en 1996 et les assassinats d'une quarantaine d'opposants au régime en Europe en 1989 et 1996, *ibid.*, p. 429-430.

4. Patrick CLAWSON, « Iran » in *Economic Sanctions and American Diplomacy*, Richard N. HAASS (éd.), New York : Council on Foreign Relations, 1998, p. 85-106, p. 89-90 ; Nicholas L. MILLER, « The Secret Success of Nonproliferation Sanctions », *précité*, p. 938.

5. Jahangir AMUZEGAR, « Iran's economy and the US sanctions », *précité*, p. 198.

6. *Idem.* ; Johan GALTUNG, « On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia », *précité*.

Chapitre 2

L'échec de la diplomatie incitative des Européens

238. Devant le refus de Washington de négocier avec Téhéran sur le dossier nucléaire, ainsi que sur les questions du terrorisme international et de la stabilité régionale au Moyen-Orient, les ministres des Affaires étrangères de l'Allemagne, de la France et du Royaume-Uni engagent le dialogue avec l'Iran dans l'optique à la fois de trouver une solution négociée à la crise nucléaire, mais aussi d'accroître leur coopération. Les Européens font ainsi le choix d'une diplomatie incitative, en opposition avec l'approche coercitive mise en œuvre par les Américains. Lancée dans un contexte d'isolement de l'Iran sur la scène internationale, l'initiative européenne – à laquelle se joindra ensuite le Haut représentant de l'UE pour la PESC – aboutit rapidement à des premiers succès diplomatiques. Par la déclaration de Téhéran d'octobre 2003 et l'accord de Paris de novembre 2004, les Iraniens acceptent de suspendre certaines activités nucléaires jugées sensibles en raison de leur dualité. En contrepartie, les Européens s'engagent à ne pas soutenir la proposition américaine de transmettre le dossier iranien au Conseil de sécurité des Nations Unies et ouvrent la voie d'une coopération de long terme avec Téhéran, non seulement sur le volet nucléaire civil, mais plus largement sur les aspects économiques et sur la question de la stabilité régionale (Section I).

239. Mais, les concessions accordées par les autorités iraniennes dans le cadre des négociations sur le dossier nucléaire provoquent le mécontentement d'une partie de la population iranienne. L'élection de Mahmoud Ahmadinejad à la présidence de la République islamique d'Iran en juin 2005 marque une rupture dans la diplomatie iranienne sur la question nucléaire. Dès le mois d'août 2005, ce dernier décide de relancer les activités nucléaires suspendues par l'accord de Paris. Jusque-là modérée dans sa gestion de la crise nucléaire iranienne, l'AIEA durcit le ton et énonce pour la première fois l'éventualité d'un transfert du dossier nucléaire iranien au Conseil de sécurité des Nations Unies, susceptible de donner lieu à l'adoption de sanctions économiques au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies (Section II).

Section I. Le déploiement de la diplomatie incitative des Européens

240. Face au refus des États-Unis de négocier avec l'Iran sur la question du nucléaire iranien, les ministres des Affaires étrangères de l'Allemagne, de la France et du Royaume-Uni

– ci-après E3 – proposent d’engager le dialogue avec les autorités iraniennes dès le mois d’août 2003 (§1). Le format *ad hoc* de négociation intergouvernementale, établi en marge des institutions européennes, produit rapidement des résultats. Un premier accord est trouvé à Téhéran au mois d’octobre 2003 par lequel les Iraniens s’engagent à suspendre certaines activités nucléaires en contrepartie d’une coopération accrue avec les Européens (§2).

§1. Le lancement de l’initiative européenne sur le dossier nucléaire iranien

241. Afin de réagir au risque de prolifération posé par le programme nucléaire iranien, les Européens mettent en place un format *ad hoc* de négociation intergouvernemental inédit, à la fois restreint et en dehors des instances multilatérales (A). Bien que les relations entre l’Iran et l’Europe soient anciennes, elles ont connu des phases de tensions importantes à la suite de la révolution islamique. Les négociations sur le dossier nucléaire débutent alors que la reprise du dialogue entre les parties prenantes n’a pas encore permis de reconstruire une relation de confiance mutuelle (B).

A. Un format *ad hoc* de négociation intergouvernementale inédit

242. Le processus diplomatique entrepris entre la République d’Iran et ses interlocuteurs internationaux pour trouver une solution négociée à la crise nucléaire iranienne a donné lieu à la création d’un format *ad hoc* de négociation internationale qui sera désigné sous les acronymes E3, UE3+1 ou E3/UE, E3+3, UE3+3, E3/UE+3 et P5+1¹. Si ces différentes appellations correspondent aux multiples phases du dialogue entretenu avec l’Iran, particulièrement aux élargissements du nombre de partenaires diplomatiques, certaines d’entre elles sont équivalentes et permettent de distinguer l’origine de l’impulsion diplomatique.

243. À l’origine de cette initiative diplomatique, l’Allemagne, la France et le Royaume-Uni entreprennent une action conjointe non seulement pour empêcher l’Iran de se doter de l’arme nucléaire, mais aussi pour défendre leurs intérêts stratégiques (1). Du côté iranien, la complexité du processus décisionnel en matière de sécurité rend difficile l’identification des acteurs pouvant effectivement influencer la politique nucléaire du pays (2).

1. Ce n’est pas la première fois qu’une question internationale fait l’objet de négociations dans un cadre similaire. Dès 1978, un groupe de contact – constitué de la France, du Royaume-Uni, des États-Unis, du Canada et de la République fédérale d’Allemagne – a lancé une initiative diplomatique commune pour organiser la transition vers l’indépendance de la Namibie. Aussi les discussions pour trouver une issue négociée aux inquiétudes soulevées par le programme nucléaire nord-coréen se tiennent-elles dans le cadre des « pourparlers à six » qui réunissent la Corée du Nord, la Corée du Sud, la Chine, les États-Unis, la Russie et le Japon. De la même manière, le Quartet, également appelé Quatuor, pour le Moyen-Orient est un groupe composé des États-Unis, de la Russie, de l’Union européenne et des Nations Unies, décidé à réaliser une médiation dans le processus de paix israélo-palestinien depuis 2002.

1. L'entrée en scène des Européens

a. Le lancement de l'initiative diplomatique des E3

244. Parallèlement aux vérifications de l'AIEA, les Européens engagent le dialogue avec les Iraniens en août 2003 pour trouver une solution négociée à la crise nucléaire naissante. En marge du processus de décision européen et sans en informer l'Agence, les ministres des Affaires étrangères de trois des quinze États de l'Union européenne – la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne – décident de lancer une initiative trilatérale de coopération avec l'Iran². L'Italie aurait refusé de s'associer à cette entreprise diplomatique, malgré ou en raison de ses liens économiques étroits avec l'Iran, alors même que son ministre des Affaires étrangères prenait la présidence du Conseil de l'Union européenne en juillet 2003 pour une durée de six mois³. En août 2003, la triade européenne, couramment désignée par l'acronyme E3, envoie une lettre au ministre iranien des Affaires étrangères, Kamal Kharazi, lui demandant de signer le protocole additionnel à son accord de garanties et de suspendre toutes les activités d'enrichissement, dans le but à court terme de rétablir la confiance et prévenir les risques d'une escalade incontrôlée des tensions⁴. Dans le même temps, et indépendamment de l'initiative européenne, le ministre russe des Affaires étrangères, Igor Ivanov, adresse une lettre à son homologue iranien appelant l'Iran à cesser ses activités d'enrichissement et à s'approvisionner en combustible sur les marchés internationaux⁵. Chacune de ces lettres reprend donc les demandes déjà formulées par l'AIEA dans une déclaration de juin 2003 à l'issue d'un Conseil des gouverneurs, restées depuis sans réponse⁶.

2. Avant la crise nucléaire iranienne, la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne ont déjà agi comme un directoire au sein de l'Union européenne et sont régulièrement désignés par l'expression « *Big Three* ». Christopher HILL, « The big three and the High Representative: dilemmas of leadership inside and outside the EU » in *The EU Presence in International Organizations*, Spyros BLAVOUKOS et Dimitris BOURANTONIS (éd.), New York : Routledge, 2011, p. 78-95.

3. Flavia ZANON, *The High Representative for the CFSP and EU security culture : mediator or policy entrepreneur ?*, thèse de doct., Université de Trente, avr. 2012, viii-190, p. 112 ; Oliver MEIER, *European efforts to solve the conflict over Iran's nuclear program: how has the European Union performed?*, EU Non-Proliferation Papers 27, EU Non-Proliferation Consortium, fév. 2013, 21 p., p. 4 ; Citant un entretien avec Stanislas Lefebvre de Laboulaye, ancien directeur général des affaires politiques et de sécurité du ministère des Affaires étrangères de 2002 à 2006, Astrid VIAUD, *L'Union européenne face à la crise du nucléaire iranien (2003-2017)*, Louvain-la-Neuve : Presses universitaires de Louvain, 2017, 173 p., p. 30-31, D'après les données WITS, l'Italie était le 3^e partenaire commercial de l'Iran en 2003 représentant 6,3 % des importations et 7 % des exportations.

4. Le contenu exact de cette lettre n'a pas été rendu public. François NICOULLAUD, « Iran nucléaire : je me souviens de 2003 », *Revue internationale et stratégique*, 2008, n° 70, p. 179-186, p. 180 ; Michele GAIETTA, *The Trajectory of Iran's Nuclear Program*, op. cit., p. 96.

5. Seyed Hossein MOUSAVIAN, *The Iranian Nuclear Crisis*, op. cit., p. 91-92.

6. Mohamed ELBARADEI, Introductory Statement to the Board of Governors, AIEA, 16 juin 2003.

245. En dépit de leur obstination à obtenir de l'Agence qu'elle qualifie les manquements de l'Iran à ses engagements en vertu du Traité de non-prolifération⁷, les États-Unis ne sont pas parvenus à convaincre les Membres du Conseil des gouverneurs d'inclure une telle motion dans le texte de la résolution GOV/2003/69 du 12 septembre 2003, laquelle aurait eu pour conséquence le transfert du dossier iranien au Conseil de sécurité⁸. Par l'intermédiaire de leur représentant permanent auprès de l'AIEA, les États-Unis informent le Conseil des gouverneurs qu'ils ont pris note du « *desire of other member states to give Iran a last chance to stop its evasions* » et qu'ils acceptent à cet effet de « *join in the call on Iran to take "essential and urgent" actions to demonstrate that it has done so* »⁹. L'Agence donne ainsi à l'Iran jusqu'à la fin du mois d'octobre pour remédier aux insuffisances constatées et permettre à l'Agence de vérifier le respect de son accord de garanties¹⁰. En conséquence, le « caractère suffisamment explicite de la menace contenue dans la résolution du Conseil des gouverneurs du 12 septembre 2003 » sonne comme un ultimatum à l'Iran, ne laissant que peu de marge de manœuvre aux Iraniens pour empêcher l'Agence de « transmettre le dossier iranien au Conseil de sécurité des Nations Unies en l'absence d'actions satisfaisantes de la part de Téhéran avant le 31 octobre »¹¹. Comme le souligne Seyed Hossein Mousavian, la fin de la coopération avec l'AIEA, voire le retrait du TNP, seraient susceptibles de conduire à un *bis repetita* de la situation iraquienne des années 1990¹². Aussi, un démantèlement du programme nucléaire comme en Libye éviterait certes à l'Iran des sanctions économiques ou le recours à la force, mais priverait le pays de sa capacité à produire de l'énergie¹³. En ce qui concerne la voie du dialogue, les États-Unis ne souhaitent pas négocier directement avec l'Iran. L'entrée en scène des Européens apparaît comme une « issue de secours » pour l'Iran qui n'a finalement peu d'autres choix que d'accéder aux demandes des E3.

7. Des pressions des autorités américaines sur les membres du Conseil des gouverneurs ont été rapportées par des diplomates dès le mois de mai 2003. Iran Nuclear Chronology, *précité*, 8 May 2003 ; *US to push for strong IAEA resolution on Iran: ambassador, précité* ; Elise LABOTT, *U.S. to seek IAEA action on Iran nukes, précité*.

8. *infra* Chapitre 3, Section I, §1, A, L'encadrement de la procédure de saisine du Conseil de sécurité par l'AIEA, p. 196 .

9. Statement by the United States on Agenda Item 4 (b) at the IAEA Board of Governors Meeting, 9 sept. 2003, Disponible sur < <https://2001-2009.state.gov/t/isn/rls/rm/24150.htm> > (consulté le 27/07/2021).

10. *Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran*, GOV/2003/69, Résolution du Conseil des gouverneurs, 12 sept. 2003, §4.

11. Philippe ERRERA, « La crise nucléaire iranienne », *précité*, p. 699 ; Seyed Hossein MOUSAVIAN, *Iran-Europe Relations : Challenges and opportunities*, Londres & New York : Routledge, 2008, viii-280, p. 152-153.

12. *idem.*, v. aussi *supra* §94-95, p. 53 et s..

13. V. *supra* §96-97, p. 55.

b. Les motivations politiques des E3

246. Source profonde d'instabilité et d'insécurité, l'obtention par l'Iran de la capacité de concevoir une arme nucléaire revêt des enjeux internationaux, politiques et de sécurité tels que les Européens ne peuvent rester impassibles. D'une part, tous deux membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies et États dotés de l'arme nucléaire, la France et le Royaume-Uni partagent des intérêts politiques analogues de sécurité internationale vis-à-vis de la prolifération nucléaire iranienne. Le non-respect de la règle de droit par l'Iran met en péril l'avenir du régime de non-prolifération, déjà déstabilisé par le retrait de la Corée du Nord en janvier 2003, et menace la paix et la sécurité internationales¹⁴. En outre, les inquiétudes quant à l'acquisition de l'arme atomique par l'Iran, qui s'ajoutent aux tensions liées non seulement au comportement hégémonique de l'Iran dans la région, mais aussi au soutien qu'il apporte à des groupes armés tels que le Hezbollah ou le Hamas, mettent en danger la stabilité régionale et font craindre un risque de « cascade de prolifération »¹⁵. Qui plus est, toute perturbation des équilibres – extrêmement fragiles – au Moyen-Orient est susceptible de mettre en jeu la sécurité même de l'Europe en raison des vastes intérêts stratégiques de certains États européens dans la région, à la fois « politiques, économiques, militaires, sécuritaires, humains »¹⁶. Si le Royaume-Uni et la France sont présents militairement au Moyen-Orient¹⁷, ce sont surtout des intérêts économiques qui préoccupent l'Allemagne dans le dossier nucléaire iranien et qui lui donnent un poids particulier dans les négociations¹⁸.

247. Afin d'apporter une réponse rapide à la crise nucléaire iranienne, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni décident d'agir indépendamment de la PESC pour s'affranchir des lourdes exigences procédurales qu'impliquerait le processus de décision communautaire¹⁹. Le E3 pouvait ainsi craindre de ne pas parvenir à un consensus entre l'ensemble des membres de l'Union européenne²⁰ ou que des fuites émanant d'un processus multilatéral complexe ne viennent entraver l'émergence d'une solution négociée²¹. L'initiative européenne répond ainsi

14. Sur les risques pesant sur la pérennité du régime de non-prolifération nucléaire, voir notamment Thérèse DELPECH, « Les désarrois de la lutte contre la prolifération nucléaire », *précité*; Pierre GOLDSCHMIDT, *The Urgent Need to Strengthen the Nuclear Non-Proliferation Regime*, Policy Outlook, The Carnegie Endowment for International Peace, jan. 2006, 8 p.; Wade L. HUNTLEY, « Rebels without a Cause: North Korea, Iran and the NPT », *International Affairs*, 2006, vol. 82, n° 4, p. 723-742.

15. Nicolas ROCHE, *Pourquoi la dissuasion*, *op. cit.*, p. 338-341.

16. *Ibid.*, p. 341-342.

17. Corentin DENIS, « Géographie des forces militaires au Moyen-Orient », *Les clés du Moyen-Orient*, 4 déc. 2014.

18. D'après les données WITS, 11 % des importations iraniennes venaient d'Allemagne en 2003. Voir aussi, Georgina JONES, « Germany's Pivotal Role in the Iranian Nuclear Standoff », *Proliferation Analysis*, Carnegie Endowment for International Peace, 20 nov. 2007.

19. Astrid VIAUD, *L'Union européenne face à la crise du nucléaire iranien (2003-2017)*, *op. cit.*, p. 37.

20. L'Union européenne compte quinze membres lorsque le E3 lance son action diplomatique en août 2003 avant que dix États supplémentaires n'acquière le statut de membre en janvier 2004.

21. Christopher HILL, « The big three and the High Representative: dilemmas of leadership inside and outside the EU », *précité*, p. 82; Florent POUPONNEAU, « Les dynamiques propres de l'Union européenne

à la logique du minilatéralisme qui consiste à réunir autour de la table le plus petit nombre possible d'États pour avoir le plus grand impact possible sur la résolution d'un problème particulier²². Comme le définit Erica Moret, « *Minilateralism describes the diplomatic process of a small group of interested parties working together to supplement or complement the activities of international organisations in tackling subjects deemed too complicated to be addressed appropriately at the multilateral level*²³ ». La coopération minilatérale se caractérise par une absence d'organisation centrale ou supranationale permanente²⁴ et présente ainsi des avantages non négligeables par rapport à son homologue multilatérale, non seulement en matière de dialogue, de coordination et de stabilité des décisions²⁵. Fondée sur les travaux de Mancur Olson sur la logique de l'action collective²⁶, cette approche repose sur l'idée selon laquelle un trop grand nombre d'acteurs pourrait conduire à de nombreuses opinions différentes rendant difficile le consensus, ou *a minima* la conclusion d'un accord. En matière de non-prolifération, l'Iran n'est pas le seul exemple de recours au minilatéralisme. Les négociations sur le dossier nord-coréen se tiennent dans le cadre des « Pourparlers à Six » (« *Six-Party Talks* ») qui réunissent la Corée du Nord, la Chine, la Corée du Sud, les États-Unis, le Japon et la Russie²⁷.

248. Mais, l'initiative des États européens, en dehors des dispositifs de la PESC, apparaît également comme une activité de *soft balancing* visant à contrarier les politiques belliqueuses des États-Unis grâce à la diplomatie²⁸. Lorsque les E3 engagent le processus de négociation avec l'Iran, la scène internationale est encore marquée par le discours du ministre français des Affaires étrangères, Dominique de Villepin, chef de file des États s'opposant à une intervention militaire en Iraq, devant le Conseil de sécurité des Nations Unies le 14 février

dans le système international : La politique européenne envers le programme nucléaire iranien », *Politique européenne*, 2013, vol. 3, n° 41, p. 118-142, p. 129.

22. Sur le minilatéralisme, voir notamment Miles KAHLER, « Multilateralism with Small and Large Numbers » in *Multilateralism matters : The theory and praxis of an institutional form*, John Gerard RUGGIE (éd.), New York : Columbia University Press, 1993, p. 295-326 ; Moises NAIM, « Minilateralism: The magic number to get real international action. » *Foreign Policy*, 21 juin 2009 ; Chris BRUMMER, *Minilateralism : How trade alliances, soft law, and financial engineering are redefining economic statecraft*, New York : Cambridge University Press, 2014, 7-219 ; Alice PANNIER, « Le “minilatéralisme” : une nouvelle forme de coopération de défense », *Politique étrangère*, 2015, n° 1, p. 37-48 ; Erica MORET, *Effective minilateralism for the EU: What, when and how*, Brief issue 17, EUISS, juin 2016, 4 p.

23. *Ibid.*, p. 2.

24. Alice PANNIER, « Le “minilatéralisme” : une nouvelle forme de coopération de défense », *précité*, p. 43.

25. Erica MORET, *Effective minilateralism for the EU: What, when and how*, *précité*, p. 3-4.

26. Mancur OLSON, *The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge : Harvard University Press, 1965, xii-176.

27. Leszek BUSZYNSKI, *Negotiating with North Korea*, *op. cit.*

28. Au sens de Stephen M. Walt, « *soft balancing is the conscious coordination of diplomatic action in order to obtain outcomes contrary to U. S. preferences—outcomes that could not be gained if the balancers did not give each other some degree of mutual support* », Stephen M. WALT, *Taming American Power : The Global Response to U.S. Primacy*, Londres & New York : Norton & Company, 2006, 320 p., p. 126.

2003²⁹. Le rejet d'une opération armée par les membres du Conseil de sécurité prive les États-Unis de la légitimité du mandat onusien, mais ne les empêche pas de partir en guerre en Iraq avec le soutien politique, et, toutes proportions gardées, militaire, de quelques États tels que le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Italie ou encore le Japon, illustrant les limites du *soft balancing*³⁰. L'action diplomatique des E3 dans le dossier nucléaire iranien traduit donc leur volonté de se démarquer de la position des États-Unis, qui refusent alors tout contact diplomatique avec Téhéran³¹, dans le contexte plus large de l'« instabilité constructive » prônée par l'administration Bush I au Moyen-Orient³². Les Européens refusent ainsi la logique des néoconservateurs américains qui, selon Dominique de Villepin, « espéraient enclencher un cercle vertueux à partir de la guerre de libération de l'Irak et qui, de Bagdad à Jérusalem, nourrissaient le rêve fou d'un grand Moyen-Orient pacifié et démocratique »³³. Le dossier nucléaire iranien apparaît pour le ministre français des Affaires étrangères comme une occasion de montrer aux dirigeants américains que « la guerre ne pouvait être la seule réponse aux problèmes du Moyen-Orient »³⁴ et qu'il est possible de résoudre des crises majeures par la voie du dialogue³⁵.

2. Le cadre des négociations avec l'Iran

a. *Les institutions iraniennes*

249. La révolution islamique iranienne pousse le Shah Mohammad Reza Pahlavi à renoncer au pouvoir et à quitter le pays le 16 janvier 1979. L'Ayatollah Khomeini, chef d'orchestre des contestations, rentre alors de son exil à Neauphle-le-Château, en banlieue parisienne, dès le 1^{er} février. Accueilli triomphalement à Téhéran, il déclare la fin du régime monarchique le

29. S/PV.4707, 14 fév. 2003, *Conseil de sécurité, 4707^e séance*, p. 12-15.

30. Stephen M. WALT, *Taming American Power, op. cit.*, Chapter 3.

31. Les États-Unis ont rejeté le plan de négociation proposé par l'Iran en 2003, v. *supra* §188-191, p. 111 et s..

32. « *Triggered by the events of September 11, the administration has since pursued what can be termed a policy of "constructive instability," based on the notion that the protection of U.S. citizens and the security of U.S. interests are best served by fundamental change in Middle East regimes toward welcoming – rather than stifling – the full participation of their citizenry in political and economic life.* » Robert SATLOFF, « Assessing the Bush Administration's Policy of "Constructive Instability" (Part II): Regional Dynamics », The Washington Institute, 16 mars 2005.

33. Dominique de VILLEPIN, *Mémoire de paix pour temps de guerre*, Grasset, 2016, p. 671, p. 15.

34. *Idem.*

35. « Quand les ministres britannique, allemand et français, se rendent en Iran pour essayer de faire avancer le règlement de la crise de prolifération, quel est le message adressé à la communauté internationale, y compris aux Américains qui l'ont bien compris d'ailleurs ? C'est bien celui de l'initiative et de la mobilisation par le dialogue et par une démarche active pour essayer de trouver les voies d'un règlement ». « Entretien de M. Dominique Galouzeau de Villepin, ministre des affaires étrangères, de la coopération et de la francophonie, avec l'association de la presse diplomatique française, sur l'actualité internationale », Paris, 19 déc. 2003, Disponible sur < <https://www.vie-publique.fr/discours/142784-entretien-de-m-dominique-galouzeau-de-villepin-ministre-des-affaires-e> > (consulté le 09/08/2021).

11 février 1979 et instaure la République islamique à l'issue d'un référendum national le 1^{er} avril³⁶. Les règles de fonctionnement de cette « théocratie constitutionnelle »³⁷, caractérisée par le fort poids du pouvoir religieux dans le système politique, sont établies dans la Constitution de 1979³⁸. La double essence du régime est telle qu'il tire sa légitimité politique des institutions élues, permettant aux dirigeants du pays de se revendiquer comme une « démocratie islamique », et que sa légitimité religieuse est assurée par le « *velayat-e faqih* » au travers de l'appareil révolutionnaire, et plus particulièrement du Guide suprême³⁹. Un schéma présentant les principales institutions de la République islamique d'Iran est proposé en annexe B.

250. Figure emblématique du régime iranien, le Guide suprême est chargé non seulement de déterminer l'orientation des politiques, mais aussi de veiller à leur bonne exécution⁴⁰. À cet effet, il supervise les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire du pays et s'assure du bon fonctionnement des institutions qui y concourent. Élu directement par le Peuple pour un mandat de quatre ans, renouvelable une fois, le Président de la République, en tant que chef du pouvoir exécutif, nomme et dirige le gouvernement⁴¹. Le pouvoir législatif est quant à lui exercé par un Parlement (*Majles*), aussi appelé Assemblée consultative islamique, dont les 290 membres sont élus pour une durée de quatre ans au suffrage universel direct⁴². Le Conseil des Gardiens de la Constitution, composé de six religieux nommés par le Guide et de six juristes élus par le Parlement, est chargé de veiller à la conformité des lois adoptées par le Parlement avec la Constitution et avec l'islam⁴³. Le pouvoir judiciaire est quant à lui confié à un juriste islamique nommé par le Guide suprême pour une durée de cinq ans⁴⁴. Enfin, le système politique iranien comprend des organisations et institutions héritées de la

36. Avec 99 % de votes positifs et une abstention extrêmement faible, le nouveau régime politique de l'Iran est accueilli très favorablement par la population. Ervand ABRAHAMIAN, *A History of Modern Iran*, New York : Cambridge University Press, 2008, p. 228, p. 163.

37. Il s'agit d'un « régime autoritaire d'assemblée se réclamant d'une légitimité religieuse incarnée dans la personne de l'imam, mais où l'exercice du pouvoir de l'imam, loin d'écraser les institutions et de les vider de leur substance, ménage au contraire un espace du politique, dont l'Assemblée est l'expression ». Olivier ROY, « Une théocratie constitutionnelle : les institutions de la République islamique d'Iran », *Politique étrangère*, 1987, vol. 52, n° 2, p. 327-338 ; Pour un décryptage des différentes formes de catégorisation de la République islamique proposées par les politologues, voir particulièrement Clément THERME, « De la nature du régime iranien », *Relations internationales*, 2013, n° 154, p. 143-159.

38. Constitution de la République islamique d'Iran, adoptée le 24 oct. 1979, révisée le 28 juill. 1989.

39. Olivier ROY, « Une théocratie constitutionnelle : les institutions de la République islamique d'Iran », *précité*, p. 327 ; Bernard HOURCADE, « L'Iran entre nation, islam et monde », *Études*, 2005, vol. 402, n° 3, p. 309-319 ; Clément THERME, « Le pragmatisme de la République islamique d'Iran », *Questions internationales*, jan.-fév. 2016, *Iran, le retour*, n° 77, p. 34-40, p. 35.

40. Constitution de la République islamique d'Iran, *précité*, art. 110.

41. Il n'y a plus de Premier ministre dans le gouvernement iranien depuis la révision de la Constitution en 1989. Yann RICHARD, « La constitution de la république islamique d'Iran et d'État-nation », *Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée*, 1993, vol. 68-69, p. 151-161, p. 153.

42. Constitution de la République islamique d'Iran, *précité*, art. 62-64.

43. *Ibid.*, art. 91.

44. *Ibid.*, art. 157.

révolution qui dédoublent l'appareil d'État et sont placées directement sous l'autorité du Guide. Par exemple, le corps des Gardiens de la révolution (*pasdaran*) a été créé pour faire contrepoids à l'armée régulière tandis que l'appareil judiciaire est doublé par des tribunaux et comités révolutionnaires. De la même manière, les représentants du Guide présents dans chaque province agissent en parallèle des gouverneurs de province⁴⁵.

b. Le processus décisionnel en matière de sécurité nationale

251. La complexité du système politique iranien transparait particulièrement lorsqu'il s'agit de s'intéresser au processus décisionnel en matière de sécurité nationale, notamment dans le domaine nucléaire⁴⁶. En effet, la coexistence de centres d'influence multiples et mutuellement concurrents, le rôle des réseaux informels et l'opacité délibérée des processus politiques génèrent de grandes difficultés pour les décideurs politiques cherchant à identifier les autorités ayant une réelle influence dans la prise de décisions en la matière⁴⁷. Le processus décisionnel iranien est si complexe qu'il ne pourrait, selon Shahram Chubin être appréhendé par des organigrammes et la seule délimitation des autorités officielles, tant il dépend des relations personnelles davantage qu'institutionnelles⁴⁸. Plusieurs auteurs ont toutefois proposé une présentation schématique à la fois des organes et du processus décisionnels en matière de sécurité en Iran⁴⁹. En effet, il est souhaitable d'identifier les principaux décideurs en Iran pour évaluer les risques, tenter d'établir les lignes de responsabilité et s'assurer que toute action diplomatique, par exemple au cours de la crise nucléaire iranienne, vise effectivement ceux qui ont le pouvoir d'influer sur le comportement du régime⁵⁰.

252. Bien que la Constitution ne lui accorde aucun monopole en la matière, le Guide suprême joue un rôle incontestable dans la politique de sécurité nationale du pays⁵¹. Il

45. Sur le fonctionnement du système iranien et particulièrement sur le dédoublement de l'État. Mohammad-Reza DJALILI, *Iran : l'illusion réformiste*, Paris : Presses de Sciences Po, 2001, 128 p., p. 45-76.

46. Il s'agit ici d'identifier les principaux décideurs de la sécurité nationale iranienne, dont le champ d'action se limite à la défense et à la politique étrangère, par opposition à la sécurité intérieure.

47. Kevjn LIM, « National Security Decision-Making in Iran », *Comparative Strategy*, 2015, vol. 34, n° 2, p. 149-168, p. 149.

48. Shahram CHUBIN, *Command and Control in a Nuclear-Armed Iran*, Proliferation Papers 45, IFRI, jan.-fév. 2013, 30 p., p. 23.

49. Le schéma de Kevjn Lim synthétisant le processus décisionnel complexe de la République islamique d'Iran en matière de sécurité est reproduit en annexe, *infra* Chapitre 8, B, Les institutions iraniennes, p. 664

Kevjn LIM, « National Security Decision-Making in Iran », *précité*, p. 153, 157 ; Ariane M. TABATABAI, *Nuclear Decision-Making in Iran: Implications for US Nonproliferation Efforts*, Center on Global Energy Policy, août 2020, 38 p., p. 24.

50. Anthony H. CORDESMAN et Adam C. SEITZ, *Iranian Weapons of Mass Destruction: Doctrine, Policy and Command*, Working Draft for Review and Comments, CSIS, 12 jan. 2009, 28 p., p. 6 ; Voir les propos introductifs de Richard Nephew sur l'importance d'étudier le processus décisionnel de l'Iran en matière de sécurité nationale Ariane M. TABATABAI, *Nuclear Decision-Making in Iran: Implications for US Nonproliferation Efforts*, *précité*, p. 3.

51. Azadeh KIAN, « La politique étrangère de la République islamique d'Iran » in *Les ondes de choc des révolutions arabes*, M'hamed OUALDI, Delphine PAGÈS-EL KAROUÏ et Chantal VERDEIL (éd.), Ebook,

définit le cadre dans lequel sont prises les décisions, détermine les lignes rouges⁵² pour les négociations et peut user de son droit de veto sur tous les programmes et initiatives entrepris en matière de défense et de sécurité. Contrairement à ce que tendent à considérer les observateurs occidentaux, les décisions en ce qui concerne la sécurité nationale ne sont pas dictées par le Guide suprême, mais sont bien le résultat d'un processus de négociation impliquant de nombreux acteurs⁵³. Afin de formuler les lignes directrices de la politique étrangère, le Guide s'appuie particulièrement sur le Bureau du Guide suprême et sur le Conseil suprême de la sécurité nationale (CSSN) qui est composé des plus hauts responsables iraniens⁵⁴. Le CSSN est un organe consultatif dépourvu d'autorité réelle qui contribue à la rationalisation du processus de décision impliquant différents centres de pouvoir et à la formulation par le Guide suprême des lignes directrices en matière de sécurité⁵⁵.

253. Cette politique est ensuite mise en œuvre par la branche exécutive, c'est-à-dire par le président de la République et son cabinet, en particulier le ministère des Affaires étrangères, le ministère de la défense et du soutien logistique aux forces armées (MODAFL) et le ministère du Renseignement et de la sécurité. Si le président de la République se concentre principalement sur la gestion intérieure du pays et sur l'économie, il a généralement un rôle limité sur les questions de sécurité nationale puisqu'il doit tenir compte à la fois des décisions du Guide suprême, de la volonté du CSSN, mais aussi des pressions que peuvent exercer les parlementaires sur son gouvernement⁵⁶.

254. L'Organisation de l'énergie atomique d'Iran (OEAI) joue également un rôle indirect dans l'élaboration de la politique de sécurité nationale iranienne puisqu'elle supervise les

Beyrouth : Presses de l'Ifpo, 2014, §20 ; Kevjn LIM, « National Security Decision-Making in Iran », *précité*, p. 150 ; Ariane M. TABATABAI, *Nuclear Decision-Making in Iran: Implications for US Nonproliferation Efforts*, *précité*, p. 23-24.

52. Cette expression est fréquemment utilisée pour désigner la position d'un État dans un processus de négociations. Par exemple, le maintien par l'Iran de sa capacité à enrichir l'uranium a longtemps constitué une ligne rouge pour le régime dans ses négociations sur le dossier nucléaire. Sur cette question, voir notamment Bruno TERTRAIS, *The Diplomacy of "Red Lines"*, Recherches & documents 02/2016, Fondation pour la recherche stratégique, fév. 2016, 30 p.

53. Ariane M. TABATABAI, *Iran's National Security Debate*, Rand Corporation, oct. 2019, 32 p., p. 1.

54. Le CSSN regroupe notamment les chefs des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, mais aussi des représentants des forces armées et de certains ministres. Sur la composition dudit Conseil, voir le schéma IISS, (éd.), *Iran's Networks of Influence in the Middle East*, Londres, Routledge, 2019, 192 p., p. 14.

55. Étant donné que la moitié des postes sont directement nommés par le Guide suprême et que l'autre moitié est souvent influencée par le veto, l'influence globale du CSSN est en soi plus déterministe qu'il n'y paraît. Kevjn LIM, « National Security Decision-Making in Iran », *précité*, p. 156.

56. L'implication du président dans le processus de décision relatif à la sécurité nationale, et plus largement à la politique étrangère, dépend aussi du titulaire du poste. Mohammad-Reza DJALILI, « Politique étrangère de la République islamique : le rôle du président », *Confluences Méditerranée*, printemps 2014, n° 88, p. 19-34 ; Kevjn LIM, « National Security Decision-Making in Iran », *précité*, p. 151-152.

aspects techniques et scientifiques du programme nucléaire, dont les spécificités éclairent à leur tour les décisions stratégiques⁵⁷.

255. Dans la pratique, c'est le Corps des gardiens de la révolution islamique (ou *Pasdarans*) qui semble le plus à même de contrôler les aspects critiques des efforts déployés par l'Iran pour développer et déployer des armes de destruction massive, et d'établir la chaîne de commandement jusqu'au Guide suprême pour le contrôle du stockage, de l'utilisation et de la diffusion de ces armes. Le Corps des gardiens de la révolution a longtemps joué un rôle informel dans l'appareil décisionnel iranien, mais il est devenu une force politique de premier plan qui exerce une influence sur les organes décisionnels de Téhéran⁵⁸ et qui participe, de concert avec la branche exécutive, à la mise en œuvre de la politique en matière de sécurité nationale dans certains domaines⁵⁹. Certains n'hésitent pas à apparenter cette organisation paramilitaire à un « État profond » (« *deep state* ») dans le sens où il s'agit d'une organisation enracinée, non élue, disposant des moyens – souvent armés – et de la volonté de défier un pouvoir civil élu⁶⁰.

B. La relation entre l'Iran et les Européens avant 2003

1. La détérioration de la relation entre l'Europe et l'Iran après la révolution islamique

256. Particulièrement anciennes, les relations entre l'Iran et l'Europe ont connu de nombreuses vicissitudes, alternant des phases d'amitié et d'hostilité⁶¹. Sur le plan économique, un premier rapprochement s'opère en 1963 avec la signature d'un accord de commerce et de coopération entre l'Iran et la Communauté économique européenne (CEE) qui supprimait une série de taxes sur des produits iraniens tels que le caviar, les pistaches et les tapis⁶². Cette coopération à l'échelon communautaire vient renforcer les liens économiques déjà existants entre l'Iran et certains membres de la CEE sous le régime du Shah. Au-delà de la coopération dans le domaine nucléaire⁶³, certains États ont entretenu des relations économiques étroites avec l'Iran, en menant des projets d'investissement sur le territoire

57. *Ibid.*, p. 153 ; Ariane M. TABATABAI, *Nuclear Decision-Making in Iran: Implications for US Nonproliferation Efforts*, précité, p. 24.

58. Anthony H. CORDESMAN et Adam C. SEITZ, *Iranian Weapons of Mass Destruction: Doctrine, Policy and Command*, précité, p. 9.

59. Ariane M. TABATABAI, *Nuclear Decision-Making in Iran: Implications for US Nonproliferation Efforts*, précité, p. 24-25.

60. Kevjn LIM, « National Security Decision-Making in Iran », précité, p. 158.

61. Le terme « Europe » est ici utilisé de manière générique pour désigner la Communauté économique européenne, puis la Communauté européenne, enfin l'Union européenne, et parfois tout ou partie des États membres.

62. Mohammad TABATABAEI, « La diplomatie nucléaire iranienne », *Confluences Méditerranée*, 2008, vol. 2, n° 65, p. 31-56, p. 236.

63. Sur la coopération avec la France et l'Allemagne dans le domaine nucléaire, v. *supra* §137-138, p. 81.

en vue d'exploiter les ressources naturelles⁶⁴, ainsi qu'en s'implantant directement sur le marché iranien⁶⁵ ou par le biais d'échanges commerciaux⁶⁶.

257. Toutefois, l'avènement de la révolution islamique et le départ du Shah en 1979 mettent un coup de frein aux relations non seulement diplomatiques, mais aussi économiques entre l'Europe et l'Iran, particulièrement après la prise en otage du personnel de l'ambassade des États-Unis à Téhéran. Une phase de méfiance s'installe alors entre les deux camps, renforcée par le déclenchement de la guerre Iran-Iraq en 1980⁶⁷. Non seulement l'Allemagne et la France apportent leur soutien à l'Iraq dans le conflit, mais ils sont aussi opposés à l'Iran dans le cadre de contentieux liés à la coopération dans le domaine nucléaire⁶⁸. Accueillant sur son territoire une grande partie des opposants au Shah, notamment l'Ayatollah Khomeini, la France devient la cible d'attentats terroristes, cristallisant les tensions et les difficultés diplomatiques entre les deux États⁶⁹.

2. La reprise mouvementée du dialogue

a. *Le dialogue critique*

258. Au lendemain de la guerre contre l'Iraq, l'urgence est à la reconstruction des infrastructures de l'Iran, massivement détruites par le conflit, et au redressement économique. Au-delà des destructions engendrées par la guerre avec l'Iraq, l'économie iranienne est gangrenée par un taux de chômage élevé, des prix exorbitants, une inflation galopante

64. Par exemple, la présence des entreprises françaises du secteur de l'énergie s'illustre par l'implantation de TotalFina-Elf en Iran depuis 1954 pour participer à l'exploitation du pétrole. Gérard LARCHER, Gérard CÉSAR et al., *Rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan à la suite d'une mission effectuée en Iran du 15 au 18 avril 2003 par une délégation de la commission des Affaires économiques et du Plan*, 385, Assemblée nationale, juill. 2003, p. 27-29 ; L'Allemagne a également contribué à la modernisation de l'infrastructure économique iranienne, particulièrement dans l'industrie. Kamal BAYRAMZADEH, *Les enjeux principaux des relations entre l'Iran et l'Europe de 1979 à 2003*, Paris : L'Harmattan, 2004, 281 p., p. 94.

65. De nombreux constructeurs automobiles étrangers se sont installés en Iran dès les années 60 comme les firmes européennes Citroën, Volvo ou Rover. Gérard LARCHER, Gérard CÉSAR et al., *Rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan à la suite d'une mission effectuée en Iran du 15 au 18 avril 2003 par une délégation de la commission des Affaires économiques et du Plan*, précité, p. 29-30.

66. L'Allemagne et l'Italie figurent ainsi parmi les principaux partenaires commerciaux de l'Iran.

67. Pour un bref résumé des raisons qui sont à l'origine de cette crainte réciproque, voir Mohammad TABATABAEI, « Quel dialogue entre l'Iran et l'Europe ? », *Géostratégiques*, juill. 2008, n° 20, p. 235-247, p. 236-237 ; Pour un aperçu plus détaillé des relations entre l'Iran et l'Europe au cours de la guerre Iran-Iraq, voir notamment Kamal BAYRAMZADEH, *Les enjeux principaux des relations entre l'Iran et l'Europe de 1979 à 2003*, *op. cit.*, p. 78-104.

68. V. *supra* §141, p. 83.

69. *Ibid.*, p. 91-93 ; Didier BIGO, « Les attentats de 1986 en France : un cas de violence transnationale et ses implications (Partie 1) », *Cultures & Conflits*, hiver 1991, n° 4, p. 1-17 ; François NICOULLAUD, *Des atomes, des souris et des hommes*, *op. cit.*, p. 115-123.

et une corruption généralisée⁷⁰. En raison de l'isolement politique du pays sur la scène internationale, principalement lié à l'hostilité des États-Unis, l'Iran n'a d'autre choix que de se tourner vers l'Europe pour mener à bien les réformes socio-économiques qui s'imposent. Mais la normalisation des relations avec les États européens se heurte à leurs inquiétudes quant à la stabilité politique du régime, liée autant aux divergences entre les différentes factions au pouvoir qu'à la situation interne du pays après pas loin d'une décennie de guerre⁷¹. Le Conseil européen se réunit à Édimbourg en décembre 1992 et décide, compte tenu de l'importance de l'Iran dans la région, d'ouvrir avec le gouvernement iranien un « dialogue critique ». Toutefois, ce dialogue ne saurait ignorer :

les préoccupations que suscite le comportement de l'Iran et qui demande des améliorations sur un certain nombre de questions, notamment celle des droits de l'homme, celle de la peine de mort prononcée par une fatwa de l'ayatollah Khomeini à l'encontre de l'écrivain Salman Rushdie, qui est contraire au droit international, et celle du terrorisme⁷².

Ce n'est qu'en contrepartie d'améliorations importantes dans ces domaines que l'Europe est prête à envisager de renforcer ses relations avec la République islamique d'Iran⁷³. Si le dialogue critique a pour objectif d'influencer le comportement de Téhéran en matière de relations internationales et de politique interne, sa logique est avant tout économique, à la fois parce que l'Iran dispose d'importantes réserves de pétrole et de gaz et parce que la taille de son marché intérieur offre de nombreux débouchés aux entreprises européennes⁷⁴. Si la politique du « dialogue critique » marque un changement radical, sinon une rupture, dans l'attitude européenne à l'égard de Téhéran par rapport à la décennie 1980, elle constitue surtout une prise de distance avec la ligne américaine⁷⁵. Reposant sur une approche incitative liée à l'existence d'intérêts économiques communs, la stratégie de rapprochement des Européens s'oppose à la politique d'endiguement américaine dont la logique coercitive se traduit par l'adoption de sanctions économiques à l'égard de Téhéran⁷⁶. Européens et Américains

70. Rouhollah K. RAMAZANI, « Iran's Foreign Policy: Both North and South », *Middle East Journal*, 1992, vol. 46, n° 3, p. 393-412, p. 395.

71. Kamal BAYRAMZADEH, *Les enjeux principaux des relations entre l'Iran et l'Europe de 1979 à 2003*, *op. cit.*, p. 110.

72. Conseil européen d'Édimbourg, Conclusions de la présidence, SN 456/92, 11-12 déc. 1992, Partie D – Relations extérieures, §15.

73. Sans parler expressément de « dialogue critique », les États-Unis ont déjà mis en œuvre ce type de stratégie lorsqu'ils voulaient maintenir des relations commerciales avec la Chine tout en mettant la pression sur celle-ci pour qu'elle respecte les droits de l'homme et change certains aspects de sa politique étrangère à l'égard de certains États d'Asie du Sud. Adam TAROCK, « Iran-Western Europe relations on the Mend », *British Journal of Middle Eastern Studies*, 1999, vol. 26, n° 1, p. 41-61, p. 55.

74. Kamal BAYRAMZADEH, *Les enjeux principaux des relations entre l'Iran et l'Europe de 1979 à 2003*, *op. cit.*, p. 135-136.

75. Azadeh KIAN, « La politique étrangère de la République islamique d'Iran », *précité*, §30 ; François NICOUILLAUD, « Un demi-siècle de relations entre l'Europe et l'Iran : une histoire sans fin », *Hérodote*, 2018, p. 83-97, p. 85.

76. Dore GOLD, *The Rise of Nuclear Iran*, *op. cit.*, p. 114-115 ; Sasan FAYAZMANESH, *The United States and Iran*, *op. cit.*

cherchent tous deux à utiliser la pression économique pour tenter d'infléchir la position de Téhéran eu égard au terrorisme ou au respect des droits de l'homme, les premiers avec la carotte, les seconds avec le bâton.

259. Toutefois, le « dialogue critique » mis en place entre l'Union européenne et l'Iran peine à produire des effets substantiels en raison des divergences qui subsistent entre les deux parties sur la conception de l'universalité des droits de l'homme, l'hostilité de l'Iran envers Israël, le renforcement de ses capacités militaires ou encore le refus de Téhéran d'annuler la *fatwa* prononcée contre Salman Rushdie⁷⁷. Les discussions sont même interrompues en avril 1997 lorsque le tribunal de Berlin met en cause plusieurs hauts dirigeants de la République islamique dans l'assassinat de quatre opposants kurdes dans un restaurant de la capitale allemande, le Mykonos, en septembre 1992⁷⁸. Le dialogue critique poursuivi par les Européens pendant cinq ans n'a pas permis d'infléchir le comportement de la République islamique sur les dossiers jugés préoccupants, particulièrement le respect des droits de l'homme, le soutien au terrorisme et le processus de paix au Moyen-Orient. En revanche, l'absence d'améliorations sur ces questions n'a aucunement entravé le développement des relations économiques entre les Européens et les Iraniens, l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni et l'Italie figurant alors parmi les principaux partenaires commerciaux de l'Iran⁷⁹.

b. Le dialogue global

260. Le refroidissement des relations irano-européennes à la suite de l'affaire Mykonos ne marque pas pour autant la fin du dialogue. En effet, l'élection à la présidence de la République iranienne du candidat réformateur Mohammad Khatami en mai 1997, très largement soutenu par la population, suscite l'espoir d'évolutions au sein du régime, tant sur le plan interne qu'en matière de politique étrangère⁸⁰. L'arrivée au pouvoir du nouveau président marque l'entrée

77. Sur les difficultés de mise en œuvre du dialogue critique entre l'Iran et l'Europe, voir notamment Kamal BAYRAMZADEH, *Les enjeux principaux des relations entre l'Iran et l'Europe de 1979 à 2003*, *op. cit.*, p. 135-145.

78. Adam TAROCK, « Iran-Western Europe relations on the Mend », *précité*, p. 56-58 ; Kamal BAYRAMZADEH, *Les enjeux principaux des relations entre l'Iran et l'Europe de 1979 à 2003*, *op. cit.*, p. 143-144 ; François NICOUILLAUD, « Un demi-siècle de relations entre l'Europe et l'Iran : une histoire sans fin », *précité*, p. 85.

79. Premier partenaire européen commercial de l'Iran, l'Allemagne est aussi intervenue pour sauver l'Iran d'une grave crise financière en acceptant en 1994 de rééchelonner la dette détenue par les banques allemandes et en convaincant d'autres États européens d'en faire de même. Adam TAROCK, « Iran-Western Europe relations on the Mend », *précité*, p. 54 ; Kamal BAYRAMZADEH, *Les enjeux principaux des relations entre l'Iran et l'Europe de 1979 à 2003*, *op. cit.*, p. 145, 151-161.

80. Pour la première fois dans la politique iranienne post-révolution, les électeurs iraniens votaient pour la diversité politique, la liberté d'expression, la liberté de connaissance, la société civile, la libéralisation de l'économie, la réforme politique et l'État de droit. Mohammad Khatami est ainsi élu à la présidence de l'Iran avec 78 % des voix. Anoushiravan EHTESHAMI et Mahjoob ZWEIRI, *Iran and the Rise of its Neoconservatives : The Politics of Tehran's Silent Revolution*, Londres & New York : I. B. Tauris, 2007, p. xiv ; Sur l'ascension de Mohammad Khatami, voir notamment Matthew C. WELLS, « Thermidor in the

des relations de l'Iran et de l'UE dans une nouvelle phase d'apaisement et d'optimisme après les tensions du verdict rendu par le tribunal de Berlin. Les Européens relancent leur dialogue avec l'Iran, « rebaptisé de façon plus amène “dialogue global” »⁸¹. En 1998, l'UE et l'Iran se réunissent sur une base semestrielle pour échanger sur (i) des questions générales, particulièrement le terrorisme, les droits de l'homme et la prolifération des armes nucléaires ; (ii) des questions régionales, relatives notamment à l'Iraq, le Golfe persique, l'Asie centrale et au processus de paix au Moyen-Orient ; et (iii) des domaines de coopération, comme la drogue, les réfugiés, l'énergie, le commerce et les investissements⁸². Mais l'ouverture, apparente, du régime n'entraîne pas les améliorations tant attendues côté européen pour que ne s'accélère la coopération économique. Qui plus est, la volonté des Européens de développer leurs échanges avec l'Iran se heurte au durcissement de la politique des sanctions mise en œuvre par les États-Unis⁸³.

261. La stratégie européenne se recentre tout de même sur la coopération économique avec l'Iran dès le début du second mandat du président Khatami en 2001, renforcé par la victoire des réformistes aux élections législatives. Considérant l'importance de l'Iran non seulement pour la stabilité de la région, mais aussi pour les intérêts propres des Européens, sur les plans énergétique et économique, l'Union européenne propose d'ouvrir les négociations avec l'Iran en vue de la conclusion d'un accord de commerce et de coopération⁸⁴. Un tel rapprochement est cependant conditionné par des améliorations notables du comportement de Téhéran sur les questions jugées préoccupantes par Bruxelles, ainsi que la mise en œuvre de certaines réformes socio-économiques dans le pays, particulièrement les efforts déployés par les autorités pour mener une politique de libéralisation économique⁸⁵. Lorsque lesdites négociations débutent en décembre 2002, François Nicoullaud y voit « peut-être [...] une façon pour l'Europe de marquer sa distance avec le discours sur l'état de l'Union prononcé en

Islamic Republic of Iran: The Rise of Muhammad Khatami », *British Journal of Middle Eastern Studies*, 1999, vol. 26, n° 1, p. 27-39.

81. Comme le souligne l'ancien ambassadeur de France à Téhéran, François Nicoullaud, le qualificatif de « critique » était « peu apprécié des Iraniens » tant il marquait « la désapprobation européenne [...] du comportement de Téhéran en matière de droits de l'homme et de terrorisme, sans oublier l'affaire Rushdie ». François NICOULLAUD, « Un demi-siècle de relations entre l'Europe et l'Iran : une histoire sans fin », *précité*, p. 85 ; De manière analogue, Mohammad-Reza Djalili souligne que l'élection de Khatami ouvre la possibilité de « passer du dialogue critique au dialogue tout court ». Mohammad-Reza DJALILI, *Iran : l'illusion réformiste*, *op. cit.*, p. 70 ; Sur le dialogue global entre l'UE et l'Iran, voir notamment Kamal BAYRAMZADEH, *Les enjeux principaux des relations entre l'Iran et l'Europe de 1979 à 2003*, *op. cit.*, p. 214-260.

82. « Rapport sur la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les relations entre l'UE et la république islamique d'Iran », A5-0418/2001, 26 nov. 2001, Exposé des motifs, p. 13.

83. *supra* Chapitre 1, Section I, §2, B, 2, Les mesures pour réduire les capacités financières de l'Iran à développer des armes de destruction massive, p. 99

84. *Ibid.*, Proposition de résolution, p. 5-12.

85. À propos des défis de la coopération économique entre l'Iran et l'UE, voir l'exposé des motifs attendant à la proposition de résolution du Parlement européen, *ibid.*, 16-18. Ladite résolution paraît au journal officiel de l'Union européenne du 27 juillet 2002, C 177 E, p. 296-301.

début d'année par George W. Bush, qui plaçait l'Iran, aux côtés de l'Irak et de la Corée du Nord, dans un "axe du Mal" »⁸⁶, davantage qu'une reconnaissance par l'Union européenne de progrès qu'aurait réalisé l'Iran en matière de respect des droits de l'homme ou de soutien au terrorisme. Toujours à un stade embryonnaire, les négociations sont interrompues en juin 2003 lorsque le Directeur général de l'AIEA publie son rapport confirmant l'existence d'un programme nucléaire non déclaré en Iran⁸⁷. Elles ne reprendront qu'en 2005 dans le cadre non plus d'un dialogue global, mais de négociations centrées sur le dossier nucléaire⁸⁸.

§2. La suspension des activités nucléaires sensibles en contrepartie d'une coopération accrue avec les Européens

A. La déclaration de Téhéran d'octobre 2003

262. À la veille d'un Conseil des gouverneurs de l'AIEA au cours duquel les États-Unis s'apprêtaient à demander la saisine du Conseil de sécurité sur le dossier nucléaire iranien, l'initiative européenne des E3 rencontre un premier succès diplomatique. Le 21 octobre 2003, les ministres des Affaires étrangères français, allemand et britannique se rendent à Téhéran pour y rencontrer leur homologue iranien, Kamal Kharazi, ainsi que le président Mohammad Khatami et la délégation conduite par Hassan Rohani, alors secrétaire du Conseil suprême de sécurité nationale⁸⁹. Les négociations aboutissent dans la journée à une déclaration commune des Européens et de l'Iran connue sous le nom de « Déclaration de Téhéran »⁹⁰. Au cours de cette rencontre, les Iraniens renouvellent leur attachement au régime de non-prolifération nucléaire et s'engagent à signer le protocole additionnel de l'AIEA et à suspendre certaines activités nucléaires sensibles (1). En contrepartie, les Européens ouvrent la voie du dialogue avec Téhéran pour une coopération de long terme et renoncent à soutenir la proposition

86. François NICOULLAUD, « Un demi-siècle de relations entre l'Europe et l'Iran : une histoire sans fin », *précité*, p. 86.

87. GOV/2003/40, *précité*.

88. Thierry COVILLE, L'accord de commerce et de coopération Iran – UE : Intérêts et limites, Académie de géopolitique de Paris, 23 mars 2016, Disponible sur < <http://www.academiedegeopolitiquedeparis.com/laccord-de-commerce-et-de-cooperation-iran-ue-interets-et-limites/> > (consulté le 31/08/2021); Dès 2003 les Européens conditionnent la conclusion d'un accord commercial et de coopération à la signature par l'Iran du protocole additionnel de l'AIEA. Kamal BAYRAMZADEH, *Les enjeux principaux des relations entre l'Iran et l'Europe de 1979 à 2003*, *op. cit.*, p. 268.

89. La visite des Européens en Iran a notamment été racontée par François Nicoullaud qui y participait en tant qu'ambassadeur de France à Téhéran, François NICOULLAUD, « Iran nucléaire : je me souviens de 2003 », *précité*; Du point de vue iranien, ces négociations ont été relatées par Seyyed Hossein Mousavian qui participait à la délégation iranienne, Seyed Hossein MOUSAVIAN, *Iran-Europe Relations*, *op. cit.*, p. 158-162.

90. La version de la déclaration de Téhéran en français est reproduite dans *Documents d'actualité internationale* n° 1 1^{er} jan. 2004; pour la version anglaise, voir Yaël RONEN, *The Iran Nuclear Issue*, Oxford et Portland : Hart Publishing, 2010, xv-533, p. 104-105; La déclaration de Téhéran est aussi parfois désignée « *Saadabad Statement* », du nom du palace de Téhéran dans lequel elle a été négociée et signée, voir notamment, Seyed Hossein MOUSAVIAN, *Iran-Europe Relations*, *op. cit.*

américaine de transmettre le dossier nucléaire iranien au Conseil de sécurité des Nations Unies (2).

1. L'engagement renouvelé de l'Iran au régime de non-prolifération nucléaire

263. Par la déclaration de Téhéran, les autorités iraniennes réaffirment leur attachement à la norme de non-prolifération nucléaire en rappelant que « les armes nucléaires n'ont pas leur place dans la doctrine de défense iranienne », et que les activités entreprises en la matière ont une vocation exclusivement pacifique⁹¹. Afin de favoriser la confiance des acteurs internationaux, l'Iran s'engage non seulement à signer le protocole additionnel de l'AIEA (a) mais aussi à suspendre certaines activités nucléaires (b).

a. La signature par l'Iran du protocole additionnel de l'AIEA

264. Dans le but d'offrir des assurances crédibles quant à la nature pacifique des activités nucléaires de l'Iran, le Directeur général de l'AIEA a encouragé plusieurs fois le pays à conclure un protocole additionnel avec l'AIEA⁹². Assurant de sa volonté de coopérer pleinement avec l'Agence, le président iranien a toutefois souligné que certains points techniques et juridiques devaient être clarifiés. À cet effet, une équipe d'experts juridiques et techniques de l'Agence participe à une réunion à Téhéran, les 5 et 6 août 2003 afin d'apporter aux responsables iraniens les clarifications voulues en ce qui concerne le modèle de protocole additionnel et les réponses à leurs questions détaillées⁹³. Bien que subsistent des préoccupations et des ambiguïtés, les autorités iraniennes informent le Directeur général, dans une lettre du 24 août 2003, que l'Iran est prêt à engager des négociations en ce qui concerne la signature du protocole additionnel⁹⁴. Si cette décision constitue un « élément positif » pour l'Agence, elle est toutefois accueillie avec retenue en raison de la lenteur et de la parcimonie avec lesquelles sont communiquées les informations par l'Iran⁹⁵. Mais c'est aussi le calendrier qui interroge. Les autorités iraniennes ont fait part de leur intention d'entamer des négociations en vue de conclure un protocole additionnel peu de temps après avoir reçu des lettres des gouvernements européens et russe l'enjoignant à mettre un terme à son programme nucléaire, et quelques semaines avant la tenue d'une réunion du Conseil des gouverneurs qui pouvait conduire à la saisine du Conseil de sécurité. Ce synchronisme suggère une dimension

91. *Déclaration conjointe des ministres des Affaires étrangères, MM. Joschka Fischer, Dominique de Villepin et Jack Straw, précité.*

92. Ce point est notamment souligné dans GOV/2003/40, *précité*.

93. GOV/2003/63, *précité*, §6-8.

94. *Ibid.*

95. *Ibid.*, §52.

stratégique à la décision iranienne qui s'est par ailleurs révélée relativement efficace pour apaiser les tensions⁹⁶.

265. En effet, lorsqu'il se réunit en septembre 2003, le Conseil des gouverneurs décide de ne pas transmettre le dossier nucléaire iranien au Conseil de sécurité des Nations Unies, mais adopte une résolution faisant part de ses vives préoccupations et comportant des exigences fortes à l'encontre de l'Iran⁹⁷. Le pays doit ainsi prendre toutes les mesures nécessaires d'ici la fin du mois d'octobre pour remédier à toutes les insuffisances constatées par l'Agence et lui permettre de vérifier le respect de l'accord de garanties qu'il a signé avec elle. Dans une logique de coopération avec l'AIEA, l'Iran doit notamment lui adresser une déclaration complète recensant « toutes les matières et tous les composants importés pour son programme d'enrichissement », lui accorder « un accès sans restrictions [...] à tous les emplacements où elle le juge nécessaire pour vérifier l'exactitude et l'exhaustivité des déclarations de l'Iran » ou encore lui fournir des informations complètes sur les activités nucléaires conduites dans le pays⁹⁸. En dépit de sa volonté affichée de coopérer avec l'Agence, l'Iran s'oppose avec véhémence à cette résolution, remettant en question non seulement sa validité, son utilité, mais surtout son applicabilité. À l'occasion de la quarante-septième conférence générale de l'AIEA, le Directeur de l'OEAI et vice-président iranien, Reza Aghazadeh, indique qu'il semblerait que ladite résolution « *has been engineered in such a manner to guarantee its non-or half implementation* », suggérant qu'elle participerait d'un « *agenda that is conceived in escalating tension and chaos to divert attention from serious issues that deal with partisan politics in the United States* »⁹⁹. La mise en œuvre de la résolution est suspendue à une analyse plus approfondie du texte par les autorités iraniennes.

266. Alors que le pays ne s'est pas encore prononcé sur sa volonté de mettre en application les mesures de la résolution GOV/2003/69, le Directeur général de l'AIEA, Mohamed ElBaradei se rend en Iran le 16 octobre pour rencontrer Hassan Rohani, en charge des négociations sur le dossier nucléaire. Ce dernier lui fait part du souhait de l'Iran d'ouvrir une nouvelle page dans ses relations avec l'Agence. À cet égard, les autorités acceptent non seulement de faire la lumière sur l'ensemble des activités nucléaires, présentes et passées, du pays dès la semaine suivante, mais aussi de conclure un protocole additionnel en s'engageant à s'y conformer dans l'attente de son entrée en vigueur¹⁰⁰. Lorsque les Européens arrivent à Téhéran, les dirigeants iraniens ont en réalité déjà accepté les modalités

96. Seyed Hossein MOUSAVIAN, *Iran–Europe Relations*, *op. cit.*, p. 149.

97. GOV/2003/69, *précité*.

98. *Ibid.*, §4.

99. Reza AGHAZADEH, Statement to the forty-seventh regular session of the General Conference of the International Atomic Energy Agency, sept. 2003.

100. Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, *op. cit.*, p. 120-121 ; Seyed Hossein MOUSAVIAN, *Iran–Europe Relations*, *op. cit.*, p. 157.

de l'accord, particulièrement sur le protocole additionnel¹⁰¹. Après la déclaration de Téhéran, le gouvernement iranien décide de signer le protocole additionnel de l'AIEA et de commencer les procédures de ratification. Il s'engage, comme preuve de ses bonnes intentions, à « coopérer avec l'AIEA conformément au Protocole avant même la ratification »¹⁰².

b. La suspension volontaire par l'Iran de certaines activités nucléaires

267. Au-delà de la ratification du protocole additionnel, l'AIEA demande également à l'Iran, à maintes reprises, de suspendre toutes les activités liées à l'enrichissement de l'uranium et au retraitement du combustible irradié en attendant que l'Agence puisse donner les assurances requises pour garantir la nature exclusivement pacifique du programme nucléaire iranien et que ne soient appliquées les dispositions du protocole additionnel¹⁰³. Si le gouvernement iranien avait fait part de son intention de conclure un protocole additionnel avec l'AIEA avant même la visite à Téhéran de Mohamed ElBaradei, puis des Européens, il ne s'était jamais exprimé officiellement sur une éventuelle suspension des activités nucléaires entreprises dans le pays.

268. Alors que la ratification du protocole additionnel par l'Iran n'a pas posé de difficulté majeure, les négociations entre le E3 et l'Iran se heurtent à de profonds désaccords portant sur la nature et l'étendue des activités nucléaires qui devaient être interrompues. Considérant que l'interruption des activités d'enrichissement et de retraitement demandée à l'Iran par l'AIEA dans sa résolution de septembre constituait une obligation contraignante pour l'Iran, les Européens se sont d'abord orientés vers un arrêt définitif desdites activités. Comme le souligne Seyed Hossein Mousavian qui participait aux négociations côté iranien, tout au long des pourparlers la troïka européenne exhorte l'Iran à « cesser » (« *stop* ») ses activités nucléaires, et non à les « suspendre » (« *suspend* »)¹⁰⁴. S'opposant à la position européenne, les négociations se poursuivent sur la base d'une suspension à court terme et non d'une cessation complète, et définitive, des activités nucléaires pacifiques de l'Iran¹⁰⁵. Outre la nature de la suspension, c'est ensuite son champ d'application matériel qui fait l'objet de vifs débats entre les Européens et les Iraniens. Si elle devait porter sur l'ensemble des activités liées à l'enrichissement et au retraitement pour le E3, elle devait seulement être limitée à l'alimentation des centrifugeuses en matières nucléaires pour l'Iran. Selon certains

101. Un plan d'urgence a d'ailleurs été adopté par le Parlement iranien, le Majles, pour forcer le gouvernement à appliquer le protocole additionnel. *ibid.*, p. 159,162.

102. *Déclaration conjointe des ministres des Affaires étrangères, MM. Joschka Fischer, Dominique de Villepin et Jack Straw, précité*, art 2 §(b)(i).

103. *Introductory Statement to the Board of Governors, précité*; GOV/2003/69, *précité*, §3.

104. Seyed Hossein MOUSAVIAN, *Iran-Europe Relations, op. cit.*, p. 158.

105. *Idem.*

représentants iraniens, ce point aurait en effet été convenu avec Mohamed ElBaradei lors de sa visite en Iran début octobre 2003¹⁰⁶.

269. Faute de consensus entre les Iraniens et les Européens, il est convenu de « laisser à l'Agence internationale de l'énergie atomique le soin de définir elle-même le périmètre des activités qu'il conviendrait de suspendre »¹⁰⁷. Rappelant son droit à un usage pacifique de l'énergie nucléaire, l'Iran précise ainsi dans la déclaration de Téhéran qu'il a décidé « *voluntarily to suspend all uranium enrichment and reprocessing activities as defined by the IAEA* »¹⁰⁸. Lors de la conférence de presse consécutive à la déclaration, le représentant iranien, Hassan Rohani, s'évertue à expliquer que la suspension des activités nucléaires est totalement volontaire, par opposition au ton impératif qui avait été dénoncé dans la résolution de septembre 2003, et que celle-ci est temporaire et ne doit durer que le temps d'aboutir à un accord définitif¹⁰⁹.

2. Les contreparties européennes des mesures de confiance prises par l'Iran

a. *L'ouverture du dialogue avec les Européens pour une coopération de long terme*

270. Les mesures de confiance prises par l'Iran pour rétablir la confiance et avancer sur la voie d'une solution négociée ne sont pas sans contreparties. Saluant les engagements du gouvernement iranien, les ministres français, anglais et allemand des Affaires étrangères « *reconnaissent le droit de l'Iran aux utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire conformément au TNP* »¹¹⁰. En effet, l'article IV du Traité de non-prolifération garantit un « droit inaliénable », pour chacune des parties au Traité, à « développer la recherche, la production et l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques ». Ce droit ne saurait pour autant être inconditionnel et doit donc être exercé dans le respect des obligations de non-prolifération, particulièrement l'article II pour les États non dotés comme l'Iran. En reconnaissant le droit de l'Iran à poursuivre des activités nucléaires, pour autant qu'elles soient effectivement civiles et non militaires, les États européens prennent leurs distances par rapport à la position des

106. Seyed Hossein MOUSAVIAN, *Iran–Europe Relations*, *op. cit.*, p. 157-158 ; Michele GAIETTA, *The Trajectory of Iran's Nuclear Program*, *op. cit.*, p. 97 ; Les discussions portant sur le périmètre de la suspension des activités nucléaires au sens de l'AIEA n'ont toutefois pas été rapportées par Mohamed ElBaradei lorsqu'il relate sa rencontre avec Hassan Rohani et Reza Agharzadeh en octobre 2003. Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, *op. cit.*, p. 120-121.

107. François NICOULLAUD, « Iran nucléaire : je me souviens de 2003 », *précité*, p. 183.

108. *Déclaration conjointe des ministres des Affaires étrangères*, MM. Joschka Fischer, Dominique de Villepin et Jack Straw, *précité*, §2(b)(ii).

109. François NICOULLAUD, « Iran nucléaire : je me souviens de 2003 », *précité*, p. 183.

110. *Déclaration conjointe des ministres des Affaires étrangères*, MM. Joschka Fischer, Dominique de Villepin et Jack Straw, *précité*, art.3.a).

États-Unis qui considèrent que l'Iran a violé l'article II du TNP, et par là même le Traité, perdant ainsi son droit à l'utilisation pacifique de ces technologies ¹¹¹.

271. Les Européens vont même au-delà de la seule reconnaissance du droit de l'Iran à l'énergie nucléaire puisqu'ils considèrent que la mise en œuvre intégrale des décisions de l'Iran « ouvrira la voie au dialogue sur la base d'une coopération à plus long terme qui fournira à toutes les Parties des garanties satisfaisantes concernant le programme d'électricité nucléaire de l'Iran » ¹¹². Lorsque les mesures décidées par l'Iran auront permis de restaurer la confiance de la communauté internationale eu égard à ses ambitions nucléaires, l'Iran pourrait espérer « accéder plus facilement à la technologie moderne et aux approvisionnements dans une série de domaines » ¹¹³, sans donner davantage de précisions sur la forme et la portée que pourrait revêtir cette coopération ¹¹⁴. De cette manière, les Européens mettent en œuvre leur engagement à « faciliter un échange aussi large que possible d'équipement, de matières et de renseignements scientifiques et technologiques en vue des utilisations de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques » au titre de l'article IV alinéa 2 du TNP.

272. Aussi les Européens s'engagent-ils par la déclaration de Téhéran à coopérer avec l'Iran « pour promouvoir la sécurité et la stabilité dans la région ». Ils proposent à cet effet de contribuer à la « création d'une zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient, conformément aux objectifs des Nations Unies » ¹¹⁵. Un tel projet n'est pas nouveau puisqu'une résolution portant projet d'une Zone exempte d'armes nucléaires (ZEAN) au Moyen-Orient a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1974, sur proposition conjointe de l'Iran et de l'Égypte ¹¹⁶, le champ d'application de cette proposition ayant par ailleurs été étendu à l'ensemble des armes de destruction massive en 1990 à l'initiative de l'Égypte ¹¹⁷. Si un consensus semble se dégager sur la nécessité de créer

111. Sur la question du non-respect par l'Iran de ses engagements internationaux, voir particulièrement *infra* Chapitre 3, Section I, §1, B, Les manquements de l'Iran à ses engagements internationaux, p. 200 .

112. *Ibid.*, art.3.d).

113. *Idem.*

114. Une offre de coopération sur les technologies nucléaires à usage civil avait déjà été proposée par les E3 dans leur lettre d'août 2003 mais avait été refusée par les autorités iraniennes. « Europeans fail to end Iranian nuclear crisis : Tehran rejects offer of technology cooperation », *The Guardian*, 20 sept. 2003.

115. *Déclaration conjointe des ministres des Affaires étrangères, MM. Joschka Fischer, Dominique de Villepin et Jack Straw, précité*, art.3.e).

116. A/RES/3263 (XXIX), 9 déc. 1974, *Création d'une zone exempte d'armes nucléaires dans la région du Moyen-Orient*.

117. Sur le projet de zone exempte d'armes nucléaires, voire de destruction massive, au Moyen-Orient, voir notamment *Towards a Nuclear-Weapon-Free Zone in the Middle East*, Summary of a United Nations Study, United Nations, juin 1991 ; Jan PRAWITZ et James F. LEONARD, *A Zone Free of Weapons of Mass Destruction in the Middle East*, UNIDIR/96/24, United Nations, 1996 ; Nabil FAHMY et Patricia LEWIS, « Éléments possibles d'un traité sur une zone exempte d'armes nucléaires au Moyen-Orient » in *Les zones exemptes d'armes nucléaires*, Ross McRAE (éd.), 2, UNIDIR, 2011, p. 43-56 ; Tomisha BINO, *A Middle Eastern WMD-Free Zone: Are We Any Closer Now?*, Arms Control Association, sept. 2020, Disponible sur < <https://www.armscontrol.org/act/2020-09/features/middle-eastern-wmd-free-zone-we-any-closer-now> > (consulté le 26/07/2021).

une zone démilitarisée au Moyen-Orient, les conditions de sa mise en œuvre font l'objet de débats. D'un côté les pays arabes demandent à Israël de démanteler son arsenal nucléaire (supposé), d'un autre côté l'État hébreu affirme qu'il ne participera pas aux négociations sur la création d'une telle zone dans la région tant que le processus de paix au Moyen-Orient ne sera pas totalement achevé. La proposition européenne intervient alors que le projet est au point mort depuis l'adoption d'une résolution lors de la Conférence d'examen et de prorogation du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires de 1995 sur la création d'une zone exempte d'armes nucléaires au Moyen-Orient ¹¹⁸.

b. La non-transmission du dossier nucléaire iranien au Conseil de sécurité

273. En acceptant d'interrompre volontairement les activités nucléaires qu'il avait dissimulées aux inspecteurs internationaux pendant peu ou prou deux décennies et de signer le protocole additionnel, l'Iran obtient des Européens qu'ils suspendent le transfert du dossier nucléaire iranien au Conseil de sécurité, particulièrement appuyé par les États-Unis. En effet, au cours des négociations qui se sont tenues au palais de Saadabad, l'Iran aurait obtenu l'assurance des négociateurs européens qu'ils utiliseraient leur droit de veto – seuls la France et le Royaume-Uni disposent de ce droit parmi le E3 en tant que membres permanents du Conseil de sécurité – si les États-Unis parvenaient à porter la question du nucléaire iranien au Conseil de sécurité ¹¹⁹. Si cet engagement informel ne figure pas dans le texte de la déclaration de Téhéran, les ministres semblent exclure la recherche d'une solution négociée en dehors du cadre de l'AIEA, et *a fortiori* au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies, précisant qu'ils « considèrent que la mise en œuvre intégrale des décisions de l'Iran, confirmée par le Directeur général de l'AIEA, devrait permettre au Conseil des gouverneurs de l'AIEA de régler la situation actuelle » ¹²⁰.

274. Moins de deux semaines après l'extinction du délai accordé à l'Iran pour remédier aux insuffisances constatées par l'Agence, son Directeur général publie de nouveau un rapport sur la mise en œuvre de l'accord de garanties de l'Iran dans lequel il présente les mesures récemment prises par l'Iran. Dans une lettre adressée au Directeur général datée du 21 octobre 2003, soit le jour de la déclaration de Téhéran, Reza Aghazadeh, vice-président

118. *Conférence de 1995 des Parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires chargée d'examiner le traité et la question de sa prorogation : Partie I : Organisation et travaux de la Conférence*, Document final NPT/CONF.1995/32 (Part I), New York, 1995, iii-15, p. 14-15.

119. Encore faudrait-il que les États-Unis convainquent le Conseil de gouverneurs de l'AIEA de transmettre le dossier nucléaire au Conseil de sécurité, ou qu'il obtiennent la majorité qualifiée de 9/15 pour porter directement la question du nucléaire iranien à l'attention de l'organe restreint des Nations Unies. Seyed Hossein MOUSAVIAN, *Iran–Europe Relations*, *op. cit.*, p. 160.

120. *Déclaration conjointe des ministres des Affaires étrangères, MM. Joschka Fischer, Dominique de Villepin et Jack Straw, précité*, art.3.c).

de la République islamique d'Iran et président de l'OEAIE réaffirme la décision de l'Iran de « fournir un tableau complet de ses activités nucléaires, afin de lever toute ambiguïté et tout doute quant au caractère exclusivement pacifique de ces activités et d'ouvrir une nouvelle phase de confiance et de coopération dans ce domaine au niveau international »¹²¹. Il reconnaît à cet effet que le pays a procédé à des essais de centrifugeuses entre 1998 et 2002, en utilisant l' UF_6 importé en 1991 qu'il avait omis de déclarer à l'Agence, a entrepris un programme d'enrichissement de l'uranium par laser entre 1991 et 2000, mais qu'il a aussi obtenu de petites quantités de plutonium après avoir procédé à l'irradiation d' UO_2 entre 1988 et 1992¹²². L'Agence reçoit ensuite une lettre des autorités iraniennes le 10 novembre 2003 indiquant que l'Iran est prêt à signer le protocole additionnel sur la base du modèle INFCIRC/540 (corrigé), précisant, en application de ses engagements vis-à-vis des E3, qu'il « agirait conformément aux dispositions dudit protocole »¹²³. Cette lettre informe également l'Agence de la décision de l'Iran de suspendre le jour même « toutes les activités liées à l'enrichissement et les activités de retraitement menées en Iran » et plus particulièrement « de suspendre toutes les activités sur le site de Natanz, de ne pas produire de matières premières pour l'enrichissement et de ne pas importer d'articles liés aux activités d'enrichissement »¹²⁴.

275. À la fin de son rapport, Mohamed ElBaradei fait part des conclusions provisoires de l'Agence en ce qui concerne une éventuelle prolifération nucléaire de la part de l'Iran :

Il n'y a pas de preuve à ce jour que les matières et activités nucléaires qui n'ont pas été déclarées par le passé aient un rapport avec un programme d'armement nucléaire. Toutefois, compte tenu des anciennes pratiques de dissimulation de l'Iran, cela prendra un certain temps avant que l'Agence ne puisse conclure que le programme nucléaire iranien est exclusivement à des fins pacifiques¹²⁵.

Cette déclaration factuelle suscite l'indignation des États-Unis qui reprochent au Directeur général de ne pas avoir adopté une ligne plus dure à l'encontre de Téhéran. Alors sous-secrétaire d'État à la maîtrise des armements et aux affaires de sécurité internationale, John Bolton¹²⁶ réfute l'absence de preuves avancée par l'Agence, affirmant que les efforts iraniens

121. GOV/2003/75, *précité*, §15.

122. *Ibid.*

123. *Ibid.*, §18 ; L'Ayatollah Khamenei a donné son accord pour la ratification du protocole additionnel au lendemain de la déclaration de Téhéran, le 22 octobre 2003. Iran Nuclear Chronology, *précité*, 22 October 2003.

124. GOV/2003/75, *précité*, §19.

125. *Ibid.*, §52.

126. John Bolton, qui deviendra le conseiller à la sécurité nationale sous l'administration de Donald Trump, manifeste une profonde hostilité à l'égard de l'Iran. Son obsession pour renverser le régime islamique est telle que, comme le souligne Mark Fitzpatrick, « *no topic takes up more space in Bolton's book than Iran, which is mentioned 755 times* ». Mark FITZPATRICK, « Iran and Mr Bolton », Survival Online, IISS, 1^{er} juill. 2020 ; John BOLTON, *The Room Where It Happened : A White House Memoir*, New York : Simon & Schuster, 2020, p. 592.

« *make sense only as part of a nuclear weapons program* »¹²⁷. Par la voix de leur représentant permanent auprès de l'AIEA, les États-Unis vont jusqu'à déclarer que la position de l'Agence vis-à-vis de l'Iran remet en cause sa crédibilité¹²⁸.

276. Lorsque le Conseil des gouverneurs se réunit le 20 novembre 2003, les États-Unis – suivis par d'autres États tels que le Canada, l'Australie, le Japon, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Corée du Sud, l'Italie ou encore l'Espagne – font pression sur les autres membres pour que le terme de « non-conformité » figure dans la résolution et que soit transféré le dossier nucléaire iranien au Conseil de sécurité des Nations Unies, et ce malgré les mesures de confiance prises par l'Iran depuis la résolution de septembre. Les E3 – avec le soutien de la Russie, de la Chine, mais aussi du mouvement des pays non-alignés – déploient des efforts considérables pour apaiser le bloc américain et réduire ses exigences¹²⁹. Après d'intenses négociations sur sa portée, le Conseil des gouverneurs adopte la résolution GOV/2003/81 le 12 novembre 2003 accueillant favorablement « l'offre de coopération active et d'ouverture de l'Iran »¹³⁰ et les décisions prises par l'Iran de « de conclure un protocole additionnel à son accord de garanties »¹³¹ et de « suspendre *volontairement* toutes les activités liées à l'enrichissement et activités de retraitement » le projet de zone exempte d'armes nucléaires, voire de destruction massive, au Moyen-Orient, voir notamment¹³². Mais l'Agence déplore aussi vivement « les manquements passés de l'Iran et ses inobservances de son obligation de se conformer aux dispositions de son accord de garanties » et « engage l'Iran à s'acquitter strictement de ses obligations en vertu de son accord de garanties dans la lettre et dans l'esprit »¹³³. Enfin, si la résolution évite l'usage des termes de « violation » ou de « non-conformité », elle met en garde explicitement l'Iran contre une saisine du Conseil de sécurité en décidant que :

si d'autres manquements graves de l'Iran venaient à être connus, le Conseil des gouverneurs se réunirait immédiatement pour étudier, à la lumière des circonstances et de l'avis du Directeur général, toutes les options s'offrant à lui, conformément au Statut de l'AIEA et à l'accord de garanties de l'Iran¹³⁴.

127. Andrea KOPPEL, « U.S. questions Iran nuclear report », CNN, 13 nov. 2003.

128. La réponse du Directeur général de l'AIEA aux Américains est sans appel : « *the credibility of the Agency has increased since Iraq, because of our objectivity* », suggérant que « *if anyone had lost credibility over their careless use of the term evidence, it was the Americans and their allies in their catastrophic rush to war in Iraq* » Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, op. cit., p. 122-123.

129. Seyed Hossein MOUSAVIAN, *Iran-Europe Relations*, op. cit., p. 163.

130. *Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran*, GOV/2003/81, Résolution du Conseil des gouverneurs, 12 nov. 2003, §1.

131. *Ibid.*, §9.

132. Nous soulignons. *ibid.*, § 10 ; À l'encontre de toutes les interprétations conventionnelles de la résolution de septembre, le Conseil des gouverneurs reconnaît ainsi officiellement que la suspension de ses activités nucléaires par l'Iran était « volontaire ». Seyed Hossein MOUSAVIAN, *Iran-Europe Relations*, op. cit., p. 164.

133. GOV/2003/81, précité, §2.

134. *Ibid.*, §8.

B. La nécessité de renforcer les engagements de l'Iran

1. Le renforcement des suspicions européennes sur la nature du programme nucléaire iranien

a. La mise en œuvre des dispositions de la Déclaration de Téhéran

277. Au lendemain de la résolution de novembre 2003, l'Iran prend les mesures nécessaires pour mettre en œuvre les engagements pris auprès des Européens en octobre 2003. Ainsi, le représentant permanent de l'Iran auprès de l'AIEA, Ali Akbar Salehi, et son Directeur général, Mohamed ElBaradei, signent le protocole additionnel le 18 décembre 2003, qui étend considérablement l'accès des inspecteurs de l'Agence aux installations nucléaires du pays, lui permettant de vérifier la nature des activités qui y sont conduites¹³⁵. Si la déclaration de Téhéran laissait à l'Agence le soin de définir le périmètre d'application de la suspension des activités nucléaires, elle s'était exprimée en des termes très larges dans sa résolution de novembre, soulignant que ladite suspension se rapportait à « toutes ses activités liées à l'enrichissement et activités de retraitement »¹³⁶. Dans une note verbale du 29 novembre 2003, l'Iran notifie à l'Agence sa compréhension de ce qui constitue le champ exact de cette mesure et indique :

- suspendre l'utilisation et/ou les essais de toutes les centrifugeuses, qu'elles contiennent ou non des matières nucléaires, à l'IPEC de Natanz ;
- suspendre l'introduction de matières nucléaires dans toutes les centrifugeuses ;
- suspendre la mise en place de nouvelles centrifugeuses à l'IPEC et à l'installation d'enrichissement de combustible de Natanz ;
- retirer les matières nucléaires de toute installation d'enrichissement par centrifugation dans la mesure du possible¹³⁷.

L'interprétation des Iraniens de la portée de leurs engagements en matière de suspension des activités nucléaires apparaît alors comme étant plus restrictive que celle de l'AIEA. D'une part, sur le plan de la définition des activités concernées, l'Iran poursuit l'assemblage de centrifugeuses et ses activités de conversion, même s'il a précisé à l'Agence qu'il n'envisageait ni de produire ni d'importer des matières premières pouvant être utilisées dans le processus d'enrichissement¹³⁸. D'autre part, sur le plan géographique, le site de Natanz semble être le seul concerné par la suspension des activités d'enrichissement aux yeux des Iraniens.

135. IAEA, Iran Signs Additional Protocol on Nuclear Safeguards, 18 déc. 2003, Disponible sur < <https://www.iaea.org/newscenter/news/iran-signs-additional-protocol-nuclear-safeguards> > (consulté le 27/07/2021).

136. GOV/2003/81, *précité*, §10.

137. GOV/2004/11, *précité*, §59.

138. *Ibid.*, §61.

b. De nouvelles révélations sur les activités nucléaires passées de l'Iran

278. Malgré les mesures de confiance mises en œuvre par l'Iran pour garantir la nature exclusivement pacifique de ses activités nucléaires, de nouveaux éléments techniques alimentent les suspicions des observateurs internationaux, particulièrement des Européens¹³⁹. Les investigations de l'AIEA font apparaître que l'Iran a reçu d'un intermédiaire étranger les schémas d'une centrifugeuse de type P-2, plus avancée que les centrifugeuses de type P-1 qu'il avait signalées jusqu'à présent¹⁴⁰. L'Agence considère à cet égard que « le fait que l'Iran ait omis de mentionner dans sa lettre du 21 octobre 2003 qu'il possédait les plans de centrifugeuses P-2 [...] est très préoccupant » et souligne qu'une telle attitude « contredit la déclaration de l'Iran caractérisée comme présentant l'intégralité des activités nucléaires iraniennes et une chronologie complète de ses travaux de recherche et développement sur les centrifugeuses »¹⁴¹. L'Agence rapporte également pour la première fois, dans le rapport de mars 2004, les expériences menées par l'Iran sur le polonium qui n'ont que peu d'applications civiles, ces éléments ayant également été omis du détail des activités nucléaires un jour conduites en Iran¹⁴².

279. La confiance envers l'Iran est également altérée par les interrogations qui subsistent quant à la contamination par de l'Uranium faiblement enrichi (UFE) et Uranium hautement enrichi (UHE) décelée sur plusieurs sites nucléaires, l'Agence considérant la possibilité qu'elle puisse s'expliquer par des activités nucléaires conduites dans des États tiers ayant fourni du matériel à l'Iran¹⁴³. Aussi, l'AIEA estime qu'il est peu probable que l'Iran soit parvenu à un tel niveau d'avancement de son programme nucléaire sans avoir introduit d'hexafluorure d'uranium dans ses centrifugeuses. Les inquiétudes de l'Agence sont d'autant plus fortes que l'Iran avait initialement attribué une perte d'UF₆ importé à une fuite avant de reconnaître le 23 octobre 2003 que les quantités manquantes avaient été utilisées pour tester les centrifugeuses dans les ateliers de la Kalaye Electric Company entre 1999 et leur démantèlement en 2002¹⁴⁴. De nouvelles informations divulguées par le Conseil national de la résistance iranienne (CNRI) en mai 2003 indiquent qu'un complexe situé à Lavizan-Shian, à proximité de Téhéran, abriterait un centre de recherche pour la conception d'armes

139. « *When the wall of distrust between Tehran and Brussels was falling apart, new technical crises as well as consequences of past technical problems popped up in the course of Iran's international interactions one after the other* ». Seyed Hossein MOUSAVIAN, *Iran-Europe Relations*, *op. cit.*, p. 164-165 ; Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, *op. cit.*, p. 126.

140. GOV/2004/11, *précité*, §43-48.

141. *Ibid.*, §74.

142. *Ibid.*, §28-31.

143. Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, *op. cit.*, p. 137 et s.

144. GOV/2003/75, *précité*, §15-16.

biologiques¹⁴⁵. Étant donné les pratiques passées de l'Iran en matière de dissimulation et de tromperie, les suspicions entourant le programme nucléaire iranien grandissent avec les informations reçues par l'Agence sur la volonté de l'Iran de développer des armes de destruction massive¹⁴⁶.

2. L'échec de l'accord de Bruxelles du 23 février 2004

280. Les désaccords sur les modalités techniques de la suspension de l'enrichissement d'uranium à laquelle l'Iran s'est engagé en octobre 2003 conduisent les négociateurs à reprendre les discussions. Un accord est ainsi trouvé à Bruxelles le 24 février 2004 en vertu duquel l'Iran étend la portée de la suspension des activités d'enrichissement, y compris la fabrication de pièces et l'assemblage de centrifugeuses, comme l'exigeaient l'AIEA et le E3. Par ailleurs, l'Iran précise que les mesures de suspension des activités d'enrichissement s'appliquent à toutes les installations situées sur son territoire, et non plus au seul site de Natanz¹⁴⁷. L'Iran s'engage également à fournir de nouvelles explications sur les activités nucléaires qu'il avait omises dans la déclaration adressée à l'Agence en octobre 2003, consécutive à la déclaration de Téhéran¹⁴⁸. En contrepartie, les Européens promettent de faire tout leur possible pour contribuer à la normalisation des relations de l'Iran avec l'AIEA d'ici la réunion du Conseil des gouverneurs prévue en juin 2004.

281. En dépit de l'accord de Bruxelles, l'Agence adopte une nouvelle résolution en mars 2004 exprimant ses préoccupations et critiquant le manque de coopération de Téhéran et son manque de transparence malgré les engagements pris à Téhéran en octobre 2003¹⁴⁹. Lors du discours de clôture de la réunion des gouverneurs, les Européens ont réaffirmé leur détermination à normaliser les relations de l'Iran avec l'AIEA et ont précisé les conditions qui doivent être réunies à cet effet. D'abord, l'Iran doit immédiatement ratifier le Protocole additionnel qu'il a signé en décembre 2003. Ensuite, le Directeur général doit déclarer lors de la prochaine réunion que la coopération de l'Iran est totale et constater que des progrès significatifs ont été réalisés sur les questions qui préoccupent l'Agence. Enfin, aucun nouveau manquement de l'Iran à ses obligations internationales sur le dossier nucléaire ne doit être observé¹⁵⁰.

145. Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, *op. cit.*, p. 127 ; « Iranian Regime's Programs for Biological and Microbial Weapons », Press Briefing by Soona Samsami and Alireza Jafarzadeh, Iran Watch, 15 mai 2003.

146. Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, *op. cit.*, p. 127.

147. GOV/2004/11, *précité*, §62.

148. Seyed Hossein MOUSAVIAN, *The Iranian Nuclear Crisis*, *op. cit.*, p. 126-127.

149. *Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran*, GOV/2004/21, Résolution du Conseil des gouverneurs, 13 mars 2004.

150. Seyed Hossein MOUSAVIAN, *Iran-Europe Relations*, *op. cit.*, p. 168 ; Michele GAJETTA, *The Trajectory of Iran's Nuclear Program*, *op. cit.*, p. 99-100.

282. Malgré les progrès réalisés par Téhéran dans sa coopération avec l'AIEA, de nouvelles omissions et inexactitudes sont signalées dans le nouveau rapport du Directeur général en date du 4 juin 2004. En effet, contrairement à ce qui avait été préalablement déclaré par l'Iran, les autorités reconnaissent avoir importé quelques aimants pour les centrifugeuses de type P-2 de fournisseurs asiatiques et avoir tenté d'en acheter 4 000 unités supplémentaires auprès d'un intermédiaire européen¹⁵¹. Le pays a également admis avoir atteint des niveaux d'enrichissement dépassant largement le seuil de 3 % qui avait été précédemment déclaré, les rapports de laboratoire fournis par Téhéran indiquant que les taux moyens d'enrichissement par laser obtenus pour de faibles quantités se situaient entre 8 et 9 %, certains échantillons atteignant environ 15 %¹⁵². Aussi l'Iran a-t-il annoncé son intention de procéder à des essais à chaud dans l'installation de conversion d'uranium (ICU) d'Ispahan pour la production d'UF₆, considérant que cette activité n'était pas englobée dans la suspension volontaire des activités d'enrichissement¹⁵³. Le Directeur général a toutefois souligné que cette décision « ne [concordait] pas avec ce que l'Agence avait précédemment compris quant à la portée de la décision concernant la suspension », suggérant que la conduite d'activités de conversion contreviendrait aux dispositions de l'accord de Bruxelles¹⁵⁴. De fait, « en raison de la quantité de matières nucléaires en jeu, les tests à chaud de la troisième unité de l'ICU, l'unité de production d'UF₆, équivalaient techniquement à la production de matières premières pour les processus d'enrichissement »¹⁵⁵.

283. Aussi l'Iran reproche-t-il au E3 de ne pas avoir respecté les engagements pris à Bruxelles, le dossier nucléaire iranien figurant à l'ordre du jour de la réunion des gouverneurs de juin 2004 malgré les promesses des Européens de normaliser les relations entre l'Iran et l'AIEA à cette date¹⁵⁶. Bien au contraire, la résolution adoptée par le Conseil des gouverneurs le 18 juin 2004 est particulièrement sévère à l'encontre de l'Iran, l'Agence exprimant ses nombreuses, et vives, préoccupations eu égard au programme nucléaire iranien et demande au Directeur général de se prononcer sur ces questions avant la réunion du Conseil des gouverneurs prévue au mois de septembre¹⁵⁷. La teneur de cette résolution explique certainement la décision du président iranien, Mohammad Khatami, de cesser de

151. GOV/2004/34, *précité*, §22-23.

152. *Ibid.*, §33.

153. *Ibid.*, §42.

154. *Ibid.*, §44; Selon l'Iran, les mesures convenues à Bruxelles sont « volontaires » et ne constituent en aucun cas des engagements contraignants. INFCIRC/657, *précité*, Annexe IV,

155. GOV/2004/34, *précité*, §60.

156. Michele GAJETTA, *The Trajectory of Iran's Nuclear Program*, *op. cit.*, p. 100.

157. Les principaux motifs d'inquiétude de l'Agence tiennent notamment aux retards induits par le pays dans la conduite des inspections, la poursuite de la production d'UF₆, les délais et l'incomplétude des informations transmises à l'AIEA mais aussi les nouvelles omissions constatées dans les déclarations faites par l'Iran. La résolution déplore particulièrement que « la coopération de l'Iran n'ait pas été aussi entière, diligente et active qu'elle aurait dû l'être ». *Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran*, GOV/2004/49, Résolution du Conseil des gouverneurs, 18 juin 2004.

respecter ses engagements au titre de l'accord de Bruxelles. En effet, l'Agence a reçu une lettre du 23 juin 2004 dans laquelle l'Iran fait part de son intention de « suspendre la mise en œuvre des mesures volontaires élargies dont il était question dans [sa] note du 24 février 2004 » et de « reprendre, sous la supervision de l'AIEA, la fabrication de composants et l'assemblage et les essais de centrifugeuses à compter du 29 juin 2004 »¹⁵⁸.

Section II. Les limites de l'approche incitative européenne

284. Malgré la décision de l'Iran de suspendre volontairement ses activités liées à l'enrichissement de l'uranium et au retraitement du combustible, l'approche incitative mise en œuvre par les Européens se heurte à diverses difficultés. Les suspicions croissantes du E3 quant à la nature du programme nucléaire iranien aboutissent, non sans mal, au renforcement des engagements de l'Iran en matière de non-prolifération nucléaire avec la signature de l'accord de Paris (§1). Lorsqu'il accède à la présidence de la République islamique d'Iran en juin 2005, Mahmoud Ahmadinejad décide de relancer les activités nucléaires suspendues par l'Iran, rejetant ainsi la main tendue des Européens et ouvrant la voie à une réponse coercitive de la « communauté internationale » (§2).

§1. L'accord de Paris du 15 novembre 2004

285. Alors que les premières négociations sur le nucléaire se sont tenues en marge des institutions de l'Union européenne, l'action des E3 se trouve par la suite renforcée par l'implication du Haut représentant pour la PESC, Javier Solana, mais aussi par le renforcement de l'action de l'Union en matière de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive (A). La reprise des pourparlers dans un format élargi aboutit à la signature de l'accord de Paris le 15 novembre 2004 qui clarifie la portée de la suspension des activités nucléaires par l'Iran et précise les contreparties consenties par les Européens en matière de coopération (B).

A. L'acquisition d'une dimension européenne à l'initiative de la troïka

1. L'implication du Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune

286. Lancée en dehors du cadre institutionnel de l'Union européenne, l'initiative *ad hoc* de l'E3 aboutit à un premier succès diplomatique le 23 octobre 2003 avec la déclaration de Téhéran. Ainsi la déclaration de Téhéran se fait-elle au nom des trois gouvernements

^{158.} *Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran*, GOV/2004/60, Rapport du Directeur général, 8 sept. 2004, §7.

européens, et non au nom de l'Union, et le drapeau européen n'apparaît pas au côté de ceux des quatre pays concernés sur les photographies de la conférence de presse attenante, souligne Florent Pouponneau¹⁵⁹. Le Haut représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), l'Espagnol Javier Solana, salue toutefois l'accord obtenu par le E3 par voie de communiqué¹⁶⁰.

287. Malgré les communications régulières entre les E3 et le Conseil de l'Union européenne sur les avancées diplomatiques avec l'Iran, plusieurs membres de l'Union se sont élevés contre cette initiative intergouvernementale *ad hoc* comme l'Italie¹⁶¹, les Pays-Bas¹⁶², la Grèce ou encore l'Espagne¹⁶³. L'entreprise des E3 acquiert une dimension européenne lorsque ce dernier rejoint les négociations de l'accord de Paris conclu en novembre 2004 visant à formaliser les engagements pris à Téhéran. Dès lors, le cadre des négociations conduites par le E3 – la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni – avec la participation du Haut représentant pour la PESC de l'Union est désormais désigné sous l'acronyme « UE3+1 » ou de manière équivalente E3/UE¹⁶⁴. La décision d'associer Javier Solana à l'entreprise diplomatique des trois Européens vis-à-vis du nucléaire iranien est immédiatement approuvée par les autres États membres et confère ainsi aux E3 une légitimité européenne¹⁶⁵.

288. La Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) donne la possibilité à l'Union européenne de jouer un rôle politique sur la scène internationale et de parler d'une seule voix lorsque les intérêts des Membres convergent. Le Traité d'Amsterdam donne un visage à l'action extérieure de l'Union en la personne du Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune qui contribue « à la formulation, à l'élaboration et à la

159. Florent POUPONNEAU, « Les dynamiques propres de l'Union européenne dans le système international », *précité*, p. 128.

160. Javier SOLANA, « EU High Representative for the CFSP welcomes the announcements made today in Tehran on Iran's nuclear programme », S0216/03, Brussels, 21 oct. 2003.

161. Sur la position de l'Italie, « U/S Bolton Meets with Italy's G-8 Sherpa on Non-Proliferation Issues », 04ROME1966, Wikileaks, 20 mai 2004 ; voir aussi les propos rapportés de Stanislas Lefebvre de Laboulaye, Astrid VIAUD, *L'Union européenne face à la crise du nucléaire iranien (2003-2017)*, *op. cit.*, p. 30-31.

162. Soulignant le caractère secret des négociations entreprises par le E3, un représentant néerlandais s'est notamment interrogé sur les difficultés des trois États à trouver un consensus interne et l'éventualité de traiter la question iranienne au travers des institutions de l'Union, « Informel EU Foreign ministers meeting (GYMNICH), Sep 3-4: Discussion with Dutch », 04THEHAGUE2138, Wikileaks, 26 août 2004.

163. Pour ces États, l'initiative trilatérale suggérerait que les ministres des Affaires étrangères français, allemand et britannique pourraient obtenir de meilleurs résultats dans le dossier nucléaire iranien que l'Union européenne ce qui aurait pour conséquence de saper la portée de l'action de cette dernière, voire l'idée de politique étrangère commune, Florent POUPONNEAU, « Les dynamiques propres de l'Union européenne dans le système international », *précité*, p. 128 ; Eu égard à la position de l'Espagne vis-à-vis de la démarche des E3, les inquiétudes de la ministre des Affaires étrangères, Ana Palacio, transparaissent dans un télégramme de l'ambassade des États-Unis à Rome, relayé par Wikileaks, « U/S Bolton and Spanish FM Palacio Discuss Article 98, IAEA/Iran and EU Leadership », 03ROME4585, Wikileaks, 7 oct. 2003.

164. Nous privilégierons l'acronyme E3/UE, utilisé dans les communications officielles du quartet et de l'Iran lors des négociations.

165. Flavia ZANON, « The High Representative for the CFSP and EU security culture : mediator or policy entrepreneur ? », *précité*, p. 124-126.

mise en œuvre des décisions de politique »¹⁶⁶. Premier titulaire de cette fonction, Javier Solana apparaît rapidement comme une figure incontournable de la diplomatie européenne, particulièrement eu égard au risque de prolifération nucléaire par l'Iran¹⁶⁷. Compte tenu du caractère sensible du dossier nucléaire iranien et le fait que la plupart des activités se sont déroulées dans le secret de la diplomatie, peu d'informations sont disponibles sur le rôle du Haut représentant dans le processus décisionnel de l'Union. Les travaux de Flavia Zanon sur le Haut représentant établissent toutefois que son implication a contribué à apaiser les tensions internes apparues entre les Membres après le lancement de l'initiative trilatérale des E3, notamment en leur garantissant d'être représentés dans les négociations¹⁶⁸. Mais si le Haut représentant a permis d'améliorer la visibilité de l'Union européenne sur la scène internationale, il n'a joué un rôle que très limité dans la formulation des propositions politiques, les E3 ayant conservé une position dominante dans les négociations avec l'Iran¹⁶⁹.

2. L'action de l'Union européenne en matière de non-prolifération

a. *Les initiatives européennes pour renforcer le régime de non-prolifération*

289. Alors que ses membres étaient largement divisés sur la question iraquienne, l'Union européenne n'était pas parvenue à parler d'une seule voix et à s'affirmer sa qualité d'acteur international. Le dossier iranien se présente alors à l'Union comme une opportunité d'afficher sa cohésion et de mettre en œuvre la politique étrangère européenne. Bien qu'ils aient agi en leur qualité d'États individuels, plutôt que par une délégation de la troïka agissant au nom de l'Union, l'action diplomatique des E3 constitue un cas particulier d'application de la politique étrangère européenne dans sa réponse au danger que représente la prolifération nucléaire pour la sécurité des États membres¹⁷⁰.

166. Article J16 du Traité d'Amsterdam.

167. Avant d'occuper le poste de Haut représentant, Javier Solana a notamment été ministre des Affaires étrangères en Espagne et secrétaire général de l'OTAN. Yves BUCHET DE NEUILLY, « L'irrésistible ascension du Haut Représentant pour la PESC : une solution institutionnelle dans une pluralité d'espaces d'action européens », *Politique européenne*, 2002, vol. 4, n° 8, p. 13-31.

168. Flavia ZANON, « The High Representative for the CFSP and EU security culture : mediator or policy entrepreneur ? », *précité*.

169. *Ibid.*, p. 144 ; Astrid VIAUD, *L'Union européenne face à la crise du nucléaire iranien (2003-2017)*, *op. cit.*, p. 34-35 ; Sur le rôle des successeurs de Javier Solana dans les négociations sur le nucléaire iranien, voir notamment Aniseh BASSIRI TABRIZI et Benjamin KIENZLE, « The High Representative and directores in European foreign policy : the case of the nuclear negotiations with Iran », *European Security*, 2020.

170. Clara PORTELA, *The Role of the EU in the Non-Proliferation of Nuclear Weapons: The Way to Thessaloniki and Beyond*, 65, Peace Research Institute Frankfurt, 2003, 39 p., p. 18 ; Astrid VIAUD, *L'Union européenne face à la crise du nucléaire iranien (2003-2017)*, *op. cit.*, p. 43-49.

290. L'entrée en scène de l'Union européenne comme acteur de la non-prolifération nucléaire n'intervient réellement qu'au lendemain de la guerre froide, avec la conjonction de la signature du TNP par la France, la première guerre du Golfe et la création de la PESC par le traité de Maastricht¹⁷¹. D'une part, l'un des volets de l'action de l'Union européenne a consisté à renforcer le régime de non-prolifération existant en encourageant l'universalisation des traités et la multilatéralisation des arrangements au sein des arènes internationales¹⁷². D'autre part, avant même son implication dans le dossier iranien, l'action de l'Union en matière de non-prolifération s'est illustrée par les réponses qu'elle a apportées aux crises de prolifération nucléaire¹⁷³. Ainsi l'Union a-t-elle utilisé son *soft power*¹⁷⁴ pour réagir au refus de l'Ukraine de rétrocéder les armes soviétiques à la Russie après la dissolution de l'URSS, aux essais nucléaires conduits par l'Inde et le Pakistan en mai 1998, aux soupçons d'armes de destruction massive en Iraq en 2003 et aux violations par la Corée du Nord de ses engagements en matière de non-prolifération nucléaire¹⁷⁵. Reposant principalement sur une logique incitative, l'Union européenne a par exemple subordonné la mise en œuvre de l'accord de partenariat et de coopération signé avec l'Ukraine en 1994 à son renoncement aux armes nucléaires¹⁷⁶, l'action européenne a parfois été jugée lente, trop faible et peu coordonnée eu égard aux enjeux internationaux, faisant apparaître l'Union comme un acteur inefficace, et donc marginal, de la lutte contre la prolifération nucléaire¹⁷⁷.

171. Bruno TERTRAIS, « The European Union and Nuclear Non-Proliferation: Does Soft Power Work? », *The International Spectator*, 2005, vol. 40, n° 3, p. 45-57.

172. À cet égard, des initiatives ont été entreprises par l'Union pour promouvoir la prorogation indéfinie du TNP, garantir l'entrée en vigueur du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires et l'adoption d'un code de conduite sur la prolifération des missiles balistiques. Clara PORTELA, *The Role of the EU in the Non-Proliferation of Nuclear Weapons: The Way to Thessaloniki and Beyond*, précité, p. 6-11 ; Bruno TERTRAIS, « The European Union and Nuclear Non-Proliferation: Does Soft Power Work? », précité, p. 48-49 ; Pour une synthèse des actions de l'Union européenne en soutien aux initiatives multilatérales de non-prolifération, voir aussi *Table 1*, Andrew COTTEY, « The EU and Nuclear Non-Proliferation: Soft Power and the Bomb? », *Irish Studies in International Affairs*, 2014, vol. 25, p. 89-100, p. 97.

173. Pour rappel, les crises de prolifération nucléaire correspondent aux situations dans lesquelles un État a mis au point des armes nucléaires ou s'est comporté de manière à éveiller des soupçons quant à son intention de le faire.

174. Joseph Nye distingue opère une distinction entre différentes composantes de la puissance. Le *hard power* recouvre les expressions classiques de la puissance, en particulier les capacités militaires ou la force de frappe économique (puissance de contrainte), alors que le *soft power* traduit davantage la capacité de l'État à influencer les relations internationales, notamment au travers de la culture et des institutions (puissance de séduction). Joseph S. NYE, *Bound to Lead : the Changing Nature of American Power*, Basic Books, 1991, p. 307 ; Julian FERNANDEZ, *Relations internationales, op. cit.*, §236 ; Dario BATTISTELLA, *Théorie des relations internationales, op. cit.*, p. 476.

175. Clara PORTELA, *The EU's Evolving Response to Nuclear Proliferation Crises: from Incentives to Sanctions*, EU Non-Proliferation Papers 46, EU Non-Proliferation Consortium, juill. 2015, 15 p., p. 3-7.

176. *Accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part*, 14 juin 1994, *J. O.*, vol. L 49 ; Clara PORTELA, *The EU's Evolving Response to Nuclear Proliferation Crises: from Incentives to Sanctions*, précité, p. 3-4.

177. Clara PORTELA, *The Role of the EU in the Non-Proliferation of Nuclear Weapons: The Way to Thessaloniki and Beyond*, précité, p. 19, 21-22.

291. Bruno Tertrais considère toutefois qu'un tel bilan de la politique européenne en matière de non-prolifération nucléaire est quelque peu sévère compte tenu du fait que « *there is no major nuclear proliferation issue today on which the EU is not involved in one way or another* », en dépit des nombreux obstacles que doit surmonter l'Union en la matière¹⁷⁸.

b. La Stratégie contre la prolifération des armes de destruction massive

292. Mais l'action européenne dans le domaine de la non-prolifération nucléaire prend un tournant en 2003 lorsque l'Union européenne adopte sa première Stratégie contre la prolifération des armes de destruction massive, dans le contexte de la guerre en Iraq et des révélations sur l'étendue du programme nucléaire iranien¹⁷⁹. Dans ce texte, le Conseil affirme que l'Union européenne ne peut ignorer la menace croissante que représente la prolifération des Arme de destruction massive (ADM), notamment les armes nucléaires, pour la paix et la sécurité internationales. Rappelant son attachement au multilatéralisme et son engagement dans les instances internationales, particulièrement à l'Organisation des Nations Unies, l'Union européenne insiste sur la nécessité de répondre aux crises de prolifération d'abord par la voie du dialogue, à laquelle pourraient se substituer des mesures coercitives, notamment des sanctions au titre du Chapitre VII de la Charte, en cas d'échec.

Les mesures préventives, tant politiques que diplomatiques (traités multilatéraux et régimes de contrôle des exportations) et le recours aux organisations internationales compétentes constituent la première ligne de défense contre la prolifération. Lorsque ces mesures (dont le dialogue politique et les pressions diplomatiques) échouent, on peut envisager des mesures coercitives dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies et du droit international (sanctions, sélectives ou globales, interception des cargaisons et, le cas échéant, recours à la force). Le Conseil de sécurité des Nations Unies devrait jouer un rôle central à cet égard¹⁸⁰.

293. Afin de garantir l'efficacité de son action en la matière, l'Union européenne décide d'intégrer les préoccupations liées à la prolifération des armes de destruction massive dans

178. En tant qu'organisation internationale régionale, l'Union européenne fait face, selon Bruno Tertrais, à cinq types de difficultés qui s'entrecroisent (i) la complexité de la mise en œuvre de la PESC, (ii) la lourdeur de la pratique budgétaire de l'Union, (iii) la concurrence de l'action européenne avec les efforts nationaux en matière de non-prolifération, (iv) la diversité des cultures nucléaires entre les différents Membres, et enfin (v) la difficulté pour l'Union en tant qu'institution de surmonter les préférences nationales dans un domaine sensible, associé aux concepts de souveraineté et d'indépendance. Bruno TERTRAIS, « The European Union and Nuclear Non-Proliferation: Does Soft Power Work? », *précité*, p. 53-54.

179. Lutte contre le prolifération des armes de destruction massive – Stratégie de l'UE contre la prolifération des armes de destruction massive, Conseil de l'Union européenne, 10 déc. 2003 ; Maria STRÖMVIK et Emma SVARDH, « L'Union européenne et la non-prolifération des armes de destruction massive », trad. par Jérôme de LESPINOIS, *Stratégique*, 2015, vol. 1, n° 108, p. 179-194 ; Bruno TERTRAIS, « The European Union and Nuclear Non-Proliferation: Does Soft Power Work? », *précité* ; Clara PORTELA, « Member States Resistance to EU Foreign Policy Sanctions », *European Foreign Affairs Review*, 2015, vol. 20, p. 39.

180. Stratégie de l'UE contre la prolifération des armes de destruction massive, *précité*, §15.

l'ensemble des activités et programmes politiques, économiques et diplomatiques qu'elle entreprend. À cet effet, elle introduit notamment une clause de non-prolifération des armes de destruction massive dans tous les accords nouveaux ou modifiés de l'UE établis dans le cadre de la PESC afin de subordonner la coopération avec l'Union au respect par les pays des régimes internationaux de non-prolifération¹⁸¹. L'Union généralise ainsi l'approche incitative qu'elle avait déjà mise en œuvre pour convaincre l'Ukraine de ratifier le protocole de Lisbonne et de renoncer aux armes nucléaires soviétiques en contrepartie du renforcement de ses relations politiques et économiques avec l'Union¹⁸² et déploie son *soft power* pour préserver la paix et la sécurité internationales¹⁸³. L'association du Haut représentant pour la PESC à l'initiative des E3 dans le dossier nucléaire iranien permet rapidement au E3/UE de focaliser la politique générale de l'Union européenne en matière de non-prolifération sur un cas particulier. La crise nucléaire iranienne apparaît alors comme un réel test d'efficacité de la Stratégie européenne contre la prolifération des armes de destruction massive, et plus largement de la PESC après le fiasco iraquien.

B. L'accord de Paris du 15 novembre 2004

1. La reprise des négociations avec le E3/UE

294. La décision de l'Iran de reprendre les activités de fabrication de composants, l'assemblage et les essais de centrifugeuses, ainsi que l'annonce de son intention d'entreprendre des activités de conversion relancent les pourparlers diplomatiques entre les Européens et les Iraniens. Les représentants des E3 rencontrent les autorités iraniennes à Paris le 29 juillet 2004, mais ne parviennent pas à se mettre d'accord sur différents éléments tels que la portée et la durée de la suspension des activités, la nécessité pour l'Iran de ratifier immédiatement le protocole additionnel, le tout en l'absence d'incitations suffisamment fortes de la part des Européens¹⁸⁴.

295. Restant saisi de la question iranienne, le Directeur général de l'AIEA publie un nouveau rapport le 8 septembre 2004. Même s'il indique que la fabrication de composants de centrifugeuses, particulièrement de rotors, a repris en Iran¹⁸⁵, il souligne toutefois « qu'aucune

181. Stratégie de l'UE contre la prolifération des armes de destruction massive, *précité*, 30, B, 2 ; Le texte de ladite clause avait été adopté précédemment, *Fight against the proliferation of weapons of mass destruction – Mainstreaming non-proliferation policies into the EU's wider relations with third countries*, Conseil de l'Union européenne, 19 nov. 2003, pièce jointe à l'annexe.

182. Clara PORTELA, « Member States Resistance to EU Foreign Policy Sanctions », *précité*, p. 3-4.

183. Sur la clause de non-prolifération des armes de destruction massive et son utilisation, voir notamment L. GRIP, *The European Union's Weapons of Mass Destruction Non-proliferation Clause: A 10-year Assessment*, EU Non-Proliferation Papers 40, EU Non-Proliferation Consortium, avr. 2014, 15 p.

184. Gary SAMORE, *Iran's Strategic Weapons Programmes : A Net Assessment*, Londres : Routledge, 2005, 128 p., p. 22 ; Seyed Hossein MOUSAVIAN, *Iran-Europe Relations, op. cit.*, p. 173 ; Michele GAIETTA, *The Trajectory of Iran's Nuclear Program, op. cit.*, p. 101.

185. GOV/2004/60, *précité*, §4,53.

centrifugeuse à l'installation pilote d'enrichissement de combustible (IPEC) n'a été utilisée ni testée, qu'aucune matière nucléaire n'a été introduite dans une centrifugeuse de cette installation, qu'aucune nouvelle centrifugeuse n'y a été installée pas plus qu'à l'IEC, et qu'aucune activité de retraitement n'a eu lieu »¹⁸⁶. Cependant, l'Iran informe l'Agence, par une lettre du 14 août, de son intention de renforcer ses activités de conversion pour produire de l' UF_6 à partir de 37 tonnes d'oxyde d'uranium¹⁸⁷. Le rapport du Directeur général et le blocage des négociations avec les Européens conduisent le Conseil des gouverneurs à adopter une résolution particulièrement sévère à l'encontre de l'Iran le 18 septembre 2004. Notant toutefois les progrès réguliers vers la compréhension des programmes nucléaires de l'Iran, l'Agence invite l'Iran à suspendre « immédiatement toutes les activités liées à l'enrichissement, y compris la fabrication ou l'importation de composants de centrifugeuses, l'assemblage et les essais de centrifugeuses et la production de matières premières, y compris par le biais d'essais ou d'une production à l'ICU »¹⁸⁸. Mais elle menace surtout, implicitement, Téhéran d'une saisine du Conseil de sécurité, le Conseil des gouverneurs devant se prononcer en novembre sur d'éventuelles mesures eu égard au non-respect par l'Iran de ses obligations en vertu de son accord de garanties et de son inaction face aux demandes de l'Agence aux fins de l'instauration de la confiance¹⁸⁹.

2. Le contenu de l'accord de Paris

296. Devant l'imminence d'un transfert du dossier iranien au Conseil de sécurité des Nations Unies, les négociations entre les Européens et l'Iran aboutissent le 15 novembre 2004 à la signature de l'accord de Paris dans lequel les participants au E3/UE « réaffirment les engagements figurant dans la déclaration agréée de Téhéran du 21 octobre et ont décidé de progresser sur la base de cet accord »¹⁹⁰. De la même manière, l'Iran réaffirme qu'il « ne cherche pas ni ne cherchera à acquérir des armes nucléaires », conformément à l'article II du TNP auquel il est partie. Afin de restaurer la confiance sur les intentions pacifiques de son programme nucléaire, Téhéran « s'engage à coopérer pleinement avec l'AIEA » à continuer « d'appliquer le Protocole additionnel d'ici sa ratification » mais aussi à suspendre toutes les activités liées à l'enrichissement et au retraitement.

297. Soucieux de ne pas reproduire les erreurs de la déclaration de Téhéran, dont l'imprécision avait entravé la mise en œuvre, les négociateurs ont pris soin de clarifier

186. *Ibid.*, §54.

187. *Ibid.*, §19, 52.

188. *Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran*, GOV/2004/79, Résolution du Conseil des gouverneurs, 18 sept. 2004.

189. *Ibid.*, §9.

190. *INFCIRC/637*, précité.

la portée de la suspension des activités nucléaires, incluant désormais les activités de conversion :

À titre de mesure de renforcement de la confiance, l'Iran a décidé, sur une base volontaire, de poursuivre et d'étendre sa suspension à toutes les activités liées à l'enrichissement et les activités de retraitement, et plus spécifiquement : la fabrication et l'importation de centrifugeuses à gaz ; les travaux visant à séparer du plutonium ou à construire ou exploiter toute installation de séparation de plutonium ; et tous essais ou production dans toute installation de conversion d'uranium.

Cette suspension devra être mise en œuvre rapidement pour permettre au Conseil des gouverneurs de confirmer son effectivité lors de sa prochaine réunion prévue le 25 novembre. Sans pour autant en préciser la durée, la suspension des activités nucléaires par l'Iran est une mesure temporaire qui ne pourra être levée que lorsqu'un « accord mutuellement acceptable portant sur des arrangements à long terme » aura été conclu entre les parties. Cet accord mettra en place un régime de vérification apportant pleinement toutes les garanties de non détournement du programme nucléaire civil iranien. Par ailleurs, comme en octobre 2003, les Européens reconnaissent que cette suspension est une « mesure volontaire de construction de confiance » et précisent qu'elle ne constitue en rien une « obligation juridique ». L'accord de Paris apparaît donc davantage comme un accord politique qu'un instrument juridique contraignant destiné à ramener l'Iran à ses obligations internationales¹⁹¹.

298. Au-delà des engagements de l'Iran, l'accord de Paris contient également les contreparties consenties par les Européens. Comme dans la déclaration de Téhéran, le E3/UE reconnaît le droit de l'Iran à l'usage pacifique de l'atome au titre du TNP. Aussi la suspension par l'Iran des activités liées à l'enrichissement et au retraitement ouvre-t-elle la voie à une coopération accrue avec les membres de l'Union européenne dans le cadre de l'accord de long terme, tant dans les domaines nucléaire, technologique et économique, que sur des questions sécuritaires. Plus particulièrement, l'UE s'engage à reprendre les négociations sur un accord de commerce et de coopération, mais également à soutenir l'ouverture des négociations d'adhésion de l'Iran à l'OMC dès lors que la suspension des activités nucléaires aura été vérifiée par l'Agence¹⁹². Pour le Haut représentant de la PESC, l'accord de Paris constitue potentiellement le début d'un nouveau chapitre dans les relations euro-iraniennes et traduit la volonté des membres de l'Union d'établir « *a durable, cooperative and long-term partnership with Iran* »¹⁹³.

191. En ce sens, l'accord de Paris semble davantage appartenir à la catégorie des instruments concertés non conventionnels. Jean COMBACAU et Serge SUR, *Droit international public*, 13^e éd., Paris : LGDJ, 2019, 830 p., p. 119-125 ; Jean SALMON, *Dictionnaire de droit international public, op. cit.*, p. 28-29.

192. Après une première demande d'adhésion en 1996, l'Iran a vu sa candidature à l'OMC refusée à de nombreuses reprises, notamment en raison du veto des États-Unis.

193. Statement by Javier Solana, EU High representative for the CSFP, on the agreement on Iran's nuclear programme, 15 nov. 2004.

§2. Les difficultés de l'approche diplomatique européenne

299. Malgré la signature de l'accord de Paris en novembre 2004, les négociations entre le E3/UE et les Iraniens se heurtent à des difficultés liées à l'évolution défavorable du contexte international, et particulièrement à l'élection de Mahmoud Ahmadinejad à la présidence de la République islamique d'Iran (A). Fervent défenseur d'une ligne dure sur la question nucléaire, il décide en août 2005 de relancer les activités suspendues à la suite des accords avec les Européens, ouvrant la voie à une saisine du Conseil de sécurité des Nations Unies (B).

A. L'évolution défavorable du contexte international

1. Des conditions favorables ayant permis des avancées diplomatiques

a. L'isolement de l'Iran en raison des sanctions imposées par les États-Unis

300. axe du mal@« axe du mal »Lorsque les E3 lancent une initiative diplomatique en août 2003 afin de trouver une solution négociée à la crise nucléaire, l'Iran est particulièrement isolé sur la scène internationale en raison des pressions exercées par les États-Unis, tant sur le plan politique qu'économique, malgré l'ouverture récente du régime. En réponse à la politique d'apaisement du président Khatami et de son appel au dialogue entre les civilisations, la position américaine vis-à-vis de l'Iran s'est légèrement assouplie, mais ne s'est pas traduite par un changement de politique¹⁹⁴. Au contraire, la décision du président Bush d'inclure l'Iran parmi les États de « l'axe du mal » en janvier 2002 anéantit tout espoir de rétablissement des relations entre l'Iran et les États-Unis. La volonté manifeste des Américains de saisir le Conseil de sécurité sur le dossier nucléaire iranien renforce davantage les tensions entre les deux États. D'un point de vue politique, la médiation européenne apparaît comme la seule issue à l'impasse diplomatique dans laquelle se trouve l'Iran eu égard aux révélations concernant son programme nucléaire. Les Européens jouent ainsi le rôle de « tampon » entre Washington et Téhéran, la légitimité du E3 étant garantie par

194. Plusieurs signaux émis par les États-Unis après l'élection de Mohammad Khatami suggèrent qu'ils étaient prêts à renouer le dialogue avec l'Iran. La secrétaire d'État américaine Madeleine Albright prononce un discours sur l'Iran souscrivant au discours des civilisations de Khatami en juin 1998. Elle a aussi annoncé en mai 1998 un assouplissement des sanctions à l'égard de l'Iran, indiquant que l'administration ne prendrait pas de mesures contre Total, Gazprom et Petronas. Même si cette décision n'est pas liée en soi à la situation en Iran mais davantage aux relations des États-Unis avec les pays participant à ce consortium, elle constitue un signal positif à l'adresse des autorités iraniennes Dore GOLD, *The Rise of Nuclear Iran, op. cit.*, p. 139-148; Azadeh KIAN, « La politique étrangère de la République islamique d'Iran », *précité*, §28.

la reconnaissance implicite de son rôle de médiateur par l'administration Bush, les autres États de l'Union européenne et le Conseil des gouverneurs de l'AIEA ¹⁹⁵.

301. Mais l'Iran est aussi largement isolé sur le plan économique en raison des nombreuses sanctions imposées par les États-Unis à son encontre depuis la crise des otages de 1979. Si l'impact de ces mesures sur l'économie iranienne est resté mesuré ¹⁹⁶, notamment grâce à la mise en place ou au renforcement de circuits commerciaux évitant les États-Unis, il n'en demeure pas moins que la politique de coercition américaine a contribué à affaiblir l'économie iranienne, également affectée par le conflit avec l'Iraq dans la décennie 1980. La perspective d'un transfert du dossier nucléaire iranien au Conseil de sécurité fait peser sur l'Iran le risque que ne soient prises à son encontre de nouvelles mesures coercitives au titre du Chapitre VII de la Charte. Devant être mises en œuvre par l'ensemble des membres de l'Organisation des Nations Unies, de telles mesures auraient sans conteste un effet significatif sur l'économie iranienne.

b. Un cadre de négociations propice aux avancées diplomatiques

302. Au-delà du contexte international tendu qui a permis aux Européens de s'ériger en médiateur dans le dossier nucléaire iranien, ce sont également des facteurs liés au cadre des négociations qui expliquent les premiers succès diplomatiques de l'initiative menée par la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne. Non seulement l'approche « minilatérale » de l'E3 permet-elle de réduire les barrières à la coopération qui se présentent dès lors que de nombreux acteurs participent aux négociations dans les institutions formelles ¹⁹⁷, mais elle bénéficie aussi de la qualité des négociateurs qui y ont pris part.

303. Du côté européen, c'est d'abord Dominique de Villepin, figure emblématique de l'opposition à l'intervention en Iraq sous mandat onusien, qui incarne la détermination européenne à trouver une solution négociée dans le dossier nucléaire iranien. Le Haut représentant pour la PESC, Javier Solana, s'impose par la suite comme chef de file des Européens dans les négociations avec l'Iran sur le dossier nucléaire iranien, mettant ainsi à profit les solides compétences acquises au cours de sa longue carrière diplomatique. À la fois homme politique issu d'une sphère nationale et fonctionnaire international, l'Espagnol s'est notamment illustré comme un négociateur hors pair dans sa gestion de la crise opposant l'Albanie au Monténégro en 2001 ¹⁹⁸.

195. Sebastian HARNISCH, « Minilateral Cooperation and Transatlantic Coalition-Building : The E3/EU-3 Iran Initiative », *European Security*, mars 2007, vol. 16, n° 1, p. 1-27, p. 3.

196. V. *supra* §236, p. 136.

197. *Idem*.

198. Sur le rôle de Javier Solana, en tant que Haut représentant pour la PESC, dans la crise entre l'Albanie et le Monténégro, voir notamment Flavia ZANON, « The High Representative for the CFSP and EU security culture : mediator or policy entrepreneur ? », *précité*, p. 89-95.

304. Du côté iranien, le succès des premières négociations menées dans le cadre du E3 et du E3/UE tient aussi de la composition de la délégation iranienne, particulièrement de la participation de Hassan Rohani en sa qualité de secrétaire du Conseil suprême de la sécurité nationale (CSSN)¹⁹⁹. La décision de transférer les négociations sur le nucléaire au principal organe de sécurité iranien peut être interprétée, selon l'ancien ministre des Affaires étrangères Kamal Kharazi, comme un choix délibéré des autorités d'introduire le CSSN en tant que principal interlocuteur pour refléter la position iranienne²⁰⁰. Il s'agit d'un positionnement stratégique pour le Guide suprême qui, en laissant une institution comme le CSSN agir en ce qui concerne les questions nucléaires, lui permet de se dégager de la responsabilité d'assumer des décisions qui seraient controversées²⁰¹. Proche de l'Ayatollah Khamenei, Hassan Rohani offre l'image d'un homme politique modéré ce qui le dispose à accéder aux exigences européennes, notamment dans le cadre des pourparlers précédant la déclaration de Téhéran d'octobre 2003 comme le relate François Nicoullaud, ancien ambassadeur de France à Téhéran.

10. Je me souviens alors de Rouhani de plus en plus préoccupé du refus des trois ministres européens de céder sur les points qu'ils considéraient comme essentiels. Je le vois consultant à voix basse ses collaborateurs, et demandant finalement, à court d'idées, une suspension de séance.

11. Je me souviens d'être moi-même sorti de la salle de séance pour faire quelques pas dans le vaste hall qui formait l'antichambre. Hassan Rouhani était seul dans un coin de la pièce, téléphonant sur son portable, parlant à mi-voix de façon visiblement très concentrée. J'ai alors eu la conviction qu'il était en relation avec Ali Khamenei, le Guide de la Révolution, à qui il rendait compte du faible résultat des premiers échanges afin d'en obtenir des instructions.

Ma conviction s'est confortée à la reprise de la discussion. Rouhani nous a alors fait comprendre qu'il venait de consulter le sommet de sa hiérarchie sur les points de blocage. Après quelques circonlocutions, il a lâché qu'il acceptait de répondre positivement aux attentes des Européens, mais qu'il le faisait sous sa propre responsabilité, sans y être expressément autorisé, qu'il était donc « à découvert »²⁰².

305. Parallèlement aux négociations entre l'Iran et le E3, le dossier nucléaire figure régulièrement à l'agenda des discussions entre la Russie et les Européens, certains diplomates proches des pourparlers considérant que l'influence de Moscou a été déterminante pour convaincre Téhéran de signer le protocole additionnel et le E3 d'accepter les demandes

199. Shahram Chubin a reconstitué la composition de l'équipe de négociation et des ministres impliqués dans la résolution de la crise nucléaire iranienne entre 2003 et 2006. Shahram CHUBIN, *Iran's Nuclear Ambitions*, Washington, D.C. : Carnegie Endowment for International Peace, 2006, xx-223, p. 39.

200. Heidar Ali BALOUJI, « The process of national security decision making in Iran » *in Europe and Iran: Perspectives on Non-proliferation*, Shannon N. KILE (éd.), SIPRI Research Report 21, 2005, p. 72-96, p. 90.

201. Shahram CHUBIN, *Iran's Nuclear Ambitions*, *op. cit.*, p. 37.

202. François NICOULLAUD, « Iran nucléaire : je me souviens de 2003 », *précité*, p. 182-183.

iraniennes concernant des livraisons garanties de combustible russe pour sa centrale de Bushehr²⁰³.

2. Les limites du dialogue avec les Européens

a. Le mécontentement de la population iranienne

306. Alors que la déclaration de Téhéran d'octobre 2003 et l'accord de Paris de novembre 2004 sont perçus comme des succès diplomatiques par les Européens, leur accueil par les Iraniens est bien plus contrasté. François Nicoullaud se souvient même que les négociations de la déclaration de Téhéran ont été perturbées par un exercice de tir de missile balistique mené par les Pasdaran qui avaient, selon lui, « tout d'un pied de nez aux négociateurs »²⁰⁴. Au lendemain de l'annonce par l'Iran de son intention de signer un protocole additionnel au TNP, ouvrant la voie à des inspections plus strictes de ses installations nucléaires par l'AIEA, des réactions des plus nuancées ont été observées en Iran. Si les pro-réformistes saluent l'accord trouvé avec les Européens et considèrent qu'il sert les intérêts nationaux et de sécurité de l'Iran, les conservateurs y voient au contraire l'acceptation d'un déshonneur et une atteinte aux intérêts du pays²⁰⁵. Des manifestations sont aussi organisées dans les semaines qui suivent la déclaration de Téhéran, alimentées par les préoccupations des jeunes Iraniens concernant la sécurité nationale, pour protester contre la signature du protocole additionnel par l'Iran²⁰⁶. Dès lors les négociations se poursuivent dans un climat quelque peu hostile à l'initiative européenne²⁰⁷.

307. Ce mécontentement de la population iranienne eu égard aux négociations avec les Européens traduit l'absence de consensus au sein du pays sur la question du nucléaire. En effet, plusieurs points de vue s'opposent en ce qui concerne le développement d'armes et un programme nucléaire potentiels²⁰⁸. Un premier groupe, de taille restreinte, considère que l'Iran n'a pas du tout besoin d'une capacité nucléaire militaire. Le second groupe est constitué de ceux qui affirment que l'Iran a le droit de disposer d'une technologie nucléaire pacifique et qu'il ne devrait pas renoncer à son droit d'exploiter les bénéfices des applications

203. Derrière le soutien russe aux initiatives de l'UE sur la question du nucléaire iranien se cache toutefois une compétition de plus en plus intense pour la position économique, les deux parties souhaitant profiter de l'absence des États-Unis et promouvoir leurs intérêts commerciaux, notamment dans le domaine nucléaire, sur un marché particulièrement attractif. Vladimir A. ORLOV et Alexander VINNIKOV, « The Great Guessing Game: Russia and the Iranian Nuclear Issue », *The Washington Quarterly*, été 2005, vol. 28, n° 2, p. 49-66, p. 59-60 ; Thérèse DELPECH, *L'Iran, la bombe et la démission des nations*, *op. cit.*, p. 49.

204. François NICOULLAUD, « Iran nucléaire : je me souviens de 2003 », *précité*.

205. Pour un aperçu des réactions relevées dans la presse iranienne, « Iran's nuclear move in press spotlight », BBC, 22 oct. 2003 ; « Nuclear deal splits Iran hardliners », BBC, 22 oct. 2003.

206. Iran Nuclear Chronology, *précité*, 24 October 2003, 1 November 2003.

207. Astrid VIAUD, *L'Union européenne face à la crise du nucléaire iranien (2003-2017)*, *op. cit.*, p. 69-70.

208. Kaveh AFRASIABI et Mustafa KIBAROGLU, « Negotiating Iran's Nuclear Populism », *The Brown Journal of World Affairs*, 2005, vol. XII, n° 1, p. 255-268.

pacifiques de l'énergie nucléaire. Se rappelant l'expérience de l'utilisation d'armes chimiques pendant la guerre contre l'Iraq, et l'inaction de la communauté internationale, le troisième groupe rassemble ceux qui pensent que l'Iran devrait développer une capacité d'armement nucléaire, sans pour autant œuvrer pour un franchissement rapide du seuil nucléaire. Enfin, un quatrième groupe rassemble les partisans d'une ligne dure qui plaident non seulement pour le retrait de l'Iran du TNP, mais aussi pour le développement d'armes nucléaires dans les plus brefs délais. Au-delà de la place et de l'avenir du nucléaire en Iran, de profondes divergences existent aussi sur la manière dont la question doit être abordée sur la scène internationale, certains groupes s'opposant à l'intervention des Européens²⁰⁹. Si certains considèrent que les négociations avec les Européens sont contraires aux intérêts nationaux, d'autres soutiennent qu'une tension accrue et une confrontation avec les puissances occidentales servent leurs intérêts propres²¹⁰. La question du nucléaire iranien est également instrumentalisée dans la perspective des élections présidentielles et législatives, certains redoutant de voir leurs adversaires politiques renforcés par des avancées concluantes avec les Européens. Ainsi les concurrents de Hassan Rohani, négociateur de l'Iran et candidat potentiel aux élections présidentielles de 2005, étaient-ils conscients que le succès des négociations galvaniserait le soutien populaire dont il pourrait bénéficier.

b. L'arrivée au pouvoir de Mahmoud Ahmadinejad

308. Alors que l'élection de Mohammad Khatami en 1997 à la présidence de la République islamique avait suscité engouement et espoir de transformation du régime vers davantage de pluralisme démocratique, il n'a finalement pas réussi à introduire les véritables changements qui auraient pu rendre le processus irréversible. Son incapacité à tenir ses promesses et les difficultés économiques chroniques rencontrées par le pays ont fini par susciter le mécontentement populaire et l'érosion du soutien populaire à Mohammad Khatami, favorisant l'ascension des conservateurs²¹¹. Contre toute attente, c'est le candidat ultraconservateur, Mahmoud Ahmadinejad qui remporte les élections le 25 juin 2005 avec près de 62 % des suffrages²¹². Né en 1956 à Garmsar, à environ 90 km au sud-est de la capitale, Mahmoud Ahmadinejad grandit à Téhéran dans un milieu modeste avant de suivre des études d'ingénierie à l'université d'Elm-o Sanaat à partir de 1975 où il a obtenu le grade de

209. Seyed Hossein MOUSAVIAN, *The Iranian Nuclear Crisis*, *op. cit.*, p. 104.

210. Cette tendance a été observée aussi bien dans les groupes d'opposition expatriés qui cherchaient à renverser le système islamique et chez certains militants politiques à l'intérieur du pays. *idem*.

211. Sur la montée au pouvoir des conservateurs, voir particulièrement Anoushiravan EHTESHAMI et Mahjoob ZWEIRI, *Iran and the Rise of its Neoconservatives*, *op. cit.*, p. 33-48.

212. « *In short, compared with the others, Ahmadinejad was little more than a dark horse, seemingly lacking important financial, institutional and popular support* ». *ibid.*, p. 43 ; « Iran hardliner sweeps to victory », BBC, 25 juin 2005 ; « Mahmoud Ahmadinejad remporte l'élection présidentielle en Iran », Le Monde, 25 juin 2005.

docteur²¹³. Après la révolution islamique, il rejoint le Corps des Gardiens de la révolution islamique où il travaille au sein du département de la sécurité intérieure avant de participer à la guerre contre l'Iraq. Mahmoud Ahmadinejad est nommé maire de Téhéran en avril 2003 par le conseil municipal de la ville alors dominé par la coalition conservatrice Abadgaran. Travaillant en étroite collaboration avec les Pasdaran, cette formation politique remporte également les élections législatives au Majles de 2004²¹⁴.

309. Porté par les succès électoraux de son mouvement, Mahmoud Ahmadinejad devient candidat à l'élection présidentielle de juin 2005. En soulignant ses origines modestes et la simplicité de son mode de vie, il se présente comme un homme du peuple et focalise sa campagne sur les problèmes sociaux et économiques du peuple iranien tels que le chômage, la pauvreté, l'inflation ou encore la corruption. Il met ainsi l'accent sur les valeurs de la justice et de la morale islamique, de la justice sociale, de l'équité, de l'intégrité et de la modestie, dans le programme socio-économique qu'il propose, toutes conformes aux principes de la révolution islamique²¹⁵. Le succès de Mahmoud Ahmadinejad aux élections présidentielles de 2005 s'explique probablement par la conjonction de l'échec, ou du moins l'insuffisance, des réformes promises par l'ancien président Mohammad Khatami, le populisme économique du candidat, mais aussi le soutien des institutions étatiques dont il a bénéficié, notamment en raison de ses relations étroites avec le corps des Gardiens de la révolution islamique²¹⁶.

310. L'élection de Mahmoud Ahmadinejad à la présidence de la République islamique d'Iran porte un coup dur aux Occidentaux qui avaient misé sur la victoire d'un modéré. Leurs positions dans les élections ainsi que les accusations d'irrégularités électorales qui ont rapidement été portées sur l'organisation du scrutin ont renforcé le scepticisme des néoconservateurs à l'égard des Occidentaux²¹⁷. Après les résultats du scrutin, les Européens appellent le nouveau président iranien à poursuivre les négociations sur le dossier nucléaire engagées avec le président Khatami, malgré leurs inquiétudes sur l'avenir du nucléaire iranien²¹⁸. En effet, tout au long de sa campagne, le candidat Ahmadinejad n'a eu de cesse de critiquer les avancées de l'équipe de négociateurs menée par Hassan Rohani et a plusieurs fois exprimé son intention d'adopter une ligne plus dure s'il était élu, suscitant les

213. Il a fallu près de vingt ans à Mahmoud Ahmadinejad pour terminer son doctorat en ingénierie des transports publics en raison non seulement de l'agitation qui régnait dans le pays et de ses activités politiques et administratives, ce dernier ayant notamment occupé la fonction de gouverneur général à Ardabil entre 1993 et 1997. Anoushiravan EHTESHAMI et Mahjoob ZWEIRI, *Iran and the Rise of its Neoconservatives*, *op. cit.*, p. 52 ; Kasma NAJI, *Ahmadinejad : The Secret History of Iran's Radical Leader*, Berkeley & Los Angeles : University of California Press, 2008, p. 40.

214. Anoushiravan EHTESHAMI et Mahjoob ZWEIRI, *Iran and the Rise of its Neoconservatives*, *op. cit.*, p. 56.

215. *Ibid.*, p. 61.

216. *Ibid.*, p. 57-63.

217. *Ibid.*, p. 50.

218. « Les réactions à l'élection de Mahmoud Ahmadinejad », *Le Monde*, 25 juin 2005.

craintes des diplomates proches des négociations entre l'Iran et les Européens sur le dossier nucléaire²¹⁹. Le positionnement de Mahmoud Ahmadinejad a aussi relevé le niveau de risque d'une action militaire des États-Unis ou d'Israël contre les installations nucléaires de l'Iran dans la perspective de son élection, des préparations de frappes de ces deux pays ayant été dévoilées par divers rapports²²⁰.

B. Vers une approche multilatérale et coercitive du dossier nucléaire iranien

311. Après son élection, Mahmoud Ahmadinejad décide rapidement de relancer les activités nucléaires suspendues par l'accord de Paris, paralysant la poursuite des négociations engagées avec le E3/UE (1). Si les États-Unis insistent alors pour que le dossier nucléaire iranien soit transféré au Conseil de sécurité, la Chine et la Russie s'y opposent (2).

1. L'impasse des négociations après la reprise des activités nucléaires suspendues par l'Iran

a. La relance des activités de conversion et le rejet de l'offre de coopération européenne

312. Déjà très critique sur les négociations concernant le dossier nucléaire lorsqu'il était candidat, le président Mahmoud Ahmadinejad et ses soutiens conservateurs durcissent davantage leur position après l'élection présidentielle, n'hésitant pas à comparer l'accord de Paris instituant la suspension des activités nucléaires par l'Iran au traité de Turkmanchaï de 1828 par lequel l'empire perse perdit de vastes territoires au profit de l'empire russe à la fin de la guerre russo-persane de 1826-1828²²¹. Alors qu'entre 2003 et 2004 l'Iran cherche à gagner du temps et à dissuader une attaque militaire en démontrant un esprit de coopération et en usant d'un ton modéré dans les discussions, le comportement des autorités change radicalement mi-2005. Téhéran adopte alors une approche à la fois plus militante et conflictuelle, sans pour autant rejeter foncièrement les discussions avec les interlocuteurs européens²²². Suivant une position plus extrême que celle de l'Ayatollah Khamenei, qui avait jusque-là jonglé entre sa ligne dure et les exigences des modérés qui dominaient le

219. Si pour certains l'incertitude la plus totale demeure quant aux décisions qui seraient prises par Mahmoud Ahmadinejad s'il était investi président de la République islamique d'Iran, d'autres diplomates soulignent que la position européenne ne saurait être affectée par un changement de cap du nouveau président iranien, toute violation des engagements de l'Iran en ce qui concerne la technologie nucléaire devant être soumise au Conseil de sécurité des Nations Unies. Kasra NAJI, *Ahmadinejad, op. cit.*, p. 122-123.

220. *Ibid.*, p. 123.

221. Aux yeux des conservateurs, « *the agreement to suspend the nuclear enrichment programme was another attempt by internal traitors to sell Iran down the river to its imperialist enemies* ». *ibid.*, p. 123-124.

222. Shahram CHUBIN, *Iran's Nuclear Ambitions, op. cit.*, p. 77 ; Seyed Hossein MOUSAVIAN, *The Iranian Nuclear Crisis, op. cit.*, p. 199-200.

gouvernement, Mahmoud Ahmadinejad décide rapidement de modifier la composition de l'équipe de négociation²²³. Ali Larijani, autre candidat conservateur opposé à Mahmoud Ahmadinejad dans les élections présidentielles de 2005, succède à Hassan Rohani à la tête du Conseil suprême de la sécurité nationale (CSSN), et donc des pourparlers avec l'E3/UE sur le dossier nucléaire²²⁴.

313. Dans les derniers jours de l'administration Khatami, l'Iran revendique de nouveau son « droit inaliénable à reprendre ses activités légales d'enrichissement » dans une note verbale du 1^{er} août 2005 adressée à l'AIEA. Mais si le TNP confère à l'Iran un droit d'accès aux bénéfices civils de l'énergie nucléaire, il ne donne pas à proprement parler un « droit à l'enrichissement », ou au retraitement de l'uranium²²⁵, tel qu'il a pu être conceptualisé par Mahmoud Ahmadinejad²²⁶. Loin d'être interdites par le Traité, ces activités doivent être menées sous le contrôle de l'AIEA et ne peuvent être poursuivies que « dans un but pacifique, et si ces activités sont nécessaires à l'enregistrement des bénéfices des applications pacifiques de l'énergie nucléaire »²²⁷. Or, dans le cas de l'Iran, il n'existe aucune garantie sur les ambitions purement pacifiques du programme nucléaire²²⁸, d'autant plus qu'il pourrait sans difficulté s'accommoder d'une renonciation à l'enrichissement et au retraitement, comme l'atteste l'exemple de la Corée du Sud qui reçoit son combustible des États-Unis²²⁹.

314. Considérant que « l'Iran a reçu très peu, voire n'a rien reçu, en retour, ne cessant malgré tout de multiplier les mesures volontaires d'instauration de la confiance, pour ne récolter rien d'autre que des promesses en l'air et des demandes accrues », les autorités iraniennes informent l'AIEA de leur décision de reprendre les activités de conversion de l'uranium à l'installation de conversion d'uranium d'Ispahan²³⁰. Elles assurent toutefois l'Agence de leur volonté de « poursuivre [leurs] négociations avec le E3/UE avec diligence

223. Seul Seyed Hossein Mousavian, qui participait aux pourparlers aux côtés de Hassan Rohani, reste dans l'équipe de négociateurs iraniens après la nomination de Ali Larijani. Seyed Hossein MOUSAVIAN, *The Iranian Nuclear Crisis*, *op. cit.*, p. 203.

224. Les changements dans l'équipe de négociations sur le dossier nucléaire entre 2003 et 2006 ont été retracés par Shahram Chubin Shahram CHUBIN, *Iran's Nuclear Ambitions*, *op. cit.*, p. 39.

225. Les négociateurs du Traité avaient délibérément refusé d'inscrire une telle clause dans le texte. Bruno TERTRAIS, « Faut-il avoir peur de l'Iran ? », *Études*, mai 2006, vol. 404, n° 6, p. 728-738, p. 735.

226. Marie-Hélène LABBÉ, *La quête nucléaire de l'Iran*, *op. cit.*, p. 39.

227. Philippe ERRERA, « The E3/EU-Iran Negotiations and Prospects for Resolving the Iranian Nuclear Issue : a European perspective », 5-6 mars 2005, p. 4 cité par Gégory BOUTHERIN et Daniel KIFFER, « L'usage pacifique du nucléaire et la non-prolifération », *précité*, p. 614.

228. En novembre 2004 après la signature de l'accord de Paris, l'Agence souligne qu'elle n'est « pas encore en mesure de conclure qu'il n'y a pas de matières ni d'activités nucléaires non déclarées en Iran ». *Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran*, GOV/2004/90, Résolution du Conseil des gouverneurs, 29 nov. 2004.

229. Thérèse DELPECH, « Trois Européens à Téhéran », *Politique internationale*, hiver 2004-2005, n° 106, p. 9-12, p. 132.

230. *Communication en date du 1er août 2005 reçue de la mission permanente de la République islamique d'Iran auprès de l'Agence*, INFCIRC/648, 4 août 2005.

et en toute bonne foi » et continueront de maintenir la suspension des activités liées à l'enrichissement entre-temps²³¹. Dès le lendemain, le E3/UE fait part de ses plus vives préoccupations à l'Agence eu égard à la décision iranienne et demande instamment à l'Iran « de ne pas reprendre les activités suspendues et de ne pas prendre d'autres mesures unilatérales, mais de confirmer sans tarder son plein attachement à l'accord de Paris », auquel cas d'autres types d'actions que les négociations devraient être envisagées, suggérant un possible transfert du dossier iranien au Conseil de sécurité et les conséquences qui y seraient attachées²³².

315. Lorsque Mahmoud Ahmadinejad arrive au pouvoir le 3 août 2005, les négociations avec les Européens, en vue de conclure un accord de long terme comme le prévoit l'accord de Paris de novembre 2004, patinent. Lors d'une rencontre à Genève le 25 mai 2005, les Européens avaient obtenu un délai de deux mois pour présenter à l'Iran une offre finale visant à renforcer la coopération entre les parties prenantes tout en lui donnant des garanties sur les points essentiels des négociations. Les Européens transmettent une proposition aux Iraniens le 5 août 2005, quelques jours à peine après que l'Iran a annoncé son intention de reprendre les activités de conversion à Ispahan²³³. Leur démarche incitative a pour objectif de prévenir la possibilité d'un détournement des activités nucléaires de l'Iran vers le développement d'armes nucléaires en favorisant de meilleures relations et une coopération accrue avec le pays, notamment dans les domaines nucléaire et économique. En contrepartie des efforts de l'Iran pour renforcer la confiance internationale concernant la nature pacifique de son programme nucléaire, les Européens se montrent prêts à réaffirmer le droit de l'Iran aux usages pacifiques de l'atome et à soutenir activement la construction de nouveaux réacteurs à eau légère dans le pays dans le cadre de projets internationaux communs, dans le respect des règles de l'AIEA et du TNP. Au-delà de la collaboration dans le domaine nucléaire, les Européens s'engagent à coopérer avec l'Iran sur le plan économique, notamment en améliorant l'accès du pays aux marchés de capitaux internationaux, en soutenant sa candidature à l'OMC mais aussi en établissant des partenariats dans les domaines de l'aviation civile, largement affecté par les sanctions américaines sur les pièces de rechange des appareils, et de l'agriculture. Mais les Iraniens rejettent l'offre européenne qui constituerait selon eux « *a clear violation of international law and the Charter of the United Nations, the NPT, Tehran Statement and*

231. L'Iran rappelle à cet égard le désaccord avec l'AIEA quant au périmètre des activités nucléaires liées à l'enrichissement et devant donc être suspendues. *ibid.*, p. 6.

232. *Communication en date du 2 août 2005 reçue des missions permanentes de l'Allemagne, de la France et du Royaume-Uni auprès de l'Agence*, INFCIRC/649, 4 août 2005.

233. Le contenu de l'offre proposée par le E3/UE à l'Iran est détaillé dans un document transmis à l'AIEA, *Communication en date du 8 août 2005 reçue des représentants permanents de l'Allemagne, de la France et du Royaume-uni auprès de l'Agence*, Cadre pour un accord à long terme entre la République islamique d'Iran et la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, avec l'appui du Haut représentant de l'Union européenne, INFCIRC/651, 5 août 2005 ; Pour une synthèse du contenu de l'offre européenne d'août 2005, voir notamment Seyyed Hossein MOUSAVIAN, *The Iranian Nuclear Crisis, op. cit.*, p. 175-177.

the Paris Agreement »²³⁴. Au-delà de la teneur des concessions demandées à l'Iran, perçues comme des atteintes à sa souveraineté jusqu'à l'abandon de ses droits inaliénables. En résumé, la proposition européenne apparaît comme étant « *Extremely long on demands from Iran and absurdly short on offers to Iran* »²³⁵ si bien que les Iraniens décident, conformément à leur notification du 1^{er} août, de relancer les activités de conversion dès le 8 août 2005²³⁶.

b. Le changement de ton de l'AIEA vis-à-vis de l'Iran

316. En réaction à la décision de l'Iran de redémarrer l'installation de conversion d'uranium d'Isaphan, le Directeur général de l'AIEA, Mohammed ElBaradei, convoque une réunion d'urgence des gouverneurs qui se tient entre le 9 et le 11 août 2005. Se déclarant « gravement préoccupé » par la décision de l'Iran de redémarrer les activités de conversion à l'installation de conversion d'uranium d'Ispahan et par le retrait des scellés apposés sur les chaînes de traitement et l'UF₄ dans cette installation²³⁷, le Conseil des gouverneurs adopte la résolution GOV/2005/64 le 11 août 2005²³⁸. Il « prie instamment l'Iran de rétablir la suspension totale de toutes les activités liées à l'enrichissement [...] dans l'installation de conversion d'uranium, [...] et d'autoriser le Directeur général à apposer de nouveau les scellés qui ont été retirés dans cette installation »²³⁹.

317. Le Directeur général publie un nouveau rapport sur la mise en œuvre des garanties de l'AIEA début septembre 2005 dans lequel il présente les dernières conclusions des opérations de vérification menées par l'Agence sur le territoire iranien. Si l'Iran a effectivement relancé les activités de conversion au sein de l'installation de conversion d'uranium d'Ispahan²⁴⁰, l'AIEA précise que la suspension des activités d'enrichissement dans l'installation pilote d'enrichissement de combustible (IPEC) de Natanz est toujours pleinement appliquée²⁴¹. Toutefois, le Directeur général souligne dans son rapport qu'en l'absence d'accès aux matières nucléaires, « les pouvoirs juridiques de l'Agence d'effectuer la vérification d'éventuelles

234. La réponse des Iraniens à l'offre européenne, non datée, est notamment reproduite dans l'ouvrage de Yaël Ronen. Elle correspond au document 108 intitulé *Response of the Islamic Republic of Iran to the Framework Agreement Proposed by EU3/EU*. Yaël RONEN, *The Iran Nuclear Issue*, op. cit., p. 408-409.

235. L'Iran va jusqu'à qualifier la proposition européenne d'« *insult on the Iranian national* » et demande à cet effet au E3 de présenter ses excuses. *ibid.*, p. 409.

236. « Iran Starts Feeding Uranium Ore Concentrate at Uranium Conversion Facility », Press release, 8 août 2005.

237. Des scellés et autres indicateurs de manipulation frauduleuse avaient été apposés par l'Agence en novembre 2004 pour pouvoir vérifier qu'aucune matière supplémentaire n'était introduite et qu'aucune nouvelle production d'UF₆ n'avait lieu. Le retrait des scellés a été annoncé par le Directeur général de l'AIEA par communiqué de presse. « IAEA Confirms Iran Lifted Seals at Uranium Conversion Facility », Press release, AIEA, 10 août 2005.

238. *Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran et résolutions pertinentes du Conseil*, GOV/2005/64, Résolution du Conseil des gouverneurs, 11 août 2005, §1.

239. *Ibid.*, §3.

240. GOV/2005/67, *précité*, §59-60.

241. *Ibid.*, §55.

activités liées à des armes nucléaires sont limités »²⁴², suggérant ainsi qu'il demeure impossible pour l'Agence de conclure sur la nature du programme nucléaire iranien en l'état des inspections.

318. Le Conseil des gouverneurs adopte une nouvelle résolution le 24 septembre 2005 dans laquelle il rappelle, comme dans les résolutions précédentes, les manquements de l'Iran à ses obligations en vertu de son accord de garanties TNP. Toutefois, la teneur de la résolution GOV/2005/77 témoigne du changement d'attitude de l'Agence vis-à-vis de l'Iran, jugée jusque-là trop accommodante par certains observateurs²⁴³. Eu égard au comportement de l'Iran, le Directeur général approuve la description de cette situation comme celle d'un « cas spécial de vérification »²⁴⁴, « notant que l'Agence n'est toujours pas en mesure de conclure qu'il n'y a pas de matières ou d'activités nucléaires non déclarées en Iran »²⁴⁵. Pour la première fois dans une résolution, l'AIEA qualifie lesdits manquements de l'Iran de « violation » de ses engagements puisqu'elle

Constata que les nombreux manquements de l'Iran et ses infractions à ses obligations de se conformer aux dispositions de son accord de garanties TNP, présentés en détail dans le document GOV/2003/75, constituent une violation au sens du paragraphe C de l'article XII du Statut de l'Agence²⁴⁶.

Il s'agit de la première menace explicite de l'Agence de transférer le dossier nucléaire iranien au Conseil de sécurité des Nations Unies.

319. Alors que l'Iran ne figurait plus à l'ordre du jour des réunions de l'Agence depuis la signature de l'accord de Paris en novembre 2004, le dossier nucléaire iranien signe son retour au cœur des préoccupations de l'organisation de surveillance nucléaire mondiale. L'arrivée au pouvoir de Mahmoud Ahmadinejad marque ainsi une réelle rupture dans le déroulement de la crise nucléaire iranienne. Comme le souligne à juste titre Bruno Tertrais :

Entre 2003 et 2005, la crise iranienne était une course de lenteur : l'Europe cherchait à retarder le programme iranien, et l'Iran cherchait à retarder la transmission de son dossier au Conseil de Sécurité des Nations Unies. La négociation était basée sur le principe « suspension contre suspension » : l'Iran suspendait ses activités d'enrichissement, et les Occidentaux suspendaient la transmission du dossier à New York. Elle est devenue, depuis l'été 2005, une course de vitesse : l'Iran accélère son programme, et les Occidentaux font monter la pression diplomatique²⁴⁷.

242. *Ibid.*

243. Thérèse DELPECH, *L'Iran, la bombe et la démission des nations*, *op. cit.*, p. 97 ; Mark HIBBS et Andreas PERSBO, « The ElBaradei Legacy », *Bulletin of the Atomic Scientists*, 2009, vol. 65, n° 5, p. 10-23.

244. *Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran*, GOV/2005/77, Résolution du Conseil des gouverneurs, 24 sept. 2005, Préambule, point n.

245. *Ibid.*, Préambule, point m.

246. *Ibid.*, §1.

247. Bruno TERTRAIS, « Faut-il avoir peur de l'Iran ? », *précité*, p. 736.

2. L'absence de consensus des membres du P5 sur une saisine du Conseil de sécurité

a. Le rapprochement euro-américain eu égard à la situation iranienne

320. Après un premier mandat marqué par le lancement des interventions militaires en Afghanistan puis en Iraq, le président George W. Bush consacre le retour des partisans de l'engagement sélectif dans les crises internationales après sa réélection le 2 novembre 2004²⁴⁸. En février 2005, aux prémices de son second mandat, le président George W. Bush se rend dans les principales capitales européennes pour rencontrer ses homologues et les convaincre d'adopter une ligne plus dure à l'encontre de l'Iran²⁴⁹, sans succès. À cette occasion le chancelier allemand, Gerard Schroeder, et le président français, Jacques Chirac, lui font tous deux part du besoin des Européens d'être soutenus par les Américains dans les négociations avec les Iraniens²⁵⁰. Force est de constater que l'hypothèse d'un changement de régime en Iran s'avère hautement improbable²⁵¹, Washington infléchit sa position vis-à-vis de la République islamique et endosse l'initiative diplomatique européenne, après avoir refusé d'y participer à plusieurs reprises²⁵². La nouvelle secrétaire d'État, Condoleezza Rice, officialise le soutien du président George W. Bush aux efforts du E3/UE le 11 mars 2005 et ouvre la voie vers une normalisation, somme toute limitée, des relations avec l'Iran :

*In order to support the EU-3's diplomacy, the President has decided that the U.S. will drop its objection to Iran's application to the World Trade Organization and will consider, on a case-by-case basis, the licensing of spare-parts for Iranian civilian aircraft, in particular from the EU to Iran*²⁵³.

Toutefois, il s'agit davantage d'une limitation des entraves américaines au bon déroulement des négociations qui se tiennent entre l'Iran et les Européens, que de la manifestation d'une volonté d'engagement des États-Unis dans les pourparlers sur le nucléaire iranien.

248. Kenneth W STEIN, « La doctrine Bush de l'«engagement collectif» ou la continuité de la politique étrangère américaine au Moyen-Orient », *Politique étrangère*, 2002, vol. 67, n° 1, p. 149-171 ; Tanguy STRUYE DE SWIELANDE, *La politique étrangère de l'administration Bush : Analyse de la prise de décision*, Bruxelles : Peter Lang, 2007, 299 p., p. 74-75.

249. Stephen M. WALT, *Taming American Power*, *op. cit.*, p. 131.

250. *Idem.* ; David PATRIKARAKOS, *Nuclear Iran*, *op. cit.*, p. 211.

251. Le président George W. Bush a longtemps considéré, à tort, que le système islamique iranien était au bord de l'effondrement. Suzanne MALONEY, « US policy toward Iran: Missed opportunities and paths forward », *The Fletcher Forum of World Affairs*, été 2008, vol. 32, n° 2, p. 24-44, p. 28.

252. David PATRIKARAKOS, *Nuclear Iran*, *op. cit.*, p. 211-212 ; Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, *op. cit.*, p. 143.

253. Statement by Secretary of State Condoleezza Rice, US Support for the EU3, 11 mars 2005.

b. L'opposition de la Chine et de la Russie à une saisine du Conseil de sécurité

321. Partenaires privilégiés de l'Iran dans les domaines de l'armement et du nucléaire depuis les années 1990, la Russie et la Chine sont des acteurs capitaux dans le dossier iranien même si l'ambivalence de leur position eu égard au programme nucléaire iranien a rendu difficile la prévision de leur comportement après les révélations de l'existence des sites nucléaires clandestins de Natanz et Arak en août 2002.

322. D'un côté, Moscou semble partagée entre la préservation de ses intérêts stratégiques et économiques et sa crainte de l'acquisition d'une arme nucléaire par son voisin iranien. Malgré les soupçons qui pèsent désormais sur la nature du programme nucléaire iranien et les pressions internationales, notamment des États-Unis, la Russie réaffirme à plusieurs reprises l'importance de la coopération nucléaire avec Téhéran en soulignant qu'elle n'est en aucun cas militaire et qu'elle s'opère sous la supervision de l'AIEA²⁵⁴. Dans le même temps, le ministre russe des Affaires étrangères, Igor Ivanov, adresse une lettre à son homologue iranien au mois d'août 2003 lui demandant de suspendre les activités d'enrichissement en Iran et de s'approvisionner en combustible sur les marchés internationaux²⁵⁵. De son côté, Pékin, qui a tissé des liens très étroits avec l'Iran, voit également ses intérêts économiques et stratégiques menacés. Si l'assistance chinoise sur le plan nucléaire, très importante pendant la décennie 1990, s'est tarie en raison de l'influence américaine²⁵⁶, la coopération entre Pékin et Téhéran a augmenté dans des proportions importantes depuis la fin du XX^e siècle²⁵⁷.

323. Attachée au régime de non-prolifération, la Russie défend le droit de l'Iran aux usages pacifiques de l'énergie atomique et met en œuvre une politique de prévention visant à l'empêcher d'accéder au cycle complet du combustible pour retarder l'acquisition éventuelle de

254. Les États-Unis ont utilisé à la fois la carotte et le bâton pour dissuader la Russie de poursuivre sa coopération nucléaire avec l'Iran, sans succès. En effet, la construction de Bushehr est particulièrement bénéfique pour Moscou au vu (i) des devises fortes qu'elle rapporte au pays ; (ii) des contrats futurs de réacteurs nucléaires qui pourraient être signés ; (iii) des effets positifs sur l'industrie russe, tant sur le marché du travail que du point de vue technologique ; et enfin (iv) pour affirmer l'indépendance de la politique de la Russie vis-à-vis des États-Unis. Robert O. FREEDMAN, *Russia, Iran and the Nuclear Question : the Putin Record*, Strategic Studies Institute, nov. 2006, 54 p., p. 16-17 ; Thérèse DELPECH, *L'Iran, la bombe et la démission des nations*, *op. cit.*, p. 46-47 ; Seyed Hossein MOUSAVIAN, *The Iranian Nuclear Crisis*, *op. cit.*, p. 91.

255. Cette initiative intervient parallèlement à l'envoi d'une lettre similaire par les ministres européens des Affaires étrangères. *ibid.*, p. 91-92.

256. Thérèse DELPECH, *L'Iran, la bombe et la démission des nations*, *op. cit.*, p. 59-60

257. Elle repose à la fois sur les besoins énergétiques croissants et colossaux de la Chine, et sur la demande soutenue de l'Iran en biens de consommation. La coopération sino-iranienne comporte également un volet militaire, la Chine ayant exporté de nombreux armements vers l'Iran et contribué au développement du programme balistique iranien grâce à des transferts de technologie *ibid.*, p. 57 ; John W. GARVER, *China and Iran*, *op. cit.*, p. 166-200.

la bombe, tout en conservant ses intérêts économiques²⁵⁸. Lorsque l'Iran reprend ses activités de conversion en août 2005, le ministre russe des Affaires étrangères tente de désamorcer la crise en publiant une déclaration invitant l'Iran à cesser ses activités d'enrichissement et à reprendre sa coopération avec l'AIEA²⁵⁹. Soutenant également le droit de l'Iran aux usages pacifiques de l'énergie atomique²⁶⁰, Pékin considère toutefois que l'existence d'un programme d'enrichissement de l'uranium, clandestin en l'espèce, ne constitue pas en soi la preuve d'une intention de fabriquer une arme nucléaire et s'en tient aux déclarations iraniennes sur la nature pacifique du programme nucléaire iranien²⁶¹. Pékin invite toutefois l'Iran à coopérer pleinement avec l'AIEA, respecter ses engagements internationaux en matière de non-prolifération nucléaire et ratifier le protocole additionnel à son accord de garanties au plus vite²⁶².

324. La Russie et la Chine signent la déclaration commune du G8 sur la non-prolifération des armes de destruction massive lors du sommet d'Évian dans laquelle les États présents expriment leurs inquiétudes quant au non-respect par l'Iran de ses obligations en vertu du TNP et lui demandent « instamment de signer et de mettre en œuvre un protocole additionnel de l'AIEA sans délai ni condition »²⁶³. Lors du sommet du G8 à Sea Island en juin 2004, la Russie et la Chine signent une autre déclaration soutenant « la suspension de la coopération concernant le cycle du combustible nucléaire avec les États qui violent leurs obligations en matière de non-prolifération nucléaire et de garanties, reconnaissant que la responsabilité et le pouvoir de prendre de telles décisions incombent aux gouvernements nationaux ou au Conseil de sécurité »²⁶⁴. Même si l'Iran n'est pas spécifiquement mentionné comme tel, le plan d'action du G8 sonne comme une mise en garde à l'attention de l'Iran quant à une éventuelle suspension de l'assistance russe en cas de violation avérée de ses engagements internationaux.

258. La Russie participe à la construction des centrales nucléaires iraniennes qu'elle fournit en combustible qui, une fois irradié, doit être retraité sur le territoire russe pour éviter tout risque de prolifération par l'Iran. Thérèse DELPECH, *L'Iran, la bombe et la démission des nations*, op. cit., p. 49; Seyed Hossein MOUSAVIAN, *The Iranian Nuclear Crisis*, op. cit., p. 91-92; L'accord sur la fourniture de combustible russe pour la centrale de Bushehr est finalisé en février 2005, prévoyant que le combustible irradié sera envoyé en Russie pour y être retraité afin de prévenir tout risque de détournement à des fins militaires « Russia-Iran nuclear deal signed », BBC, 27 fév. 2005.

259. Robert O. FREEDMAN, *Russia, Iran and the Nuclear Question : the Putin Record*, précité, p. 27 et s.

260. Moritz PIEPER, *Hegemony and Resistance around the Iranian Nuclear Programme : Analysing Chinese, Russian and Turkish Foreign Policies*, Londres : Routledge, 2017, 190 p., p. 100.

261. Le fait que la Chine prenne pour argent comptant les déclarations de l'Iran quant à la nature de son programme nucléaire témoigne à la fois de la bonne volonté chinoise à l'égard de la République islamique d'Iran et de la confiance mutuelle qui caractérise la relation entre les deux États. John W. GARVER, *China and Iran*, op. cit., p. 163.

262. *Ibid.*, p. 163-164.

263. *Déclaration du G8 sur la non-prolifération des armes de destruction massive*, précité.

264. « Plan d'action du G8 sur la non-prolifération », Sea Island, 9 juin 2004.

325. En revanche, lorsque les Européens évoquent une saisine du Conseil de sécurité si Téhéran ne rétablit pas le gel des activités sensibles, la Russie et la Chine s’y opposent, bloquant *de facto* la démarche européenne en raison de leur droit de veto respectif²⁶⁵. Ces deux États rejettent ainsi l’éventualité d’adopter des sanctions contre l’Iran dans le cadre du Chapitre VII de la Charte. La Russie comme la Chine sont particulièrement critiques à l’égard des sanctions internationales, à la fois parce qu’elles contreviendraient au principe de non-ingérence dans les affaires internes des États, mais aussi parce qu’elles ont elles-mêmes fait l’objet de sanctions internationales²⁶⁶.

Conclusion du chapitre 2

326. Après le déclenchement de la crise nucléaire iranienne en 2002, les Européens saisissent l’opportunité de s’ériger comme médiateur entre l’Iran et la « communauté internationale » dans un contexte global particulièrement tendu, notamment en raison de la fragilisation du régime de non-prolifération nucléaire, du manque de consensus eu égard à l’intervention militaire en Iraq mais aussi de l’absence de relations diplomatiques entre l’Iran et les États-Unis depuis la prise en otage du personnel de l’ambassade américaine à Téhéran en 1979. Dès le mois d’août 2003 et parallèlement aux investigations de l’AIEA, qui visent à mettre au jour les détails techniques du programme nucléaire iranien et en évaluer la nature, les ministres européens des Affaires étrangères français, britannique et allemand – rejoints par le Haut représentant pour la PESC en 2004 – unissent leurs efforts pour aboutir à une solution négociée avec l’Iran sur son programme nucléaire.

327. Prenant leur distances par rapport aux États-Unis, qui prônaient un transfert du dossier nucléaire iranien au Conseil de sécurité des Nations Unies et la mise en œuvre d’une diplomatie coercitive, les Européens décident au contraire de mener une diplomatie incitative, privilégiant la coopération au recours aux sanctions économiques. Malgré les difficultés et les désaccords, ils obtiennent que l’Iran signe le protocole additionnel de l’AIEA le 18 décembre

265. Même si les Européens avaient recueilli l’appui de suffisamment d’États pour obtenir la majorité des voix au sein du conseil des gouverneurs, un tel passage en forcer aurait risqué d’aboutir à une impasse au Conseil de sécurité en raison du droit de veto dont disposent la Chine et la Russie. Laurent ZECCHINI, « Les Européens renoncent “dans l’immédia” à transférer le dossier du nucléaire iranien à l’ONU », *Le Monde*, 22 sept. 2005 ; Thérèse DELPECH, *L’Iran, la bombe et la démission des nations*, *op. cit.*, p. 58.

266. Sur l’opposition de la Chine aux sanctions du Conseil de sécurité, Congyan CAI, « China’s position and practice concerning unilateral sanctions » in *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Charlotte BEAUCILLON (éd.), Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 2021, p. 70-89, p. 73-75 ; en ce qui concerne la Russie, Robert O. FREEDMAN, *Russia, Iran and the Nuclear Question : the Putin Record*, *précité* ; Ivan N. TIMOFEEV, « Unilateral and extraterritorial sanctions policy : the Russian dimension » in *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Charlotte BEAUCILLON (éd.), Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 2021, p. 90-109.

2003 et qu'il suspende, volontairement, certaines activités nucléaires liées à l'enrichissement de l'uranium et au retraitement du combustible irradié grâce à la déclaration de Téhéran d'octobre 2003 et l'accord de Paris de novembre 2004. En contrepartie, les Européens reconnaissent le droit de l'Iran à bénéficier des usages pacifiques de l'atome et proposent d'accroître leur coopération avec Téhéran dans les domaines économique et nucléaire. Mais l'élection à la présidence de la République islamique de l'Iran de l'ultraconservateur Mahmoud Ahmadinejad en juin 2005 dégrade les espoirs d'un accord de long terme, ce dernier décidant unilatéralement de relancer les activités de conversion de l'uranium dès le mois d'août 2005.

328. Si les révélations quant à l'existence des sites nucléaires de Natanz et Arak en 2002 avaient démontré l'inefficacité des sanctions unilatérales américaines à empêcher le développement d'un programme nucléaire clandestin, potentiellement militaire, l'initiative diplomatique européenne marque l'échec de l'approche incitative vis-à-vis de l'Iran. Puisque « le bâton sans la carotte » des Américains, puis « la carotte sans le bâton » des Européens n'ont pas permis de ramener l'Iran à ses engagements internationaux en matière de non-prolifération nucléaire, une nouvelle stratégie doit être mise en place pour répondre à la crise nucléaire iranienne. En qualifiant les manquements de l'Iran à ses obligations internationales en vertu de son accord de garanties TNP, l'AIEA ouvre la voie à une saisine du Conseil de sécurité des Nations Unies et à l'adoption de mesures au titre du Chapitre VII de la Charte.

CONCLUSION DU TITRE I

329. La diplomatie coercitive déployée par les États-Unis au travers de sanctions économiques unilatérale s'est avérée inopérante pour freiner les ambitions nucléaires de l'Iran, en témoigne le développement d'un programme nucléaire clandestin dont l'existence a été révélée en août 2002. De la même manière, la diplomatie incitative mise en œuvre par les Européens à partir d'août 2003 n'a pas permis d'obtenir que Téhéran renonce aux activités nucléaires posant un risque de prolifération, validant la deuxième assertion de notre hypothèse 4. Il serait toutefois hâtif de conclure à l'inefficacité de ces premiers dispositifs et envisager le recours à la force pour contraindre l'Iran à abandonner certains pans de son programme nucléaire. D'une part, il semblerait que les sanctions américaines n'aient pas atteint leurs objectifs en raison du manque de promesse de récompense en cas de renoncement par l'Iran de toute activité liée à l'enrichissement et au retraitement. D'autre part, l'échec de l'approche européenne fondée sur le dialogue et l'espérance de gains d'une coopération économique à long terme s'explique à la fois par l'insuffisance des incitations proposées mais aussi par l'absence de mécanisme coercitif qui garantisse le respect par l'Iran de ses engagements nucléaires, par exemple dans le cadre de l'accord de Paris.

330. Si les dispositifs coercitifs et incitatifs mis en place respectivement par les États-Unis et les Européens n'ont pas fonctionné dans le cadre de la crise nucléaire iranienne lorsqu'ils ont été utilisés de manière indépendante, les raisons de leur faillite suggèrent qu'ils pourraient être efficaces s'ils étaient utilisés simultanément. Dans une approche pragmatique, les E3/UE et les États-Unis – rejoints par la Chine et la Russie – vont à cet effet changer de stratégie après le transfert du dossier iranien au Conseil de sécurité en optant pour une « double approche » qui mise sur la complémentarité entre les sanctions économiques (le bâton) et les incitations constituées à la fois des bénéfices attendus d'une levée des sanctions mais aussi des gains escomptés d'une coopération de long terme (la carotte).

TITRE II

LA DYNAMIQUE DU TEMPS DES SANCTIONS ÉCONOMIQUES

331. Ni les tentatives diplomatiques menées par les Européens, ni la menace de sanctions économiques agitée par les Américains ne suffisent à convaincre les autorités iraniennes de suspendre les activités nucléaires posant un risque de prolifération. En réponse à l'impasse des négociations sur le dossier nucléaire iranien, l'AIEA change de ton en qualifiant les manquements de l'Iran de « violation » de son accord de garanties ce qui ouvre la voie à une saisine du Conseil de sécurité en vertu des dispositions prévues par son Statut, acte constitutif de l'Agence. Rendant crédible la menace de sanctions économiques, la procédure ainsi engagée par l'AIEA laisse une ultime chance à l'Iran de revenir à ses engagements internationaux en matière de non-prolifération dans le cadre d'une solution négociée, avant que ne puissent être adoptées des mesures coercitives à son encontre en vertu du Chapitre VII de la Charte¹. L'Iran refuse toutefois l'offre de coopération proposée en juin 2006 par le P5+1, format constitué du E3/UE auquel se sont joints les États-Unis, la Chine et la Russie, et poursuit ses activités nucléaires. Dès le mois de décembre 2007, le Conseil de sécurité des Nations Unies décide de prendre des mesures coercitives contre l'Iran en adoptant la résolution 1737 (2006), dont les dispositions seront successivement renforcées par les résolutions 1747 (2007), 1803 (2008) et 1929 (2010)². Ainsi le Conseil de sécurité cherche-t-il à entraver les progrès de l'Iran dans les domaines nucléaire et balistique, posant un risque de prolifération, en restreignant son accès aux biens et technologies, aux compétences techniques mais aussi aux financements susceptibles de contribuer au développement de ces programmes. Sont également visées les personnes et entités jouant un rôle majeur dans la poursuite des activités décriées et susceptibles d'influencer la politique nucléaire de l'Iran, entendue comme l'ensemble des décisions prises par les autorités pour régir les activités nucléaires mises en œuvre par l'État (Chapitre 3).

332. L'action du Conseil de sécurité se fonde sur la responsabilité du maintien de la paix et de la sécurité internationales qui lui a été conférée par l'ensemble des Membres de l'Organisation, au travers de la Charte. Le caractère obligatoire des décisions prises par cet organe permet ainsi une application universelle des mesures coercitives contre l'Iran dont on pourrait attendre de larges effets, et donc un changement de comportement des autorités iraniennes sur le dossier nucléaire. Mais ce sont les dissensions au sein même du Conseil de sécurité sur la nature et la portée des mesures à adopter qui en limitent la probabilité de

1. Jusque-là, la forte opposition des Européens à une saisine du Conseil de sécurité par l'AIEA rendait peu crédible l'adoption de sanctions collectives contre Téhéran.

2. S/RES/1737 (2006), *précité*; S/RES/1747 (2007), *précité*; S/RES/1803 (2008), *précité*; S/RES/1929 (2010), *précité*.

succès. Les États-Unis et l'Union européenne décident à cet égard d'aller au-delà d'une simple transposition des mesures coercitives prises par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII. D'une part, la liste des personnes et entités visées par des restrictions de déplacement et/ou des mesures de gel d'avoirs, mais aussi la liste des biens et technologies dont les échanges sont contraints sont étendues. D'autre part, des sanctions dites « autonomes » sont prises par les autorités américaines et européennes pour contourner les blocages de la Chine et de la Russie au sein du Conseil de sécurité en faveur d'un renforcement des mesures existantes, et pour renforcer ainsi la pression économique sur l'Iran. Ces sanctions visent particulièrement l'industrie pétrolière et gazière, principale source de devises de l'Iran, ainsi que le secteur financier, afin d'affaiblir de manière significative la capacité des autorités iraniennes à financer les activités posant un risque de prolifération (Chapitre 4).

Chapitre 3

L'engagement renouvelé du Conseil de sécurité

333. Déployée depuis août 2003, la diplomatie incitative mise en œuvre par le E3/UE ne permet pas d'obtenir de l'Iran qu'il suspende ses activités nucléaires posant un risque de prolifération et qu'il collabore pleinement avec l'AIEA pour instaurer la confiance dans les fins exclusivement pacifiques de son programme nucléaire. L'impasse des négociations contraint alors l'Agence – institution *technique* chargée de prévenir la prolifération des armes nucléaires et promouvoir les usages pacifiques de l'atome – à transmettre le dossier nucléaire iranien au Conseil de sécurité des Nations Unies, organe *politique* qui porte la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales (Section I).

334. Préoccupé par les risques de prolifération que présente le programme nucléaire iranien, le Conseil de sécurité décide d'agir en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, constatant que les agissements de l'Iran constituent une menace à la paix et la sécurité internationales. Malgré les réticences de la Russie et de la Chine à adopter des restrictions économiques à l'encontre de l'Iran, l'organe de l'ONU instaure un régime de sanctions collectives pour rappeler l'Iran à ses obligations internationales en matière de non-prolifération nucléaire. Soucieux de limiter les effets de ces mesures sur la population, le Conseil de sécurité vise particulièrement les activités, mais aussi les personnes et entités susceptibles de contribuer aux programmes nucléaire et balistique de l'Iran (Section II).

Section I. La saisine du Conseil de sécurité par l'AIEA

335. Les investigations menées par l'AIEA depuis février 2003 ont progressivement étayé un faisceau d'indices suggérant la dimension militaire des activités nucléaires passées de l'Iran, posant un risque de prolifération¹. Les découvertes d'éléments incriminants susceptibles de conforter les soupçons sur une possible militarisation du programme nucléaire iranien ont ainsi mis en exergue les limites des pouvoirs de vérification et de sanction de l'Agence (§1). Décidée à réagir aux nombreux manquements à son accord de garanties par l'Iran et aux menaces que fait porter la conduite de l'Iran sur la paix et la sécurité internationales, l'AIEA n'a d'autre choix que de saisir le Conseil de sécurité (§2).

1. V. *supra* Chapitre 1, Section II, §2, L'indéniable dimension militaire du programme nucléaire iranien, p. 123

§1. Les limites des compétences de l'AIEA

336. Le Statut de l'AIEA, adopté le 23 octobre 1956 et entré en vigueur le 29 juillet 1957, prévoit deux situations dans lesquelles l'Agence peut saisir le Conseil de sécurité : lorsque se posent des questions relevant de la compétence de l'organe restreint des Nations Unies (article III. B. 4) ou bien en cas de violation par un État de son accord de garanties (A). À la lumière de ces dispositions, il convient de s'intéresser aux motifs invoqués par l'Agence pour envisager une saisine du Conseil de sécurité en ce qui concerne le dossier nucléaire iranien (B).

A. L'encadrement de la procédure de saisine du Conseil de sécurité par l'AIEA

1. Les limites des pouvoirs de vérification et de sanction de l'Agence

337. Instruments fondamentaux du contrôle de l'exécution du TNP, les accords de garanties permettent un équilibre acceptable entre le respect de la souveraineté des États parties² au TNP et la nécessité pour l'Agence de demander la mise en œuvre de mesures particulières dans certains cas³. Bien qu'ils aient été complétés par la possibilité pour les États de signer un protocole additionnel, les pouvoirs de vérification de l'Agence restent limités.

338. Lorsqu'elle suspecte un État de ne pas respecter son accord de garanties, l'Agence est autorisée à prendre des mesures particulières pour vérifier les éléments suscitant des inquiétudes. Non seulement elle peut demander des « précisions et des éclaircissements »⁴, mais elle peut aussi procéder à des inspections dites « spéciales » qui s'ajoutent aux activités d'inspection régulières⁵. Plus intrusives, les inspections spéciales supposent l'assentiment préalable de l'État concerné pour étendre le droit d'accès de l'Agence à des renseignements ou emplacements non couverts par la procédure d'inspection régulière⁶. Comme le souligne Delphine Pouëzat, l'exigence du consentement dudit État illustre les limites au pouvoir de vérification de l'Agence, particulièrement par rapport à ce qui aurait été possible au regard de son Statut⁷. En effet, l'article XII. A. 6 de cet instrument prévoit que les inspecteurs de l'AIEA, « à tout moment, auront accès à tout lieu, à toute personne qui, de par sa profession,

2. « Sous réserve des dispositions du présent statut et de celles des accords conclus entre elle et un État ou un groupe d'États conformément aux dispositions du présent statut, l'Agence exerce ses fonctions en respectant les droits souverains des États ». Statut de l'AIEA, *précité*, art. III. D.

3. Delphine POUËZAT, « L'Agence internationale de l'énergie atomique et le Conseil de sécurité des Nations Unies », *AFDI*, 2005, vol. 51, p. 1-15, p. 6-7.

4. *INFCIRC/153*, *précité*, §69.

5. *Ibid.*, §73.

6. *Ibid.*, §77.

7. Delphine POUËZAT, « L'Agence internationale de l'énergie atomique et le Conseil de sécurité des Nations Unies », *précité*, p. 7.

s'occupe de produits, équipement ou installations qui doivent être contrôlés en vertu du présent statut, et à tous éléments d'information », nécessaires pour s'assurer du respect par l'État de ses engagements.

339. Aussi, lorsque cela est « essentiel et urgent », l'AIEA peut « inviter » cet État à mettre en œuvre, sans délai, « une mesure déterminée pour permettre de vérifier que des matières nucléaires soumises aux garanties en vertu de l'accord ne sont pas détournées vers des armes nucléaires »⁸. Il peut s'agir, comme dans l'exemple iranien, de la mise en œuvre de mesures de confiance pour clarifier la situation voire cesser la violation. Non prévues par les accords de garanties, ces mesures vont au-delà des engagements dudit État et n'ont donc aucune force obligatoire. À cet effet, l'Agence a régulièrement rappelé « l'importance de mesures de confiance et la réaffirmation, dans ces résolutions, que l'application complète et le maintien de la suspension [...] en tant que *mesure de confiance volontaire juridiquement non contraignante* devant être vérifiée par l'Agence, sont essentiels pour le règlement des questions en suspens », particulièrement après la reprise par l'Iran des activités qu'il avait suspendues au titre de l'accord de Paris⁹.

340. Quand les inspecteurs de l'Agence identifient des manquements d'un État à son accord de garantie, ils en rendent compte au Directeur général qui transmet leur rapport au Conseil des gouverneurs¹⁰. Dans un premier temps, l'article XII. C dispose que « le Conseil enjoint à l'État ou aux États bénéficiaires de mettre fin immédiatement à toute violation dont l'existence est constatée ». Si ledit État, bénéficiaire de l'aide de l'Agence dans le cadre d'un projet de coopération technique¹¹, se refuse à cesser le comportement fautif et à se conformer à son accord de garanties, l'article XII. C prévoit la possibilité pour l'AIEA d'adopter des mesures de correction à son encontre :

Si l'État ou les États bénéficiaires ne prennent pas dans un délai raisonnable toutes mesures propres à mettre fin à cette violation, le Conseil peut [...] donner des instructions pour que soit réduite ou interrompue l'aide accordée par l'Agence ou par un membre, et demander la restitution des produits et de l'équipement mis à la disposition du membre ou groupe de membres bénéficiaires.

341. Conformément à l'article XIX. B du Statut, le constat du manquement à un accord de garanties peut aussi donner lieu à l'adoption de sanctions institutionnelles prenant la

8. *INFCIRC/153*, précité, §18.

9. *GOV/2005/77*, précité, préambule, §j.

10. Après qu'une inspection a été effectuée, l'État concerné est dûment informé par l'Agence de ses résultats. Si l'État n'est pas d'accord avec le rapport des inspecteurs de l'Agence, il a le droit de soumettre un rapport sur la question au Conseil des gouverneurs. *The Agency's Inspectors : Memorandum by the Board of Governors (Annex)*, GC(IV)/INF/27, aieag, 10 août 1960, §12.

11. Le Statut prévoit que l'aide reçue par un État bénéficiaire, dans le cadre d'un projet approuvé par l'Agence, ne doit pas être utilisée à des fins militaires et que ledit projet sera soumis au système de garanties. Statut de l'AIEA, précité, art. XI. F. 4.

forme de la privation des droits et privilèges découlant du statut de membre de l'AIEA¹². Quoiqu'il en soit, les mesures prises par le Conseil des gouverneurs ne sauraient empêcher le Conseil de sécurité ou les États membres de prendre d'autres mesures appropriées¹³.

2. Les situations dans lesquelles l'AIEA peut saisir le Conseil de sécurité

342. Le Statut de l'Agence prévoit deux cas dans lesquels l'AIEA peut décider de saisir le Conseil de sécurité lorsqu'une violation d'un accord de garanties est établie ou que le Conseil des gouverneurs constate que « l'Agence n'est pas à même de vérifier que les matières nucléaires qui doivent être soumises aux garanties conformément à l'accord n'ont pas été détournées vers des armes nucléaires ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires »¹⁴. D'une part, l'article III. B. 4, après avoir précisé les fonctions de l'AIEA en matière de développement et de promotion des usages pacifiques de l'atome, dispose que l'Agence :

Adresse des rapports annuels sur ses travaux à l'Assemblée générale des Nations Unies et, lorsqu'il y a lieu, au Conseil de sécurité. Si des questions qui sont de la compétence du Conseil de sécurité viennent à se poser dans le cadre des travaux de l'Agence, elle en saisit le Conseil de sécurité, organe auquel incombe la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales ; elle peut également prendre les mesures permises par le présent statut, notamment celles que prévoit le paragraphe C de l'article XII¹⁵.

343. Institué en 1945 avec la signature de la Charte des Nations Unies au début de l'ère nucléaire, le Conseil de sécurité a dû résoudre des problèmes nés des conséquences, potentiellement destructrices, de cette technologie sur la paix et la sécurité internationales. Il a ainsi montré à plusieurs reprises que la prolifération des armes de destruction massive, et *a fortiori* des armes nucléaires, relevait de sa compétence. S'intéressant d'abord à l'affrontement des États dotés au cours de la Guerre froide, le Conseil de sécurité a ensuite déployé ses

12. La suspension des privilèges de l'Afrique du Sud a amplement été débattue entre 1987 et 1990 afin de l'empêcher d'obtenir l'arme nucléaire. David FISCHER, *History of the International Atomic Energy Agency : The First Forty Years*, AIEA, 1997, 550 p., p. 109-111 ; Cet article a également été invoqué à l'encontre d'Israël après le bombardement d'Osirak en 1981. *ibid.*, p. 103-104 ; En ce qui concerne l'exclusion de la Corée du Nord du programme d'assistance technique de l'AIEA en 1994, Matthias DEMBINSKI, « North Korea, IAEA special inspections, and the future of the nonproliferation regime », *précité*, p. 36.

13. Hans Martin BLIX, « Aspects juridiques des garanties de l'Agence internationale de l'énergie atomique », *AFDI*, 1983, vol. 29, p. 37-58, p. 56 ; La coopération des États fournisseurs peut s'avérer par ailleurs nécessaire pour garantir l'efficacité de toute décision du Conseil des gouverneurs de réduire ou suspendre l'aide fournie à un État fautif bénéficiaire. Mohamed Ibrahim SHAKER, « The Evolving International Regime of Nuclear Non-Proliferation », *R.C.A.D.I.*, 2006, vol. 321, p. 9-202, p. 81.

14. *INFCIRC/153*, *précité*, §19.

15. Dans sa version anglaise, le texte n'emploie pas le terme « saisit » comme en français mais celui de « notify ». Delphine POUËZAT, « L'Agence internationale de l'énergie atomique et le Conseil de sécurité des Nations Unies », *précité*, p. 2, note 7.

efforts pour empêcher que de nouveaux États n'acquiescent l'arme nucléaire¹⁶. Répondant à une question intitulée « La responsabilité du Conseil de sécurité en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationales », le Président de l'organe onusien a notamment déclaré que :

La prolifération des armes de destruction massive constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales. Les membres du Conseil de sécurité s'engagent à travailler à la prévention de la dissémination des technologies liées à la recherche et à la production de telles armes et à prendre les mesures appropriées à cet effet [...] Ils soulignent le rôle essentiel des garanties de l'AIEA pleinement efficaces pour l'application [du TNP][...] Les membres du Conseil de sécurité prendront des mesures appropriées si des violations leur sont notifiées par l'AIEA¹⁷.

344. Si pour certains la mobilisation du Conseil de sécurité en matière de non-prolifération nucléaire depuis la déclaration de 1992 est insuffisante¹⁸, l'adoption de la résolution 1540 sur la non-prolifération le 28 avril 2004 replace la responsabilité du Conseil de sécurité au centre de la lutte contre la prolifération en inscrivant cette question dans le cadre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies¹⁹. Cette résolution revêt une importance particulière puisque le Conseil de sécurité y affirme que la prolifération des armes nucléaires, chimiques et biologiques et de leurs vecteurs constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales. Il décide par ailleurs que les États membres doivent prendre des mesures concrètes pour éviter que ces armes de destruction massive ne tombent dans les mains d'acteurs non-étatiques et crée un comité chargé de suivre l'application de la résolution²⁰.

345. D'autre part, l'article XII. C du Statut énonce la possibilité pour l'Agence de saisir le Conseil de sécurité en cas de violation²¹ de l'accord de garanties qui la lie à l'État concerné, et ce parallèlement à l'adoption des mesures que peut prendre l'Agence à son encontre. Cet article dispose que « le Conseil porte cette violation à la connaissance de tous les membres et en saisit le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale des Nations Unies ». Au cas où le Conseil, après examen des renseignements pertinents communiqués par le Directeur général, constate que « l'Agence n'est pas à même de vérifier que les matières nucléaires qui doivent être soumises aux garanties conformément à l'accord n'ont pas été détournées vers des

16. Carlton STOIBER, « Le droit nucléaire au Conseil de sécurité des Nations Unies » in *Le droit nucléaire international : Histoire, évolution et perspectives*, 10^e anniversaire de l'École internationale de droit nucléaire, AEN, Paris : Les Éditions de l'OCDE, 2010, p. 101-117, p. 101.

17. S/23500, 31 jan. 1992, *Note du Président du Conseil de sécurité*, p. 4-5.

18. James D. FRY, *Legal Resolution of Nuclear Non-Proliferation Disputes*, Cambridge University Press, 2013, p. 87.

19. S/RES/1540 (2004), 28 avr. 2004, *Non-prolifération des armes de destruction massive*.

20. Sur cette résolution, voir particulièrement Serge SUR, « La résolution 1540 du Conseil de sécurité (28 avril 2004) : entre la prolifération des armes de destruction massive, le terrorisme et les acteurs non étatiques », *RGDIP*, 2004, p. 855-882.

21. Il convient de souligner que le terme « violation » est traduit en anglais par « *non-compliance* » et non « *violation* ».

armes nucléaires ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires », le paragraphe 19 du modèle d'accord de garanties INFCIRC/153 prévoit qu'il peut mettre en œuvre les dispositions prévues à l'article XII. C du Statut. Cette disposition traduit l'approche conceptuelle de l'activité de vérification menées par l'AIEA en tant que « mise à l'épreuve de l'hypothèse de détournement ». En effet, il demeure assez peu réaliste d'imaginer des scénarii dans lesquels un inspecteur découvrirait un acte concret de détournement des matières nucléaires. Ainsi, les méthodes de vérification sont conçues pour offrir une probabilité de détection suffisante, mais ne garantissent pas toujours que l'Agence puisse affirmer avec un degré de certitude acceptable qu'il n'y a pas eu de détournement²². Comme le souligne Serge Sur, « le fait qu'aucun manquement aux engagements en puisse être décelé n'entraîne pas que cet engagement est parfaitement respecté, mais simplement que l'on n'a pas décelé de violations, alors même que celles-ci se sont peut-être produites »²³. La vérification n'en demeure pas moins essentielle qu'en augmentant la probabilité que soient décelés les manquements, il devient d'autant plus difficile pour un État de dissimuler le non-respect de ses engagements²⁴.

B. Les manquements de l'Iran à ses engagements internationaux

346. En dépit de son apparent engagement en faveur de la norme de non-prolifération, il fait peu de doutes après les révélations de l'existence des sites clandestins de Natanz et Arak en 2002 et les premières inspections de l'AIEA que l'Iran n'a pas respecté l'ensemble de ses obligations internationales en la matière. Une telle violation du droit international pourrait, si elle était avérée, servir de fondement à l'adoption de sanctions pour dissuader le régime de poursuivre ses efforts pour se doter d'une capacité nucléaire militaire. Eu égard aux constatations de l'Agence sur les activités nucléaires menées par l'Iran jusqu'en 2003, date des premières inspections consécutives aux révélations de l'existence des sites clandestins de Natanz et Arak, il apparaît que l'Iran s'est indubitablement affranchi de certains de ses engagements en vertu de l'accord de garanties qui le lie à l'AIEA (1). Mais si l'Iran n'a pas respecté l'esprit du TNP, il n'en pour autant violé aucune disposition (2).

1. Le non-respect par l'Iran des dispositions de son accord de garanties

347. Dès novembre 2003, le Conseil des gouverneurs de l'AIEA déplore dans une résolution « les *manquements* passés de l'Iran et ses *inobservations* de son obligation de se conformer aux dispositions de son accord de garanties »²⁵. Le troisième rapport du Directeur général

22. Hans GRUEMM, « Vérification dans le cadre du système des garanties – sa crédibilité et l'hypothèse du détournement », *AIEA Bulletin*, 1981, vol. 25, n° 4, p. 27-29, p. 27.

23. Serge SUR, *Vérification en matière de désarmement*, 273, RCADI, 1998, p. 9-102, p. 69.

24. *Ibid.*, p. 65.

25. Nous soulignons. GOV/2003/81, *précité*, §2; Dans les rapports qui ont précédé à l'adoption de cette résolution, le Directeur général de l'Agence a quant à lui employé le terme « omission » (« *failure* en

de l'Agence, dans une partie consacrée à l'appréciation de la situation de l'Iran eu égard à son accord de garanties, conclut qu'il ne fait aucun doute que « [l'Iran] a par le passé dissimulé certains aspects de ses activités nucléaires et qu'il a par conséquent manqué à l'obligation de se conformer aux dispositions de son accord de garanties »²⁶. Si dans la version française c'est toujours la notion de « manquement » qui est employée pour qualifier la méconnaissance par l'Iran de ses engagements internationaux, la version anglaise dudit rapport utilise désormais le terme « *breach* », et non plus « *failure* », pour souligner que les dissimulations de certains éléments du programme nucléaire iranien sont en contradiction avec l'obligation pour l'Iran de se conformer aux dispositions de son accord de garanties (« *with resultant breaches of its obligation to comply with the provisions of the Safeguards Agreement* »)²⁷.

348. Si dans un premier temps l'Agence avait pris soin d'éviter l'utilisation du terme « violation » (ou « *non-compliance* » en anglais) dans ses rapports et ses résolutions²⁸, le Conseil des gouverneurs, dans sa résolution GOV/2005/77 du 24 septembre 2005, constate pour la première fois « que les nombreux *manquements* de l'Iran et ses *infractions à ses obligations de se conformer aux dispositions de son accord de garanties TNP*, présentés en détail dans le document GOV/2003/75, *constituent une violation au sens du paragraphe C de l'article XII* du Statut de l'Agence »²⁹. Il constate en outre que « la dissimulation passée des activités nucléaires de l'Iran mentionnée dans le rapport du Directeur général, la nature de ces activités, les problèmes mis au jour au cours de la vérification par l'Agence des déclarations faites par l'Iran depuis septembre 2002 et l'absence de confiance qui en résulte dans le caractère exclusivement pacifique du programme nucléaire iranien ont soulevé des questions qui sont de la *compétence du Conseil de sécurité en tant qu'organe auquel incombe la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales* »³⁰, invoquant les dispositions de l'article III. B du Statut de l'Agence³¹. La résolution GOV/2005/77 marque ainsi une réelle rupture par rapport aux résolutions précédentes adoptées par le Conseil des gouverneurs, non seulement avec l'utilisation du terme « violation » mais aussi

anglais ») pour qualifier la situation de l'Iran par rapport à son accord de garanties. GOV/2003/40, *précité*; GOV/2003/63, *précité*.

26. GOV/2003/75, *précité*, §50.

27. *Ibid.*, §40; Le Conseil des gouverneurs reprendra la même conclusion, et la même utilisation du terme « *breach* », dans sa résolution du 26 novembre 2003, ainsi que dans ses résolutions des 29 novembre 2004 et 24 septembre 2005. GOV/2003/81, *précité*, §2; GOV/2004/90, *précité*, §4; GOV/2005/77, *précité*, §1.

28. Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, *op. cit.*, p. 145.

29. GOV/2005/77, *précité*, § 1 (nos italiques).

30. *Ibid.*, §2.

31. L'adoption en 2004 de la résolution 1540 du Conseil de sécurité qui a qualifié la prolifération des armes nucléaires, chimiques et biologiques de menace pour la paix et la sécurité internationales a probablement facilité l'invocation de cette disposition pour la première fois en 2005 dans le cas iranien. Delphine POUËZAT, « L'Agence internationale de l'énergie atomique et le Conseil de sécurité des Nations Unies », *précité*, p. 3.

par la mention explicite des dispositions statutaires permettant d'enclencher l'action du Conseil de sécurité.

349. En utilisant le terme « violation », l'Agence fait basculer la crise nucléaire iranienne dans une nouvelle phase : la saisine du Conseil de sécurité n'est plus une éventualité mais devient une certitude³². L'exemple iranien met ainsi en exergue la divergence qui semble exister entre les termes qui sont employés dans les instruments juridiques de l'AIEA et la pratique de l'Agence en matière de qualification des manquements d'un État par rapport à son accord de garanties. Dans un glossaire publié en 2001, avant le déclenchement de la crise iranienne, l'AIEA définit le terme « *non-compliance* » comme « *[any] violation by a state of its safeguards agreement with the IAEA* » et donne des exemples de situations qui constitueraient une violation par un État de son accord de garanties ou de son protocole additionnel³³. Il apparaît que le concept de « violation » inclut tout manquement à l'une des dispositions de ces instruments, notamment (i) le détournement de matières nucléaires provenant d'activités nucléaires déclarées, (ii) le défaut de déclaration de matières nucléaires devant être placées sous garanties, (iii) l'obstruction des activités des inspecteurs de l'Agence, (iv) la manipulation du système de comptabilité et de contrôle des matières nucléaires, (v) l'interférence avec le fonctionnement des équipements de garantie ou encore (vi) l'empêchement de l'AIEA de mener à bien ses activités de vérification.

350. Bien que le Conseil des gouverneurs n'ait décidé de recourir au terme de « violation » que dans sa huitième résolution, il apparaît clairement, au regard de la définition précitée, que l'Iran se trouvait en situation de violation de ses obligations dès la première résolution adoptée par le Conseil des gouverneurs le 12 septembre 2003³⁴. Dans les faits, l'AIEA n'a qualifié les manquements d'un État à son accord de garanties de « violations » qu'à cinq reprises, à savoir l'Iraq (1991), la Roumanie (1992), la Corée du Nord (1993), la Libye (2004) et l'Iran (2006)³⁵. Une liste, non exhaustive, des manquements de l'Iran à son accord de garanties tels qu'ils ont été constatés par l'Agence dans ses rapports, est présentée en annexe A.

2. L'absence de violation du Traité de non-prolifération par l'Iran

32. Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, *op. cit.*, p. 145.

33. AIEA, *Safeguards Glossary: 2001 Edition*, *op. cit.*, p. 13-14.

34. Cette résolution fait suite au rapport GOV/2003/40 du Directeur général de l'Agence qui constatait notamment, en juin 2003, des défauts de déclaration concernant des matières nucléaires, les activités se rapportant à leur utilisation et les installations dans lesquelles elles ont été entreposées ou traitées.

35. Trevor FINDLAY, « IAEA Noncompliance Reporting and the Iran Case », *Arms Control Today*, Table 1 ; John CARLSON, « Defining Noncompliance: NPT Safeguards Agreements », *Arms Control Today*, 2009, vol. 39, n° 4, p. 22-27, p. 22.

a. Le non-respect des accords de garantie et la question de la violation du TNP

351. Le premier argument de nature juridique invoqué à l'encontre de l'Iran par certains observateurs internationaux considère que la violation par cet État de l'accord de garanties qui le lie à l'AIEA constitue *per se* une violation l'article III du TNP³⁶. Le Département d'État américain conclut-il ainsi en 2005 que :

Iran's past failure to declare the import of UF₆, failure to provide design information to the IAEA on the existing centrifuge facility prior to the introduction of nuclear material, and its conduct of undeclared laser isotope separation, uranium conversion experiments, and plutonium separation work further reinforce this assessment and also make clear that Iran has violated Article III of the NPT and its IAEA safeguards agreement³⁷.

352. L'article III, paragraphe 1 dispose que :

Tout État non doté d'armes nucléaires qui est Partie au Traité s'engage à accepter les garanties stipulées dans un accord qui sera négocié et conclu avec l'Agence internationale de l'énergie atomique [...] à seule fin de vérifier l'exécution des obligations assumées par ledit État aux termes du présent Traité en vue d'empêcher que l'énergie nucléaire ne soit détournée de ses utilisations pacifiques vers des armes nucléaires ou autres dispositifs explosifs nucléaires.

Par cette disposition, le TNP confie à l'Agence la mission de vérifier que les États non dotés, parties au Traité, respectent leur engagement de ne pas chercher à acquérir, ni directement, ni indirectement, l'arme nucléaire, tel qu'il est stipulé à l'article II.

353. Certains considèrent ainsi qu'en acceptant de se soumettre aux garanties de l'Agence, les États non dotés de l'arme nucléaire s'engagent en toute logique à respecter l'accord de garanties conclu à cet effet³⁸. L'article III. 1 contiendrait ainsi une obligation juridique opérationnelle dont le non-respect caractériserait une violation du Traité. S'opposant à cette interprétation, Daniel H. Joyner, conclut que le seul lien juridique entre les accords de garanties de l'AIEA et le TNP est l'obligation faite par l'article III. 4 du TNP aux ENDAN de « [conclure] des accords avec l'Agence internationale de l'énergie atomique *pour satisfaire aux exigences du présent article* »³⁹.

36. *Ibid.*

37. *Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation and Disarmament Agreements and Commitments*, Department of State, août 2005, p. 80.

38. John CARLSON, « Defining Noncompliance: NPT Safeguards Agreements », *précité*, p. 4.

39. Nous soulignons. Voir Daniel H. JOYNER, *Interpreting the Nuclear Non-Proliferation Treaty*, Oxford : Oxford University Press, 2013, xiv-184 ; Daniel H. JOYNER, *Iran's nuclear program and international law : From Confrontation to Accord*, New York : Oxford University Press, 2016, xxiii-249, p. 75-79 ; Le document final de la conférence de révision du TNP de 2010 semble également considérer que l'entrée en vigueur d'un accord de garanties assure le respect par un État des dispositions de l'article III du Traité : « *The Conference welcomes that 166 States have brought into force comprehensive safeguards agreements with IAEA in compliance with article III, paragraph 4, of the Treaty.* » *2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons : Part I*, Final document NPT/CONF.2010/50 (Vol. I I), New York, 2010, §14.

354. Aussi efficaces et crédibles soient-elles, les procédures de vérification de l'AIEA ne permettent pas d'établir avec une certitude absolue qu'un État respecte pleinement son accord de garanties ou au contraire qu'il a violé ses engagements. Ainsi, même s'il semble probable qu'un État ne respecte pas les obligations centrales du TNP, l'Agence pourra seulement constater les manquements à son accord de garanties. Cette détermination ne concerne donc pas la composante matérielle du TNP mais uniquement la composante procédurale contenue dans l'accord de garanties⁴⁰. D'un point de vue strictement juridique, les manquements de l'Iran à son accord de garanties ne constituent pas une violation *per se* de l'article III du TNP. En effet, l'entrée en vigueur, le 13 décembre 1974, de l'accord de garanties généralisées INFCIRC/214 conclu entre l'Iran et l'AIEA suffit à établir le respect par cet État des dispositions de l'article III du Traité, même si Téhéran n'en a pas respecté l'esprit.

b. Du débat sur l'intention de fabriquer une arme nucléaire

355. L'interdiction faite aux États non dotés de l'arme nucléaire parties au TNP, tels que l'Iran, d'acquérir des armes nucléaires figure exclusivement aux termes de l'article II du Traité qui dispose que :

Tout État non doté d'armes nucléaires qui est Partie au Traité s'engage à n'accepter de qui que ce soit, ni directement ni indirectement, le transfert d'armes nucléaires ou autres dispositifs nucléaires ou du contrôle de telles armes ou de tels dispositifs explosifs ; à ne fabriquer ni acquérir de quelque autre manière des armes nucléaires ou autres dispositifs nucléaires explosifs ; et à ne rechercher ni recevoir une aide quelconque pour la fabrication d'armes nucléaires ou d'autres dispositifs nucléaires explosifs.

356. L'absence de définition du terme « fabriquer » dans le Traité est susceptible de poser des difficultés eu égard à la vérification du respect de ladite obligation mais également de l'engagement à ne pas aider, encourager ou encore inciter un État non doté à le faire⁴¹. En effet la « fabrication » pourrait uniquement désigner l'étape de l'assemblage de l'arme nucléaire, ou bien couvrir l'ensemble des étapes permettant d'aboutir à la conception d'un engin explosif⁴². Dès les négociations du TNP, William Foster, alors directeur de l'agence

40. Eric MYJER et Jonathan HERBACH, « Violation of non-proliferation treaties and related verification treaties » in *Non-Proliferation Law as a Special Regime : A Contribution to Fragmentation Theory in International Law*, Daniel H. JOYNER et Marco ROSCINI (éd.), Cambridge : Cambridge University Press, 2012, p. 129-130 ; Daniel H. JOYNER, *Iran's nuclear program and international law*, *op. cit.*, p. 78-79.

41. Sonia DROBYSZ, « L'Agence internationale de l'énergie atomique et la non-prolifération des armes nucléaires », *précité*.

42. « Article II of the NPT prohibits non-nuclear weapon states from manufacturing nuclear weapons. The term "manufacture" is not defined in the treaty, and this has been highlighted by several observers as a major definitional weakness, if not a loophole, in the NPT. Consequently, there is a lack of clarity about whether weaponization activities prior to the actual assembly of a nuclear weapon are prohibited. » James M. ACTON et Carter NEWMAN, *IAEA verification of military research and development*, VERTIC Research Report 5, juill. 2006, 56 p., p. 13-14.

américaine pour la maîtrise des armements et le désarmement, avait exprimé ses réserves sur l'interprétation du terme :

While the general intent of this provision seems clear, and its application to cases such as those discussed below should present little difficulty, the United States believes it is not possible at this time to formulate a comprehensive definition or interpretation [...] Some general observations can be made with respect to the question of whether or not a specific activity constitutes prohibited manufacture under the proposed treaty. For example, facts indicating that the purpose of a particular activity was the acquisition of a nuclear explosive device would tend to show non-compliance⁴³.

357. L'interprétation doctrinale dominante s'inscrit dans la lignée des propos de William Foster et repose aujourd'hui sur le critère du but, et derrière lui, de l'intention dissimulée par les activités entreprises⁴⁴. Si cette interprétation revient à faire l'hypothèse du pire, elle permet de prendre des mesures contre tout Etat dont les intentions sont incertaines avant qu'il ne parvienne effectivement à obtenir un engin explosif nucléaire, si telle était réellement son intention. Se pose toutefois la question de l'établissement de la preuve de l'intention d'un État d'acquérir l'arme nucléaire, particulièrement en l'absence de déclaration explicite en ce sens et hormis l'hypothèse, peu vraisemblable, de découverte par l'AIEA d'une arme nucléaire assemblée ou d'éléments ne pouvant avoir d'autre usage que la conception d'une telle arme⁴⁵. Par conséquent, il semble presque impossible de constater objectivement la violation de l'obligation de ne pas fabriquer l'arme nucléaire, en témoigne l'exemple iranien⁴⁶.

358. À cet effet, les autorités américaines, dans un rapport du Département d'État de 2005, ont dressé une liste d'activités suggérant le détournement de l'usage pacifique de l'énergie nucléaire vers la constitution d'armes nucléaires ou d'autres engins explosifs, et donc une éventuelle violation de l'article II du TNP :

(a) the presence of undeclared nuclear facilities; (b) procurement patterns inconsistent with a civil nuclear program (e.g., clandestine procurement networks, possibly including the use of front companies, false end-use information, and fraudulent documentation); (c) security measures beyond what would be appropriate for peaceful, civil nuclear installations; (d) a pattern of Article III safeguards violations suggestive not of mere mistake or incompetence, but of willful violation and/or systematic deception and denial efforts aimed at concealing nuclear activities from the International Atomic Energy Agency (IAEA); (e) a nuclear program with

43. « Extension of Remarks by Mr. Foster in Response to Question Regarding Nuclear Explosive Devices », ACDA, Washington, 1968, p. 503.

44. Jozef GOLDBLAT, *Arms Control : The New Guide to Negotiations and Agreements*, 2^e éd., SAGE, 2002, p. 396, p. 102 ; Andreas PERSBO, *A reflection on the current state of nuclear non-proliferation and safeguards*, EU Non-Proliferation Papers 8, EU Non-Proliferation Consortium, fév. 2012, 17 p., p. 5, cités par Sonia DROBYSZ, « L'Agence internationale de l'énergie atomique et la non-prolifération des armes nucléaires », *précité*, p. 306-307

45. John CARLSON, « Defining Noncompliance: NPT Safeguards Agreements », *précité*, p. 25 ; Sonia DROBYSZ, « L'Agence internationale de l'énergie atomique et la non-prolifération des armes nucléaires », *précité*, p. 306-307.

46. Yaël RONEN, *The Iran Nuclear Issue*, *op. cit.*, p. 18.

*little (or no) coherence for peaceful purposes, but great coherence for weapons purposes (e.g., heavy water production in a country the civil nuclear facilities of which use only light water as a moderator, or pursuit of enrichment facilities when other, cheaper energy-producing resources or an outside source of enriched uranium are available, or the pursuit of a full fuel cycle for a civil reactor program too small to provide economic justification for such an effort)*⁴⁷.

359. Ainsi, le principal argument juridique lié au TNP pouvant être avancé contre l'Iran consiste à considérer que ses activités de recherche et développement relatives à la conception d'un dispositif explosif nucléaire et le développement d'activités clandestines établissent la preuve de l'intention de l'Iran de se doter de l'arme nucléaire⁴⁸. En effet, les expériences conduites sur du plutonium, mais aussi la maîtrise par l'Iran des méthodes d'usinage et de moulage de l'uranium métal constituent pour certains observateurs une violation directe de l'article II du TNP⁴⁹. Le rapport du Département d'État américain datant de 2005 conclut en ce sens :

*The breadth of Iran's nuclear development efforts, the secrecy and deceptions with which they have been conducted for nearly 20 years, its redundant and surreptitious procurement channels, Iran's persistent failure to comply with its obligations to report to the IAEA and to apply safeguards to such activities, and the lack of a reasonable economic justification for this program leads us to conclude that Iran is pursuing an effort to manufacture nuclear weapons, and has sought and received assistance in this effort in violation of Article II of the NPT*⁵⁰.

360. Mais les manquements de l'Iran à ses obligations internationales ne permettent pas de conclure avec certitude sur l'intention de l'Iran de se doter de l'arme nucléaire⁵¹. Conformément à son Statut, il ne revient d'ailleurs pas à l'Agence de se prononcer sur une éventuelle violation par un État de ses obligations en vertu de l'article II du TNP, mais seulement de rapporter les faits et constater les manquements aux accords de garanties⁵².

47. *Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation and Disarmament Agreements and Commitments*, précité, p. 64.

48. Plusieurs auteurs arguent que les violations les plus graves aux accords de garanties conclus avec l'Agence devraient être considérées comme preuves de l'intention de fabriquer une arme nucléaire, et donc de violations de l'article II du TNP. James M. ACTON, *Deterring Safeguards Violations*, Policy Outlook, Carnegie Endowment for International Peace, 2009, 11 p., p. 6-7 ; Pierre GOLDSCHMIDT, « Rule of Law, Politics and Nuclear Non-proliferation », *École International de Droit Nucléaire*, Université de Montpellier, 23 août 2007, p. 7-8.

49. Ces activités n'ont en effet peu d'autre application que militaire. Thérèse DELPECH, *L'Iran, la bombe et la démission des nations*, op. cit., p. 20 ; Pierre GOLDSCHMIDT, *Rule of Law, Politics and Nuclear Non-proliferation*, précité, p. 8.

50. Nous soulignons. *Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation and Disarmament Agreements and Commitments*, précité, p. 80.

51. « *If it could be shown that Iran harbors a subjective intent to use the fuel cycle to build nuclear weapons, a threat to international peace and security would surely exist. But absent the discovery of nuclear weapons, nuclear weapons designs, or an unequivocal statement about pursuing nuclear weapons (such as that made by North Korea when it announced its withdrawal from the NPT), it is very difficult to prove subjective intent solely on the basis of other nuclear activities a country is involved in* ». Andrew J. GROTTO, « Iran, the IAEA and the UN », Center for American Progress, 1^{er} nov. 2004.

52. S'exprimant sur l'application des garanties en Iran en sa qualité de Directeur général de l'Agence, Mohamed ElBaradei précise en 2006 que « *the Secretariat did not get involved in future intentions. It*

361. Si l'on s'en tient à la lettre du Traité et aux faits portés à la connaissance de la communauté internationale par l'Agence, l'Iran n'a pas violé l'article II du TNP, puisque n'ayant pas fabriqué ou acquis d'armes nucléaires. Cette conclusion est notamment partagée par deux anciens directeurs généraux de l'AIEA, Hans Blix et Mohamed ElBaradei⁵³. En revanche, Pierre Goldschmidt, ancien Directeur Général adjoint de l'AIEA et chef de son département des garanties considère que certaines activités nucléaires de l'Iran révélées par l'Agence à partir de 2003 attestent de l'intention de l'Iran de se doter de l'arme nucléaire, constituant ainsi une violation de l'article II du TNP⁵⁴.

§2. Le transfert du dossier iranien au Conseil de sécurité

Après avoir déterminé que les agissements de l'Iran enfreignaient les dispositions de son accord de garanties et étaient susceptibles de menacer la paix et la sécurité internationales, l'AIEA décide, en vertu de son Statut, de saisir le Conseil de sécurité des Nations Unies (Chap3 :souspara :saisine). L'organe dispose alors de plusieurs instruments pour réagir aux manquements mis en évidence par l'AIEA, en particulier l'adoption de sanctions économiques dans le cadre du Chapitre VII de la Charte (B).

A. La saisine du Conseil de sécurité

362. Bien qu'une violation par l'Iran de son accord de garanties ait été matériellement qualifiée par son Directeur général, l'AIEA poursuit ses inspections et ne saisit pas immédiatement le Conseil de sécurité en application des dispositions pertinentes prévues par son Statut, jusqu'à ce que l'Iran annonce son intention de reprendre les activités d'enrichissement (1). En raison des réticences de la Chine et de la Russie, le Conseil de sécurité fait une entrée discrète dans les tentatives de résolution de la crise nucléaire iranienne en publiant une déclaration non contraignante à l'égard de l'Iran, sans envisager de mesures coercitives (2).

1. La décision du Conseil des gouverneurs de saisir le Conseil de sécurité

reported the facts. It stayed away from future intentions because that was a matter of political risk assessment » Yaël RONEN, *The Iran Nuclear Issue*, *op. cit.*, p. 387 ; Le mandat de l'AIEA est souvent mal compris. En effet, l'Agence n'est pas tenue de vérifier le respect des dispositions du TNP, mais seulement de celles des accords de garanties conclus avec les États parties au Traité et approuvés par le Conseil des Gouverneurs. Pierre GOLDSCHMIDT, *Rule of Law, Politics and Nuclear Non-proliferation*, *précité*, p. 8.

53. Daniel H. JOYNER, *Iran's nuclear program and international law*, *op. cit.*, p. 91.

54. Pierre GOLDSCHMIDT, *Rule of Law, Politics and Nuclear Non-proliferation*, *précité*, p. 8 ; Pierre GOLDSCHMIDT, *Priority Steps to Strengthen the Nonproliferation Regime*, Policy Outlook, Carnegie Endowment for International Peace, fév. 2007, 10 p., p. 4,10.

a. La poursuite par l'Iran de ses activités d'enrichissement

363. Adoptée en septembre 2005, la résolution GOV/2005/77 constate formellement la violation par l'Iran de son accord de garanties et conclut que les efforts du pays pour dissimuler son programme et la nature de ses activités nucléaires sur le long cours ont suscité des questions qui entraient dans le cadre de la compétence du Conseil de sécurité des Nations Unies. Toutefois, le Conseil des gouverneurs décide de ne pas saisir immédiatement l'organe onusien et

Prie le Directeur général de poursuivre ses efforts pour appliquer la présente et les précédentes résolutions et de lui faire rapport à nouveau, y compris sur d'éventuels développements concernant les questions mentionnées dans son rapport du 2 septembre 2005 (GOV/2005/67). Le Conseil examinera la question de la date et de la teneur du rapport requis en vertu du paragraphe C de l'article XII et la notification prévue à l'alinéa B.4 de l'article III

Dans le cas de la Corée du Nord, le Conseil des gouverneurs avait, dans la même résolution, qualifié les manquements de cet État de « violation » et décidé de saisir le Conseil de sécurité, comme l'exigent l'article XII. C du Statut et l'article 19 de son accord de garanties⁵⁵. Ainsi que le souligne Delphine Pouëzat, force est de constater dans la pratique actuelle qu'« il ne suffit donc pas qu'une violation par un État ait été matériellement établie par les inspecteurs et rapportée par le directeur général pour que le Conseil des gouverneurs saisisse le Conseil de sécurité »⁵⁶.

364. La suspension de la saisine du Conseil de sécurité dans le cas iranien laisse le temps à l'Agence de poursuivre sa mission de vérification et d'obtenir des éléments de réponse aux questions en suspens. Mais elle constitue également une ultime opportunité pour l'Iran de revenir à ses engagements internationaux et de rétablir le dialogue avec le E3/UE interrompu en août 2005. La suspension des activités nucléaires décidée dans le cadre de l'accord de Paris en novembre 2004 constitue en effet une condition *sine qua non* à la reprise des négociations avec les Européens, les Iraniens refusant pour autant de reprendre les pourparlers tant qu'il sera question pour Téhéran de renoncer à une capacité d'enrichissement de l'uranium⁵⁷. Étonnement, le premier rapport du Directeur général de l'AIEA après la résolution de septembre 2005 ne mentionne pas le fait que le Conseil des gouverneurs a qualifié les manquements de l'Iran de « violation » de son accord de garanties. Bien plus bref qu'à l'accoutumée, le rapport ne couvre que les développements intervenus

55. *Rapport du Directeur général sur la mise en œuvre de la résolution adoptée par le Conseil le 25 février 1993 (GOV/22236) et de l'accord entre l'Agence et la République populaire démocratique de Corée relatif à l'application de garanties dans le cadre du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (INFCIRC/403)*, GOV/2645, Résolution du Conseil des gouverneurs, 1^{er} avr. 1993.

56. Delphine POUËZAT, « L'Agence internationale de l'énergie atomique et le Conseil de sécurité des Nations Unies », *précité*.

57.

après la résolution de septembre 2005 et se contente de souligner les efforts des autorités iraniennes pour améliorer leur coopération avec l'Agence⁵⁸.

365. Pendant cette période, l'Iran transmet aux inspecteurs des documents supplémentaires en ce qui concerne l'offre reçue en 1987 du réseau Khan et leur donne accès à des sites nucléaires tels que le Centre de recherche en physique et le site de Lavisan-Shian⁵⁹. Comme en septembre, le Conseil décide de nouveau, à l'issue de sa réunion, de ne pas transférer le dossier nucléaire iranien au Conseil de sécurité dans l'attente d'une réponse de Téhéran à la proposition de Moscou de créer une entreprise commune d'enrichissement de l'uranium qui serait située en Russie⁶⁰. Cette décision est d'autant plus surprenante qu'elle intervient peu de temps après que l'Iran a admis posséder un document décrivant le moulage et l'usinage d'uranium métallique enrichi sous forme hémisphérique, qui ne peut avoir d'autre vocation que la fabrication d'une arme nucléaire⁶¹.

366. Les négociations entre le E3/UE et l'Iran reprennent à Vienne le 21 décembre 2006, malgré les fortes divergences des deux parties sur la question de l'enrichissement d'uranium sur le territoire iranien⁶². Dès le 1^{er} janvier, Ari Larjani, le négociateur iranien nommé par Mahmoud Ahmadinejad, rejette la proposition russe, rappelant que l'Iran voulait pouvoir procéder à l'enrichissement sur son territoire⁶³. Dans une note verbale reçue le 3 janvier 2006, Téhéran informe l'AIEA de sa décision de « reprendre à partir du 9 janvier 2006 lesdites activités de [recherche-développement (R-D)] sur le programme d'énergie nucléaire pacifique qui a été suspendu dans le cadre de l'extension de sa suspension volontaire et juridiquement non contraignante ». Considérant que ce choix s'inscrit « dans l'exercice du droit plein et entier et inaliénable de mener des activités de recherche-développement sur l'énergie nucléaire, qui est reconnu par l'article III du Statut de l'Agence et l'article IV du TNP », la note précise que « lesdites activités de R-D seront menées en conformité avec l'accord de garanties que l'Iran a conclu avec l'AIEA »⁶⁴.

58. Le rapport ne contient que cinq pages. À titre de comparaison, les deux rapports précédents GOV/2005/67 et GOV/2004/83 étaient constitués respectivement de seize et trente-cinq pages.

59. Notant toutefois l'insuffisante transparence de l'Iran au regard de son programme d'enrichissement, le Directeur général sollicite de nouveaux entretiens sur l'acquisition de certaines matières et de certains équipements ainsi que l'autorisation de prélever des échantillons sur les sites susmentionnés pour résoudre les nombreuses questions en suspens. GOV/2005/87, *précité*, §20-21.

60. Une telle proposition avait déjà été émise en 2004 et unanimement rejetée par les Iraniens. Seyed Hossein MOUSAVIAN, *The Iranian Nuclear Crisis, op. cit.*, p. 215-216.

61. « Atomic Agency Delays Action on Iran », *New York Times*, 25 nov. 2005.

62. Seyed Hossein MOUSAVIAN, *The Iranian Nuclear Crisis, op. cit.*, p. 219.

63. Le plan russe pourrait, aux yeux des Iraniens, constituer un complément à leur programme indigène, mais en aucun cas un substitut. « Téhéran rejette la proposition russe sur le nucléaire », 2 jan. 2006.

64. *Communication dated 3 January 2006 received from the Permanent Mission of the Islamic Republic of Iran to the Agency*, GOV/INF/2006/1, 3 jan. 2006.

b. La résolution GOV/2006/14

Après avoir annoncé son intention de reprendre ses activités d'enrichissement le 3 janvier 2006, l'Iran retire les scellés installés par l'AIEA sur les sites concernés par la suspension des activités nucléaires – à savoir Natanz, Farayand Technique et Pars Trash – les 10 et 11 janvier en présence d'inspecteurs de l'Agence⁶⁵. La décision iranienne provoque de vives réactions, non seulement de la part des États occidentaux, mais aussi du bloc de l'Est duquel l'Iran s'était rapproché et qui, jusqu'à présent, défendait le droit de l'Iran à l'usage pacifique de l'atome⁶⁶. Dans une déclaration conjointe adressée dès le 12 janvier à l'Agence, les ministres européens des Affaires étrangères rappellent les tenants de l'action diplomatique qu'ils ont engagée en août 2003 ainsi que leur décision de « retarder la présentation d'un rapport au Conseil de sécurité et de faire un effort supplémentaire pour rechercher une solution négociée », malgré les « sollicitations de nombre de [leurs] partenaires internationaux et en dépit des difficultés majeures occasionnées par les actions unilatérales de l'Iran »⁶⁷. Constatant que « la décision prise par l'Iran de relancer ses activités d'enrichissement constitue un refus manifeste du processus dans lequel l'E3/UE et l'Iran se sont engagés » et que leurs discussions avec Téhéran sont dans l'impasse, les Européens informent l'Agence qu'ils considèrent désormais que « le moment est venu pour le Conseil de sécurité de jouer son rôle, afin de renforcer l'autorité des résolutions de l'AIEA »⁶⁸. À cette fin, ils convoquent une réunion extraordinaire du Conseil des gouverneurs de l'AIEA.

367. En réponse à la pression internationale croissante pour stopper ses activités nucléaires et l'imminence d'une saisine du Conseil de sécurité, l'Iran menace de faire obstruction aux inspections de l'AIEA sur son territoire et de mettre un terme à sa coopération volontaire avec l'Agence⁶⁹. La diplomatie agressive ainsi déployée par Téhéran illustre la conviction de nombreux diplomates iraniens selon laquelle le renvoi du cas de l'Iran au Conseil de sécurité n'est qu'une stratégie de bluff politique qui ne sera jamais mise en œuvre, en dépit de la résolution de septembre 2005 pourtant explicite sur la question⁷⁰. Le ministre iranien des Affaires étrangères, Manoucher Mottaki, met d'ailleurs en garde les Européens des conséquences de leur soutien au transfert du dossier iranien à l'organe onusien sur la

65. « Faits nouveaux concernant l'application de l'Accord de garanties TNP conclu avec la République islamique d'Iran et la vérification par l'Agence de la suspension par l'Iran des activités liées à l'enrichissement et de retraitement », Exposé du Directeur général adjoint chargé des garanties, AIEA, 31 jan. 2006.

66. V. *supra* §323, p. 187.

67. *Communication en date du 13 janvier 2006 reçue des missions permanentes de l'Allemagne, de la France et du Royaume-Uni auprès de l'Agence*, INFCIRC/662, 13 jan. 2006.

68. *Ibid.*

69. John Ward ANDERSON et Daniela DEANE, « Iran Threatens to Block U.N. Inspections », *Washington Post*, 13 jan. 2006.

70. Entretien avec un représentant iranien. Seyed Hossein MOUSAVIAN, *The Iranian Nuclear Crisis*, *op. cit.*, p. 221.

poursuite des négociations : « *the European countries will lose the means which are currently at their disposal* »⁷¹.

368. Partageant leurs préoccupations concernant le programme nucléaire iranien, les cinq membres permanents du Conseil de sécurité – la Chine, les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et la Russie – ainsi que l’Allemagne et le Haut représentant pour les PESC se rencontrent à Londres le 30 janvier 2006 pour évoquer ensemble les actions à envisager à l’encontre de l’Iran. À l’issue de cette rencontre, les ministres des Affaires étrangères des pays représentés et le Haut représentant de l’Union européenne, par la suite désignés sous les acronymes P5+1 ou E3/UE+3, publient une déclaration commune dans laquelle ils appellent l’Iran à rétablir intégralement la suspension des activités liées à l’enrichissement, y compris la recherche et le développement, sous la supervision de l’AIEA. Contre toute attente, ils conviennent également que le dossier iranien devrait être porté à l’attention du Conseil de sécurité⁷². La Russie et la Chine sont toutefois parvenues à assouplir les contours de cet accord en stipulant que le Conseil de sécurité devrait attendre le rapport du Directeur général du mois de mars avant de prendre toute décision. Ces deux puissances ont aussi obtenu que le terme « *report* » soit préféré à celui de « *refer* » dans la déclaration commune, laissant ainsi à l’Iran une ultime chance de négocier une sortie de crise⁷³.

369. Le pas décisif dans la saisine du Conseil de sécurité est finalement franchi le 4 février lorsque le Conseil des gouverneurs adopte, à la suite d’une réunion extraordinaire, la résolution GOV/2006/14. Conformément aux paragraphes 1 et 2, cette dernière donne au Directeur général de l’Agence, Mohammed ElBaradei, le mandat pour faire rapport au Conseil de sécurité des mesures qu’il demande à l’Iran de prendre et de l’ensemble des rapports et résolutions adoptés par l’AIEA relatifs à la question iranienne⁷⁴. Ces documents seront transmis au Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan dès le 6 février 2006⁷⁵. La résolution prévoit que le Conseil des gouverneurs, après sa réunion ordinaire du mois de mars, devra communiquer à l’organe des Nations Unies le rapport sur sa mise en œuvre ainsi que toute résolution qu’il aurait adoptée, fixant de cette manière la date à partir de laquelle le dossier iranien pourra être examiné par le Conseil de sécurité⁷⁶. La décision du Conseil

71. « Europe Joins U.S. in Urging Action by U.N. on Iran », *New York Times*, 13 jan. 2006.

72. Statement Following Iran Meeting, 30 jan. 2006, reproduit dans Yaël RONEN, *The Iran Nuclear Issue*, *op. cit.*, p. 479-480

73. Kevin SULLIVAN et Dafna LINZER, « Iran to Be Reported To Security Council: U.S. Wins Backing Of Russia, China », 30 jan. 2006, Disponible sur < <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2006/01/31/iran-to-be-reported-to-security-council-span-classbankheadus-wins-backing-of-russia-chinaspan/427e9573-bcc2-4ff8-9920-07b987c0a742/> > (consulté le 12/11/2021).

74. GOV/2006/14, *précité*.

75. L’ensemble des documents adressés au Conseil de sécurité à cet effet sont annexés au document « S/2006/80 », Conseil de sécurité, 7 fév. 2006.

76. GOV/2006/14, *précité*, §8.

des gouverneurs de transférer le cas iranien au Conseil de sécurité, malgré la présence de nombreux États du mouvement des non-alignés traduit l'isolement croissant de l'Iran sur la scène internationale, et donc sa vulnérabilité à l'adoption de sanctions internationales⁷⁷.

2. L'entrée en scène du Conseil de sécurité

a. La déclaration du Conseil de sécurité du 29 mars 2006

370. La décision du Conseil des gouverneurs d'avertir le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale des Nations Unies de toute violation du paragraphe C de l'article XII du Statut de l'Agence ne lie en aucun cas les organes onusiens aux conclusions de l'AIEA. Ces dernières, présentées sous la forme d'un rapport consultatif du Directeur général peuvent, ou non, entraîner l'adoption de mesures contraignantes, seulement en vertu d'une nouvelle décision⁷⁸. Au sein de l'ONU, l'étendue des compétences respectives de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité est telle que seul le Conseil de sécurité dispose du pouvoir décisionnel final. Harald Müller identifie quatre types de suites qui peuvent être données par le Conseil de sécurité aux conclusions de l'Agence⁷⁹. Le Conseil peut seulement prendre note des résultats de la vérification et inviter l'AIEA et l'État concerné à poursuivre leur coopération afin de clarifier la situation⁸⁰. Il peut ensuite exprimer ses préoccupations et appeler l'État à améliorer sa coopération et revenir au respect de ses engagements. Aussi peut-il renvoyer le cas à des tiers, notamment à des organisations ou processus régionaux, tels que les pourparlers à six (*Six Party-talks*) entrepris entre la Corée du Nord, la Chine, la Corée du Sud, les États-Unis, la Russie et le Japon. Enfin, le Conseil de sécurité peut prendre des mesures à l'encontre dudit État dans le cadre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, souvent qualifiées de sanctions.

371. À la suite de la réunion ordinaire du Conseil des gouverneurs en mars 2006, qui n'a abouti à l'adoption d'aucune résolution, le Conseil de sécurité se saisit pleinement de la question nucléaire iranienne et publie une déclaration non-contraignante à cet égard le 29 mars 2006⁸¹. Rappelant son attachement au régime de non-prolifération nucléaire, le Conseil de sécurité exprime sa vive inquiétude face à la décision de l'Iran de « reprendre les activités

77. Seize États du mouvement des non-alignés participaient au vote. Trois membres se sont exprimés contre la résolution (Cuba, Syrie et Venezuela) et cinq se sont abstenus (Afrique du Sud, Algérie, Biélorussie, Indonésie et Libye) parmi les 35 votants. Seyed Hossein MOUSAVIAN, *The Iranian Nuclear Crisis, op. cit.*, p. 226.

78. Sonia DROBYSZ, « L'Agence internationale de l'énergie atomique et la non-prolifération des armes nucléaires », *précité*, p. 114.

79. Harald MÜLLER, « Verification and compliance » in *The United Nations and nuclear orders*, Jane BOULDEN, Ramesh Chandra THAKUR et Thomas George WEISS (éd.), Tokyo : UN University Press, 2009, p. 151-169, p. 161.

80. C'est particulièrement ce qu'il a essayé de faire dans le cas nord-coréen la plupart du temps.

81. S/PRST/2006/15, 29 mars 2006, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité*.

liées à l'enrichissement, y compris des activités de recherche-développement, et de suspendre sa coopération avec l'AIEA au titre du Protocole additionnel ». Il exhorte l'Iran à prendre les mesures requises par le Conseil des gouverneurs de l'Agence afin d'instaurer la confiance dans la nature pacifique de son programme nucléaire et pour résoudre les questions en suspens. À cette fin, le Conseil de sécurité souligne qu'il est « particulièrement important que l'Iran rétablisse la suspension complète et durable de toutes les activités liées à l'enrichissement et au retraitement, y compris des activités de recherche-développement, qui doit être vérifiée par l'AIEA ». Une telle suspension contribuerait par ailleurs à une « solution diplomatique négociée », souhaitable non seulement pour garantir la nature exclusivement pacifique du programme nucléaire iranien, mais aussi pour favoriser la non-prolifération ailleurs dans le monde.

372. À la fin de la déclaration, le Conseil de sécurité des Nations Unies prie le Directeur général de l'AIEA de soumettre dans les trente jours au Conseil des gouverneurs un rapport sur la suite donnée par l'Iran aux mesures demandées par l'Agence, et d'en transmettre une copie au Conseil de sécurité. Le délai ainsi accordé à Téhéran avant une prochaine action du Conseil de sécurité ou de l'Agence, de quatorze jours dans le projet de déclaration, a été prolongé en raison de la pression exercée par la Russie et la Chine⁸². Le contenu de la déclaration du Conseil de sécurité a également été assoupli par la suppression d'un paragraphe décrivant le programme nucléaire de l'Iran comme une menace pour la paix et la sécurité internationales qui aurait eu pour conséquence de traiter la question nucléaire iranienne dans le cadre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies⁸³. L'entrée en scène du Conseil de sécurité dans la réponse apportée à la crise nucléaire iranienne, modérée par les pressions exercées par la Chine et la Russie, se contente de rappeler l'Iran à ses engagements internationaux. Aucune sanction n'est alors envisagée.

b. La contestation par l'Iran de la procédure engagée à son encontre

373. Dès l'adoption de la résolution GOV/2006/14 confirmant la saisine du Conseil de sécurité, l'Iran fait savoir à l'Agence que « [son] engagement en matière d'application des mesures de garanties sera basé uniquement sur les dispositions de l'accord de garanties TNP entre la République islamique d'Iran et l'Agence (INFCIRC/214) » et que « toutes les mesures juridiquement non contraignantes volontairement suspendues, y compris les dispositions du protocole additionnel et même au-delà, seront suspendues »⁸⁴. Cette décision

82. Iran Nuclear Chronology, *précité*, 15 March 2006 ; Seyed Hossein MOUSAVIAN, *The Iranian Nuclear Crisis*, *op. cit.*, p. 236.

83. *Idem.*

84. GOV/INF/2006/3 cité par *Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran*, GOV/2006/15, Rapport du Directeur général, 28 fév. 2006, §31

intervient conformément à une loi adoptée en 2005 par le Parlement iranien, le Majles, ordonnant au gouvernement de suspendre la mise en œuvre du Protocole additionnel dans l'éventualité où l'Iran serait renvoyé devant le Conseil de sécurité⁸⁵. À cet effet, l'Iran demande que « [t]outes les mesures de confinement et surveillance de l'Agence s'étendant au-delà de ses mesures de vérification normales qui sont en place [soient] levées à compter de la mi-février 2006 »⁸⁶.

374. Lorsque le Conseil de sécurité se saisit du dossier iranien au mois de mars 2006, le ministre iranien des Affaires étrangères, Manoucher Mottaki, dit regretter la déclaration publiée le 18 mars et la rejette⁸⁷. S'exprimant dans une interview avec CNN, le représentant de l'Iran auprès de l'AIEA, Ali Asghar Soltanieh, considère également que la déclaration du Conseil de sécurité a été publiée précipitamment et que l'organe onusien ne devrait en aucun cas être impliqué dans la question du nucléaire iranien, au risque de rendre plus complexe la recherche d'une solution négociée :

*We express our regret for such a hasty decision [...]. The best action of United Nations Security Council is no action, merely just to take note of the documents which have been sent to United Nations Security Council and let the IAEA to do its own job because the IAEA is the only pertinent technical international organization to do its responsibility. The more U.N. – United Nations Security Council is engaged and involved, the situation will be further deteriorated*⁸⁸.

Rappelant que l'Iran continuera de respecter ses engagements internationaux au titre du TNP, l'ambassadeur iranien auprès de l'Agence assure également que le pays a l'intention de coopérer avec l'AIEA pour prouver la nature exclusivement pacifique de son programme nucléaire mais que toute mesure qui contraindrait l'Iran à aller au-delà de ses obligations légales serait jugée inacceptable. L'Iran ne cèdera à aucune menace ou pression qui chercherait à lui faire renoncer à ses activités nucléaires : « *Iranian great nation cannot bow to, and will not bow to, any threat or intimidation* »⁸⁹.

85. Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, *op. cit.*, p. 193.

86. GOV/INF/2006/3 cité par GOV/2006/15, *précité*, §45

87. Citation interview, cf nbp 36 Seyed Hossein MOUSAVIAN, *The Iranian Nuclear Crisis*, *op. cit.*, p. 236 ; Ce n'est que bien plus tard que les Iraniens souligneront le caractère, selon eux, « illégal » du transfert du dossier iranien au Conseil de sécurité, voir notamment *Communication du 9 juin 2011 reçue de la mission permanente de la République islamique d'Iran auprès de l'Agence au sujet du rapport du Directeur général sur l'application des garanties en Iran*, INFCIRC/823, INFCIRC/823, 18 août 2011.

88. « *CNN Late Edition with Wolf Blitzer* », Interview with Ali Asghar Soltanieh, Transcript, 2 avr. 2006, Disponible sur < <https://transcripts.cnn.com/show/le/date/2006-04-02/segment/01> > (consulté le 16/12/2021).

89. L'interview se conclut sur la question d'une éventuelle intervention militaire américaine en Iran. Rappelant le souvenir de la guerre contre l'Iraq, Ali Asghar Soltanieh affirme que la nation iranienne « *will not tolerate any threat or any aggression* » et se défendra jusqu'au dernier moment. *ibid.*

B. Les sanctions économiques prévues par la Charte des Nations Unies

375. En application du Chapitre VII de la Charte, le Conseil de sécurité des Nations Unies est habilité à prendre des mesures restreignant les relations commerciales et financières avec tout État dont le comportement constitue une menace à la paix et la sécurité internationales (1). Le Conseil de sécurité dispose d'une vaste expérience dans la mise en œuvre de sanctions économiques, particulièrement depuis les années 1990, mais n'a que peu réagi à des enjeux de prolifération nucléaire (2).

1. Le fondement des mesures coercitives des Nations Unies

a. Les mesures prévues par le Chapitre VII de la Charte

376. Si les premières réactions à l'illicite institutionnalisées sont apparues à la création de la *Specially Designated National (SDN)*⁹⁰, ce n'est qu'avec l'adoption de la Charte des Nations Unies en 1945 que naissent les premières « mesures collectives », selon la formulation de l'article 1 paragraphe 1⁹¹. Dès lors, la décision d'appliquer des sanctions économiques est décentralisée puisque le Chapitre V de la Charte, qui précise les fonctions et les pouvoirs du Conseil de sécurité, lui confère « la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales » et l'autorise à prendre toute une série de mesures en vertu des chapitres VI, VII, VIII et XII pour s'acquitter de cette mission⁹².

377. Le pouvoir de sanction du Conseil de sécurité réside précisément dans le Chapitre VII de la Charte intitulé « Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'agression ». En vertu de l'article 39, dès lors qu'il « constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression », le Conseil de sécurité

90. La mise en œuvre du mécanisme coercitif prévu à l'article 16 du Pacte de la SDN restait toutefois individuelle. Non seulement les organes de la SDN ne sont pas habilités à constater les violations des dispositions du Pacte, mais ils ne peuvent pas non plus, le cas échéant, imposer aux États membres d'appliquer des sanctions à l'encontre du contrevenant Djacoba Liva TEHINDRAZANARIVELO, *Les sanctions des Nations unies et leurs effets secondaires : Assistance aux victimes et voies juridiques de prévention*, *op. cit.*, Introduction, §1-5.

91. Cet article énonce les buts des Nations Unies, en premier lieu : « Maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin : prendre des *mesures collectives* efficaces en vue de prévenir et d'écartier les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix, et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix ». Nous soulignons. Charte des Nations Unies, *précité*, art. 1 §1.

92. *Ibid.*, art.24 §§1-2 ; Pour une comparaison des mécanismes coercitifs de la SDN et de l'ONU, voir notamment Hans KELSEN, « The Old and the New League: The Covenant and the Dumbarton Oaks Proposals », *The American Journal of International Law*, 1945, vol. 39, n° 1, p. 45-83 ; Hans KELSEN, *The Law of the United Nations : A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*, Londres : Stevens & Sons Limited, 1951, 994 p., p. 724-756 ; Kim Richard NOSSAL, « Economic Sanctions in the League of Nations and the United Nations », *eng in* David LEYTON-BROWN, *The Utility of International Economic Sanctions*, New York : St. Martin's Press, 1987, p. 7-22.

peut décider des mesures à prendre conformément à l'article 41 (mesures excluant l'emploi de la force armée) ou à l'article 42 (recours à des forces aériennes, navales ou terrestres)⁹³. La plupart du temps, les décisions contraignantes prises par le Conseil de sécurité dans le cadre du Chapitre VII de la Charte font l'objet de résolutions qui doivent être adoptées par un vote affirmatif de neuf de ses membres, et sans que l'un des membres permanents exerce son droit de veto⁹⁴. Il existe toutefois de rares exceptions à cette pratique que Jean-Marc de La Sablière, ancien représentant permanent de la France aux Nations Unies, juge « contestables car elles nuisent à la clarté de l'action du Conseil ». En effet, l'organe restreint de l'ONU a décidé à deux reprises de réaménager les sanctions contre la Corée du Nord, poursuivant ses programmes nucléaires et balistiques, par des déclarations de son président plutôt que par l'adoption de résolutions⁹⁵.

378. En l'absence de définition précise des trois cas pouvant déclencher l'adoption de mesures⁹⁶, le Conseil de sécurité dispose d'un pouvoir discrétionnaire important pour décider s'il convient ou non de réagir à une situation particulière⁹⁷. Bien que la constatation d'une menace contre la paix et la sécurité internationales soit un préalable à l'adoption de mesures, il faut souligner qu'elle est la plupart du temps implicite. En effet, l'article 39 de la Charte n'a été invoqué explicitement qu'une seule fois dans la résolution 54 du 15 juillet 1948 par

93. Sur le pouvoir de sanction de l'ONU, voir particulièrement Jean COMBACAU, *Le pouvoir de sanction de l'O.N.U.*, *op. cit.*

94. Si l'un des membres permanents n'approuve pas entièrement un projet de résolution, il peut décider de s'abstenir plutôt que d'exercer son droit de veto en émettant un vote négatif. La résolution peut ainsi être adoptée, dès lors qu'elle recueille le nombre requis de neuf voix pour. Charte des Nations Unies, *précité*, art. 27.

95. Les mesures imposées au travers de la résolution 1718 (2006) ont été ajustées et renforcées par les déclarations S/PRST/2009/7 et S/PRST/2012/13 du président du Conseil de sécurité. Jean-Marc de LA SABLIERE, *Le Conseil de sécurité des Nations Unies : Ambitions et limites*, préface de Kofi ANNAN, postface de Gilbert GUILLAUME, 2018, p. 397, p. 46.

96. Pierre D'ARGENT, Jean D'ASPREMONT et al., « Article 39 » in Jean-Pierre COT, Alain PELLET et Mathias FORTEAU, *La Charte des Nations Unies : commentaire article par article*, 3^e éd., Paris : Economica, 2005, p. 1130-1170.

97. Dans la pratique, le Conseil de sécurité a presque exclusivement utilisé l'existence d'une menace pour la paix comme motif pour adopter des sanctions économiques. Seule l'invasion du Koweït par l'Iraq en 1990 a donné lieu à des mesures prises en réaction à une rupture de la paix, même si juridiquement cette invasion tombe sous la définition de l'agression telle que proposée par l'Assemblée générale des nations unies dans sa résolution 3314 (Annexe, art. 3, al. a). Djacobia Liva TEHINDRAZANARIVELO, *Les sanctions des Nations unies et leurs effets secondaires : Assistance aux victimes et voies juridiques de prévention*, *op. cit.*, Première Partie, Chapitre I, §§66-74; Jeremy Matam FARRALL, *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, Cambridge : Cambridge University Press, 2007, xxv-542, p. 64; Pour un aperçu complet des situations qui ont donné lieu à des discussions ou décisions concernant la constatation de l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression conformément à l'article 39, voir pour la période considérée Répertoire de la pratique du Conseil de sécurité, Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression (Chapitre VII), Disponible sur < <https://www.un.org/securitycouncil/fr/content/repertoire/actions> > (consulté le 04/01/2022); Benedetto CONFORTI, « Le Pouvoir discrétionnaire du COnseil de sécurité en matière de constatation d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression », *RCADI*, 1993, *The development of the role of the Security council*, p. 51-60.

laquelle le Conseil de sécurité « constate que la situation en Palestine constitue une menace contre la paix *au sens de l'Article 39 de la Charte des Nations Unies*⁹⁸ ».

379. Si la qualification de l'existence d'une menace à la paix est une condition nécessaire à l'imposition de mesures en vertu des articles 41 et 42 de la Charte, elle n'en est pas pour autant suffisante⁹⁹. De fait, le Conseil de sécurité peut décider de s'en tenir à cette constatation qui constitue en soi un « signe fort de réprobation du comportement examiné »¹⁰⁰, ou adopter des mesures provisoires avant d'aller plus loin. Ainsi, l'article 40 de la Charte stipule que « afin d'empêcher la situation de s'aggraver, le Conseil de sécurité, avant de faire les recommandations ou de décider des mesures à prendre conformément à l'article 39, peut inviter les parties intéressées à se conformer aux mesures provisoires qu'il juge nécessaires ou souhaitables »¹⁰¹. Selon Jean Combacau, l'ajout de cette disposition, qui ne figurait pas dans le projet initial de Dumbarton Oaks, constitue une « rupture apparente du lien entre l'obligation et la sanction »¹⁰². En effet, « l'art. 40 s'intercale difficilement entre la constatation de l'article 39 et les mesures de l'art. 41 qui sont normalement simultanées, et dont l'édition différée par la mise en œuvre de mesures provisoires paraît sanctionner l'inexécution de ces dernières »¹⁰³. Dissociées dans le projet de Dumbarton Oaks, pour permettre à l'État visé de rétablir la paix et la sécurité internationales, les phases de constatation de la situation et d'adoption des sanctions semblent au contraire liées dans la formulation de l'article 39¹⁰⁴.

380. Les mesures ainsi prévues à l'article 41 excluent l'emploi de la force armée et peuvent comprendre « l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques ». Si ces mesures s'avéraient inadéquates, alors l'article 42 prévoit que le Conseil de sécurité puisse « entreprendre, au moyen de forces aériennes navales ou terrestres, toute action qu'il

98. Nous soulignons. Résolution 54 (1948), 15 juill. 1948, *La question de la Palestine*; Richard GORDON, Michael SMYTH et Tom CORNELL, *Sanctions Law*, Oxford : Hart Publishing, 2019, p. xlvi-287, p. 13; Pierre D'ARGENT, Jean D'ASPREMONT et al., « Article 39 », *précité*.

99. Sur ce point, Jean Combacau précise que cette qualification est avant tout « un acte préparatoire, nécessaire au déclenchement des sanctions qui y trouvent leur base juridique. Il n'est nullement suffisant pour permettre aux États et aux organes subordonnés de l'Organisation de décider des sanctions de leur choix ». Jean COMBACAU, *Le pouvoir de sanction de l'O.N.U.*, *op. cit.*, p. 110.

100. Djacoba Liva TEHINDRAZANARIVELO, *Les sanctions des Nations unies et leurs effets secondaires : Assistance aux victimes et voies juridiques de prévention*, *op. cit.*, Première Partie, Chapitre I, §48; À cet effet, le Conseil peut se contenter, en premier lieu, de procéder par voie de recommandation comme il a pu le faire pour la Rhodésie. Mohamed BENNOUNA, *Les sanctions économiques des Nations Unies*, *op. cit.*, p. 21.

101. Charte des Nations Unies, *précité*, art. 40.

102. Jean COMBACAU, *Le pouvoir de sanction de l'O.N.U.*, *op. cit.*, p. 12.

103. *Idem*.

104. Voir aussi Mohamed BENNOUNA, *Les sanctions économiques des Nations Unies*, *op. cit.*, p. 20-21.

juge nécessaire ». La Charte donne ainsi, en principe, la priorité aux sanctions économiques sur l'utilisation de la force armée¹⁰⁵.

b. Le caractère de « sanction » des mesures coercitives des Nations Unies

381. Bien que le terme de « sanction » n'apparaisse pas dans la Charte des Nations Unies¹⁰⁶, il est très fréquemment utilisé pour désigner les mesures prises par l'organe en vertu du Chapitre VII, que ce soit par des praticiens ou des universitaires. Introduction, Section I, §1, A, L'emploi contesté du terme de « sanction » en droit international public, p. 9. . L'ONU elle-même utilise le terme de « sanction » pour désigner les mesures prises en vertu du Chapitre VII, que ce soit dans les comités de « sanctions » qu'elle met en place pour garantir leur mise en œuvre¹⁰⁷ ou sur le site internet du Conseil de sécurité qui comprend tout un onglet consacré aux « sanctions » qu'il adopte. Malgré cette pratique abondante, il peut y être opposé le fait que le terme de « sanction » est en principe réservé à la qualification de réactions à l'illicite¹⁰⁸. En effet, les mesures coercitives des Nations Unies ne sont pas décidées contre un État ayant violé les obligations qui lui incombent, en vertu de l'article 2, paragraphe 4 de la Charte, de s'abstenir de « recourir à la menace ou à l'emploi de la force ». À cet effet, les mesures prévues à l'article 39 de la Charte ne constitueraient pas des sanctions mais « des mesures politiques sans caractère juridique »¹⁰⁹. Or, comme le souligne Jean-Marc Thouvenin, la responsabilité du Conseil de sécurité des Nations Unies n'est pas tant de faire respecter le droit international mais, conformément à l'article 24 de la Charte, de maintenir la paix et la sécurité internationales.

382. Dans son cours de 1953 à l'Académie de droit international de La Haye, Hans Kelsen définit un acte illicite comme « un comportement humain défini par le droit comme la condition d'une sanction » et précise ensuite que « quand un comportement est la condition spécifique d'une sanction, le comportement contraire est le contenu d'une obligation juridique »¹¹⁰. Ainsi,

Quand la Charte autorise le Conseil de Sécurité à recourir à des mesures coercitives contre un État dont la conduite constitue une menace contre la paix ou une rupture de la paix, il en résulte que cette conduite est indésirable ; et quand la Charte fait de cette conduite la condition d'une mesure coercitive, elle l'interdit, ou ce qui revient au même, elle en fait un acte illicite.

105. Mohamed Bennouna souligne toutefois que le blocus armé peut être utilisé pour contrôler le respect d'un embargo édicté par les Nations Unies comme cela a pu être le cas dans les cas de l'Iraq et de l'ex-Yougoslavie. Mohamed BENNOUNA, *Les sanctions économiques des Nations Unies, op. cit.*, p. 21.

106. Les articles 39 et 41 emploient le terme de « mesure » alors que l'article 42 utilise celui d'« action ».

107. exemple et renvoi

108. V. *supra* §20 et s., p. 13 et s..

109. Selon Hans Kelsen, une telle opinion n'est pas soutenable. Hans KELSEN, *Théorie du droit international public*, vol. 84, RCADI, Leiden/Boston : Martinus Nijhoff, 1953, 1203 p., p. 52.

110. *Ibid.*, p. 16.

En d'autres termes la Charte n'impose pas seulement aux États membres l'obligation statuée à l'article 2, alinéa 4 de ne pas recourir à la menace ou à l'emploi de la force, mais encore *l'obligation prévue à l'article 39 de s'abstenir de tout comportement dans lequel le Conseil de Sécurité pourrait voir une menace contre la paix ou une rupture de la paix*¹¹¹.

L'auteur en déduit que « les meures coercitives prévues à l'article 39 ont le caractère de sanctions ». De manière analogue, Jean Combacau conclut, dans son étude sur le pouvoir de sanction de l'ONU, qu'il existe une « *obligation, imprécise mais incluse dans la Charte, de s'abstenir de tout acte constitutif d'une menace pour la paix ou d'une rupture de la paix, et de tout acte d'agression* »¹¹². Les États sont donc soumis à une obligation implicite d'éviter l'occurrence de l'une des situations visées par l'article 39 de la Charte. Le Conseil de sécurité réagit dès qu'un État faillit à cette obligation de résultat, « même si [elle] n'a pas été posée comme telle dans la Charte », ce qui confère au mécanisme coercitif prévu par le Chapitre VII de la Charte le caractère de sanction¹¹³.

2. La mise en œuvre de sanctions économiques par le Conseil de sécurité

a. L'exécution des mesures prévues par le Chapitre VII

383. Alors que le déclenchement et le choix des sanctions économiques demeurent l'apanage du Conseil de sécurité, leur exécution est assurée individuellement par les États membres, conformément à leurs obligations prévues par la Charte. En effet, l'article 25 dispose que « les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte »¹¹⁴. L'article 48 de la Charte affirme de nouveau l'obligation générale contenue dans l'article 25, dans le cas spécifique des décisions prises par le Conseil en vertu du Chapitre VII. Le caractère obligatoire des décisions prises par le Conseil de sécurité impose donc aux États d'incorporer dans leur ordre juridique interne le contenu des résolutions imposant des sanctions économiques. Les mécanismes de réception des actes de l'organe restreint des Nations Unies dépendent de la Constitution respective des États membres¹¹⁵.

111. Nous soulignons. *ibid.*, p. 52-53.

112. Nous soulignons. Jean COMBACAU, *Le pouvoir de sanction de l'O.N.U.*, *op. cit.*, p. 16.

113. Djacoba Liva TEHINDRAZANARIVELO, *Les sanctions des Nations unies et leurs effets secondaires : Assistance aux victimes et voies juridiques de prévention*, *op. cit.*, Première Partie, Chapitre I, §§37-42.

114. Certaines résolutions imposant des sanctions économiques mentionnent explicitement cette obligation. Par exemple, dans le cadre des sanctions prises contre la Rhodésie du Sud en 1996, le Conseil de sécurité rappelle que le fait « de ne pas appliquer ou de refuser d'appliquer [la résolution 232] constituera une violation de l'Article 25 de la Charte des Nations Unies » S/RES/232 (1966), Conseil de sécurité des Nations Unies, (*consulté le 18/02/2020*), p. 3.

115. V. *infra* §526 et s., p. 295 et s..

384. Afin de contrôler l'exécution des mesures décidées dans le cadre du Chapitre VII, le Conseil de sécurité délègue sa fonction de surveillance à des comités spécifiques connus sous le nom de « comités des sanctions »¹¹⁶. Les comités des sanctions sont souvent identifiés par la résolution qui établit le régime de sanctions dont ils doivent suivre la mise en œuvre et qui prévoient, le plus souvent, leur création¹¹⁷. Ils remplissent principalement quatre fonctions¹¹⁸. D'une part, ils sont chargés de surveiller la mise en œuvre des mesures coercitives, principalement à travers l'examen des rapports sur la mise en œuvre des sanctions élaborés par les États membres. D'autre part, ils doivent clarifier les modalités d'application des sanctions, notamment en rédigeant des directives et en répondant aux questions des États membres. Aussi doivent-ils examiner les demandes de dérogation aux listes de sanctions et leur donner suite. Enfin, ces comités peuvent aussi désigner des personnes, entités ou biens devant faire l'objet de mesures ciblées et ainsi compléter ou actualiser les listes de sanctions à la demande du Conseil de sécurité. Les comités des sanctions peuvent être épaulés dans leurs travaux par des groupes d'experts techniques qui enquêtent et leur font rapport sur l'efficacité des mesures, la nature des violations et l'identité de ceux qui violent les résolutions¹¹⁹.

b. La pratique des sanctions par les Nations Unies

385. L'instrument coercitif des Nations Unies n'a que très peu été utilisé durant la Guerre Froide, à l'exception de la Rhodésie du Sud et de l'Afrique du Sud, avant de s'imposer depuis les années 1990 « comme un mode presque quotidien d'action de l'organe mondial en charge de la sécurité collective »¹²⁰. Depuis lors, le Conseil de sécurité des Nations Unies a pris

116. Il s'agit d'organes subsidiaires créés en vertu de l'article 28 du règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité et de l'article 29 de la Charte.

117. Le comité des sanctions 1718, créé par la résolution 1718 (2006) surveille l'application des mesures de sanction imposées par le Conseil de sécurité contre la Corée du Nord en matière de non-prolifération nucléaire. Mais la création d'un comité peut également intervenir après l'adoption des sanctions elles-mêmes. Par exemple, les sanctions adoptées contre l'Afrique du Sud par la résolution 253 (1968) ont précédé la création du comité par la résolution 421 (1977). Quoi qu'il en soit, l'existence d'un comité s'achève lorsque les sanctions qu'il supervise sont levées.

118. David G. HOTTE, Didier MORLET et al., *Les sanctions financières internationales*, *op. cit.*, p. 36-37 ; Jean-Marc de LA SABLIERE, *Le Conseil de sécurité des Nations Unies*, *op. cit.*, p. 146 ; *Manuel du Conseil de sécurité de l'ONU : Guide de l'utilisateur aux pratiques et aux procédures*, Security Council Report, 2021, xi-112, p. 48-52 ; Djacoba Liva TEHINDRAZANARIVELO, *Les sanctions des Nations unies et leurs effets secondaires : Assistance aux victimes et voies juridiques de prévention*, *op. cit.*, Chapitre 1, §§135-142 ; Sur la pratique des comités de sanctions, voir notamment François ALABRUNE, « La pratique des comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990 », *AFDI*, 1999, vol. 45, p. 226-279 ; Jean CHARPENTIER, « Les comités des sanctions du Conseil de sécurité » *in* 2000, p. 9-22.

119. Djacoba Liva TEHINDRAZANARIVELO, *Les sanctions des Nations unies et leurs effets secondaires : Assistance aux victimes et voies juridiques de prévention*, *op. cit.*, Chapitre 1, §§143-148 ; *Manuel du Conseil de sécurité de l'ONU*, précité.

120. Jean-Marc THOUVENIN, « Sanctions économiques et droit international », *précité*, p. 164-165 ; Jean-Marc de La Sablière évoque même une « utilisation imprudente ». Jean-Marc de LA SABLIERE, *Le Conseil de sécurité des Nations Unies*, *op. cit.*, p. 139.

des sanctions économiques à l'encontre de nombreux États dont le comportement menaçait, ou menace encore, la paix et la sécurité internationales¹²¹. Selon un rapport du Conseil de sécurité, les objectifs des régimes de sanctions mis en œuvre par l'ONU à ce jour sont de cinq types¹²² : (i) la résolution des conflits¹²³ ; (ii) la non-prolifération¹²⁴ ; (iii) la lutte contre le terrorisme¹²⁵ ; (iv) la démocratisation¹²⁶ ; et (v) la protection des civils¹²⁷.

386. Au-delà de l'intensification du recours aux sanctions économiques par l'organisation mondiale, la politique de sanctions du Conseil de sécurité a également évolué dans sa portée matérielle vers des mesures ciblées ou « intelligentes » *supra* §36, p. 22. Ce processus d'individualisation des mesures coercitives s'est opéré en réponse à la mise en évidence des effets secondaires importants que peuvent avoir les sanctions économiques générales sur les populations civiles des États ciblés¹²⁸. Concrètement, les sanctions pouvant être imposées par les Nations Unies sont de cinq types : (i) les gels d'avoirs ; (ii) les embargos sur les armes ; (iii) les restrictions portant sur des marchandises particulières ; (iv) les interdictions de voyager et, dans une moindre mesure, (v) les sanctions diplomatiques¹²⁹. Le Conseil de sécurité peut choisir d'imposer toute combinaison de ces mesures dans le cadre d'un régime de sanctions pour atteindre les objectifs fixés.

387. Lorsque le Conseil de sécurité est saisi par l'AIEA sur le dossier nucléaire iranien, le bilan de l'action du Conseil de sécurité en matière de non-prolifération nucléaire apparaît somme toute contrasté, particulièrement eu égard à l'utilisation des mesures coercitives prévues par le Chapitre VII de la Charte¹³⁰. S'il a systématiquement condamné les situations

121. La liste des régimes de sanctions des Nations Unies en vigueur est disponible sur le site du Conseil de sécurité.

122. *UN Sanctions*, Special Research Report 3, Conseil de sécurité, 25 nov. 2013, 44 p., p. 3-5.

123. Voir notamment, le conflit entre la Somalie et l'Érythrée, S/RES/751 (1992), 24 avr. 1992, *Somalie* ; S/RES/1907 (2009), 23 déc. 2009, *Paix et sécurité en Afrique* ; ou encore, S/RES/1533 (2004), 12 mars 2004, *La situation concernant la République démocratique du Congo*.

124. S/RES/1718 (2006), *précité* ; S/RES/1737 (2006), *précité* ; S/RES/418 (1977), 4 nov. 1977, *Afrique du Sud* ; S/RES/661 (1990), 16 sept. 1990, *Iraq et Koweït*.

125. S/RES/748 (1992), 31 mars 1992, *Jamahiriya arabe libyenne* ; S/RES/1267 (1999), 15 oct. 1999, *Situation entre l'Iraq et le Koweït*.

126. S/RES/1518 (2003), 24 nov. 2003, *La situation entre l'Iraq et le Koweït* ; S/RES/2048 (2012), 18 mai 2012, *La situation en Guinée-Bissau*.

127. S/RES/751 (1992), *précité* ; S/RES/1544 (2004), 19 mai 2004, *La situation au Moyen-Orient, y compris la question palestinienne* ; S/RES/1572 (2004), 15 nov. 2004, *La situation en Côte d'Ivoire*.

128. Larissa van den HERIK, « The individualization and formalization of UN sanctions » *in Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, Larissa van den HERIK (éd.), Cheltenham | Northampton : Edward Elgar, 2017, p. 1-16.

129. Pour une synthèse des mesures pouvant être adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies, voir notamment *UN Sanctions*, *précité*, p. 10-12 ; Pour une analyse complète des sanctions ciblées des Nations Unies, voir particulièrement Thomas J. BIERSTEKER, Sue E. ECKERT et Marcos TOURINHO, (éd.), *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, Cambridge University Press, 2016, p. xv-405.

130. V. *supra* Introduction, Section II, §2, L'utilisation des sanctions économiques pour empêcher la prolifération nucléaire, p. 48. .

posant un risque de multiplication des acteurs nucléaires à l'échelle internationale, il n'a pas toujours utilisé les dispositions du Chapitre VII de la Charte pour dissuader les États concernés de poursuivre l'acquisition de l'arme nucléaire. Ainsi, l'organe restreint des Nations Unies s'est abstenu de prendre des mesures coercitives à l'encontre de l'Inde et du Pakistan après les essais menés par ces États en mai 1998, ces États n'ayant violé aucun engagement international en matière de non-prolifération nucléaire. En l'absence de conséquences particulières aux essais indiens et pakistanais, les deux voisins du Cachemire sont aujourd'hui reconnus comme des puissances nucléaires *de facto*. Si l'Inde et le Pakistan ont fait l'objet de sanctions unilatérales des États-Unis, indépendamment de toute décision du Conseil de sécurité, Israël n'a été visé par aucune mesure coercitive, malgré son acquisition de l'arme nucléaire en dehors du régime de non-prolifération ¹³¹

388. Mais l'action du Conseil de sécurité dans le domaine de la lutte contre la prolifération nucléaire n'a pas non plus démontré l'efficacité des sanctions économiques pour inciter des États à renoncer à l'arme atomique. En effet, au moment de la saisine du Conseil de sécurité sur la question iranienne, les mesures coercitives prévues par le Chapitre VII de la Charte n'ont eu qu'un effet limité sur la politique nucléaire des États proliférants. Dans le cas de l'Afrique du Sud, ce ne sont pas les sanctions économiques – adoptées pour réagir simultanément à la politique d'apartheid et aux actes d'agression contre les États voisins menés par l'Afrique du Sud ainsi qu'à l'imminence d'armes nucléaires sud-africaines ¹³² – qui ont conduit le président Frederik De Klerk à renoncer aux armes nucléaires, mais davantage une évolution des perceptions de menace à la sécurité de l'État ¹³³. De la même manière, les mesures coercitives décidées contre l'Iraq à la suite de l'invasion du Koweït en 1990 sont souvent présentées comme un exemple de succès en matière de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive, en dépit de leur impact humanitaire désastreux, puisqu'elles ont contribué au démantèlement de ses programmes d'armes de destruction massives, notamment nucléaires ¹³⁴. Toutefois, ce ne sont pas tant les mesures prises par le Conseil de sécurité qui ont convaincu le régime de Saddam Hussein de renoncer à l'acquisition d'une capacité militaire non conventionnelle mais davantage les menaces d'un renforcement des sanctions existantes par les États-Unis. Dans le cas de la Libye, les sanctions américaines ont aussi contribué à la décision du colonel Kadhafi de renoncer à son programme nucléaire mais aucune mesure du Conseil de sécurité n'a poursuivi cet objectif, l'action des Nations Unies portant principalement sur le soutien au terrorisme du régime libyen ¹³⁵.

131. Andrea CHARRON, *UN Sanctions and Conflict : Responding to peace and security threats*, Londres : Routledge, 2011, xvii-226, p. 115.

132. S/RES/418 (1977), *précité*, Préambule.

133. V. *supra* §83-86, p. 48 et s..

134. V. *supra* §94-95, p. 53 et s..

135. V. *supra* §96-97, p. 55.

389. Parallèlement à son action dans le cadre de la crise nucléaire iranienne, le Conseil de sécurité doit aussi réagir au risque de prolifération posé par la Corée du Nord depuis les années 1990¹³⁶. Après avoir admis l'existence d'un programme nucléaire d'enrichissement de l'uranium en octobre 2002 et annoncé son retrait du TNP en janvier 2003, Pyongyang procède à des essais balistiques et à un premier essai nucléaire en 2006, démontrant ainsi l'acquisition d'une capacité de dissuasion nucléaire autonome. Le Conseil de sécurité adopte à l'unanimité les résolutions 1695 (2006) et 1718 (2006) qui imposent les premières sanctions économiques contre la Corée du Nord en application du Chapitre VII et lui interdisent de réaliser de nouveaux essais nucléaires et lancement de missiles, précédant de quelques mois les mesures qui seront prises contre l'Iran¹³⁷. Les salves de sanctions adoptées par le Conseil de sécurité contre la Corée du Nord et l'Iran présenteront de nombreuses similitudes, malgré les différences majeures qui caractérisent ces deux crises de prolifération nucléaire¹³⁸.

Section II. L'adoption de sanctions économiques par le Conseil de sécurité des Nations Unies

Après l'entrée en scène du Conseil de sécurité, le P5+1 met en place une double approche vis-à-vis de l'Iran qui repose à la fois sur le dialogue, mais aussi sur l'adoption de mesures coercitives dans le cadre du Chapitre VII de la Charte¹³⁹ (§1). Afin d'empêcher l'Iran de mener des activités posant un risque de prolifération, le Conseil de sécurité vise directement les éléments – biens et technologies, assistance technique et appuis financiers – susceptibles de contribuer au développement des programmes nucléaire et balistique, mais aussi les personnes et entités impliquées dans ces activités (§2).

§1. La double approche du P5+1

390. Après l'échec de la stratégie coercitive des États-Unis et de la diplomatie incitative des Européens, une double approche combinant sanctions et négociations se dessine pour

136. V. *supra* §98 et s., p. 56 et s.

137. Le caractère obligatoire de l'embargo sur les armes décidé dans la résolution 1695 a fait l'objet de débats, les articles 39 et 41 de la Charte n'ayant pas été explicitement invoqués. Si le Japon a souligné le fait que le Conseil agissait « en vertu de sa responsabilité particulière de maintenir la paix et la sécurité internationales », la Chine et la Russie se sont opposées à cette interprétation. S/RES/1695 (2006), *précité*; S/RES/1718 (2006), *précité*; Voir notamment, Andrea CHARRON, *UN Sanctions and Conflict*, *op. cit.*, p. 128, 145-146.

138. Enrico CARISCH et Loraine RICKARD-MARTIN, *United Nations Sanctions on Iran and North Korea : An Implementation Manual*, International Peace Institute, mars 2014, 28 p. ; Clara PORTELA, « EU Strategies to Tackle the Iranian and North Korean Nuclear Issues » in *The EU and the Non-Proliferation of Nuclear Weapons : Strategies, Policies, Actions*, Spyros BLAVOUKOS, Dimitris BOURANTONIS et Clara PORTELA (éd.), New York : Palgrave Macmillan, 2015, p. 188-204.

139. S/RES/1737 (2006), *précité*; S/RES/1747 (2007), *précité*; S/RES/1803 (2008), *précité*; S/RES/1929 (2010), *précité*.

empêcher l'Iran d'acquérir la bombe. D'une part, les pourparlers se poursuivent dans un format *ad hoc* intergouvernemental entre l'Iran et le P5+1, constitué de l'E3/UE auxquels se sont joints les États-Unis, la Chine et la Russie (A). D'autre part, le Conseil de sécurité exerce une pression sur Téhéran en adoptant des mesures coercitives en application du Chapitre VII de la Charte (B).

A. La poursuite des négociations dans un format élargi

1. La nature politique et juridique du P5+1

391. Après une première rencontre à Londres le 30 janvier 2006 qui avait conduit à la saisine du Conseil de sécurité, les cinq membres permanents de l'organe restreint des Nations Unies ainsi que l'Allemagne et le Haut représentant de l'Union européenne se réunissent de nouveau le 1^{er} juin 2006 à Vienne. À cette occasion, les ministres des Affaires étrangères de l'Allemagne, de la Chine, des États-Unis, de la France, du Royaume-Uni et de Russie, ainsi que le Haut Représentant de l'Union européenne, s'accordent sur un ensemble de propositions ambitieuses comme base de négociation d'un accord de long terme avec l'Iran¹⁴⁰. Ils s'engagent à réaffirmer le droit de l'Iran aux usages pacifiques de l'atome, conformément à ses engagements en vertu du TNP, et à soutenir activement la construction de nouveaux réacteurs à eau légère en Iran dans le cadre de projets conjoints internationaux. Ils conviennent également de suspendre les discussions sur le programme nucléaire iranien au Conseil de sécurité lors de la reprise des négociations. En contrepartie, l'Iran doit s'engager à répondre à toutes les préoccupations toujours en suspens de l'AIEA en coopérant sans réserve avec ses dernières. Téhéran doit également suspendre toutes les activités liées à l'enrichissement et au retraitement, comme l'ont demandé le Conseil des gouverneurs de l'Agence et après lui le Conseil de sécurité des Nations Unies, et reprendre la mise en œuvre du protocole additionnel. Au-delà du nucléaire civil, les États présents ouvrent le dialogue à une coopération politique et économique notamment sur les questions de sécurité régionale et dans de nombreux domaines tels que le commerce et les investissements internationaux, l'aviation civile, le secteur de l'énergie, la modernisation de l'infrastructure de télécommunication, les hautes technologies et l'agriculture.

392. De la même manière que l'action du E3 ou du E3/UE ne trouve aucun fondement juridique dans le Traité de l'Union européenne, le P5+1 ne trouve aucun fondement juridique dans le chapitre V de la Charte qui définit les fonctions et pouvoirs du Conseil de sécurité des Nations Unies¹⁴¹. Il faut également souligner que si les cinq membres permanents du

140. S/2006/521, 13 juill. 2006, *Annexe à la lettre datée du 13 juillet 2006, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de la France auprès de l'Organisation des Nations Unies – Éléments d'un arrangement de long terme complet.*

141. Astrid VIAUD, *L'Union européenne face à la crise du nucléaire iranien (2003-2017)*, *op. cit.*, p. 82-83.

Conseil de sécurité cherchent ensemble – avec l’Allemagne et le Haut représentant de l’UE – une solution négociée à la question nucléaire iranienne, de nombreuses tensions demeurent entre eux, le P5 ne pouvant à cet égard être considéré comme un acteur unitaire, et par là même le P5+1. Bien que les négociations ait été élargies aux États-Unis, à la Chine et à la Russie, leur logique reste celle d’un format *ad hoc* de négociation intergouvernementale. L’élargissement de l’initiative européenne au cadre multilatéral du Conseil de sécurité des Nations Unies renforce la légitimité de l’action diplomatique à l’œuvre pour trouver une solution négociée à la crise nucléaire iranienne.

2. Le rejet par l’Iran des propositions du P5+1

393. Les Iraniens n’ayant donné « absolument aucune indication sur leur disposition à discuter sérieusement de la substance [desdites] propositions », le P5+1 n’a d’autre choix que de reprendre les discussions au Conseil de sécurité, suspendues deux mois plus tôt¹⁴². Ainsi, le Conseil de sécurité adopte-t-il une première résolution le 31 juillet 2006 – soumise conjointement par la France, le Royaume-Uni et les États-Unis – par 14 voix contre une, celle du Qatar qui a exprimé ses inquiétudes quant aux conséquences d’une telle résolution sur la situation au Moyen-Orient à l’issue du vote¹⁴³. Bien que cette résolution n’invoque pas expressément l’article 39 de la Charte pour qualifier le programme nucléaire iranien de menace contre la paix, de rupture de la paix ou d’acte d’agression, elle fait état de la préoccupation du Conseil de sécurité face aux « risques de prolifération que présente le programme nucléaire iranien » et rappelle sa responsabilité principale de maintenir la paix et la sécurité internationales. La référence à une telle menace apparaît toutefois implicitement par le recours à l’article 40 de la Charte qui place l’action du Conseil de sécurité dans le cadre du Chapitre VII¹⁴⁴. En effet, c’est en vertu de cette disposition que le Conseil de sécurité rend obligatoire la suspension des activités liées à l’enrichissement et au retraitement réclamée par l’AIEA, alors qu’elle était jusqu’à présent d’une « mesure de confiance volontaire juridiquement non contraignante »¹⁴⁵.

142. S/2006/573, 26 juill. 2006, *Annexe : Déclaration de presse de Philippe Douste-Blazy au nom des Ministres des affaires étrangères de l’Allemagne, de la Chine, des États-Unis, de la France, du Royaume-Uni et de la Fédération de Russie, et du Haut Représentant de l’Union européenne (12 juillet 2006)*.

143. Les pays membres du Conseil de sécurité qui se sont exprimés en faveur de la résolution sont l’Argentine, la Chine, le Congo, le Danemark, les États-Unis, la France, le Ghana, la Grèce, le Japon, le Pérou, le Royaume-Uni, la Russie, la Slovaquie, et la Tanzanie. S/PV.5500, 31 juill. 2006, *Conseil de sécurité, 5500^e séance*, p. 2.

144. Bien que l’Agence ait invoqué l’article III. 4 de son Statut pour saisir le Conseil de sécurité de la question du nucléaire iranien, considérant qu’elle est susceptible de constituer une menace à la paix et la sécurité internationales, seul le Conseil de sécurité est habilité à la qualifier de telle en vertu de l’article 39 de la Charte.

145. GOV/2005/77, *précité*, préambule, §j.

394. Même si aucune sanction économique n'est prise à l'encontre de l'Iran conformément à l'article 41, le Conseil de sécurité

Demande à tous les États, avec l'aval de leurs autorités judiciaires, dans le respect de leur législation et du droit international, de faire preuve de vigilance et d'empêcher les transferts de tous articles, matières, marchandises et technologies que l'Iran pourrait utiliser pour ses activités liées à l'enrichissement et ses activités de retraitement et pour ses programmes de missiles balistiques

En revanche, dans l'éventualité où l'Iran n'aurait pas appliqué les dispositions de ladite résolution au 31 août, le Conseil de sécurité déclare son intention « d'adopter, sous l'empire de l'article 41 du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, toutes autres mesures qui pourraient être requises pour persuader l'Iran de se conformer à la présente résolution et aux exigences de l'AIEA et souligne que de nouvelles décisions devront être prises si de telles mesures additionnelles s'avèrent nécessaires »¹⁴⁶. Au travers d'une déclaration du ministre français des Affaires étrangères, Philippe Douste-Blazy, le P5+1 réaffirmera sa détermination à travailler à l'adoption de mesures coercitives sur la base du chapitre VII de la Charte si l'Iran ne se conformait pas à la résolution 1696, la Chine et la Russie s'y étant fermement opposé jusque-là¹⁴⁷.

395. Au cours des débats qui ont suivi le vote de la résolution 1696, les représentants de plusieurs États, particulièrement les États-Unis par l'intermédiaire de John Bolton, ont salué la décision de Conseil de sécurité d'adopter une résolution contraignante à l'égard de l'Iran¹⁴⁸. En réponse à l'adoption de la résolution, la séance se conclut par une déclaration du représentant de la République islamique d'Iran, Javad Zarif. Ce dernier souligne que « le programme nucléaire pacifique de l'Iran ne pose aucune menace à la paix et à la sécurité internationales » et que, par conséquent, traiter de cette question au Conseil de sécurité était « injustifié et n'[avait] aucune base juridique ni utilité pratique »¹⁴⁹. Selon, la démarche du Conseil de sécurité n'est donc pas légitime puisqu'elle « passe outre à la position déclarée de l'écrasante majorité de la communauté internationale », notamment reflétée dans les déclarations récentes des ministres des affaires étrangères du Mouvement des pays non alignés (MNA) lors d'une réunion tenue à Putrajaya¹⁵⁰. Si les États membres avaient effectivement souligné que « les activités de l'Agence, notamment son processus de vérification, ne devraient subir aucune pression ou ingérence indue, car cela compromettrait son efficacité et sa crédibilité »¹⁵¹, il n'en demeure pas moins que quatre États du MNA,

146. S/RES/1696 (2006), *précité*.

147. S/2006/573, *précité*.

148. S/PV.5500, *précité*.

149. *Ibid.*, p. 10.

150. *Idem*.

151. CD/1788, « Document final de la réunion ministérielle du Bureau de coordination du Mouvement des pays non alignés », Putrajaya (Malaisie), 27-30 mai 2006.

sur les cinq que comptaient alors le Conseil de sécurité, ont voté en faveur de la résolution 1696¹⁵².

396. La résolution 1696 a aussi fait l'objet de vives critiques de la part de Mohamed ElBaradei, le Directeur général de l'AIEA. D'une part, le P5+1 n'aurait pas laissé suffisamment de temps à l'Iran pour répondre à sa proposition du 6 juin 2006 avant l'adoption de la résolution 1696, suggérant pour lui que les décideurs américains ne chercheraient pas une solution à la crise nucléaire iranienne par la voie du dialogue mais qu'ils seraient au contraire « *hostage to those who wanted only confrontation, isolation and regime change* »¹⁵³. D'autre part, le Directeur général de l'Agence remet en doute la licéité de l'action du Conseil de sécurité compte tenu l'absence de preuve formelle que l'activité nucléaire de l'Iran impliquait un programme d'armement¹⁵⁴ et considère même qu'il s'agit d'une mauvaise utilisation des dispositions du Chapitre VII de la Charte, révélatrice des incohérences des États-Unis sur les questions de prolifération nucléaire¹⁵⁵. S'il est vrai que, contrairement à la Corée du Nord, l'Iran ne s'est pas retiré du TNP, Téhéran n'a pas pris les mesures régulièrement demandées par l'Agence depuis septembre 2003 qui auraient permis à l'AIEA de garantir la nature exclusivement pacifique de son programme nucléaire, justifiant ainsi la saisine du Conseil de sécurité.

397. Aussi, Mohamed ElBaradei souligne le manque de logique du texte de l'organe des Nations Unies. Si l'Iran avait réellement un programme d'armes nucléaires opérationnel, il aurait été plus pertinent de renforcer les investigations sur d'éventuelles activités clandestines – d'enrichissement ou d'armement – que de suspendre des opérations de recherche-développement déclarées auprès de l'AIEA¹⁵⁶. Une telle solution aurait été envisageable seulement si l'Iran avait renforcé sa coopération avec l'Agence et fait preuve d'une totale transparence pour lui permettre de vérifier tous les aspects du programme nucléaire de l'Iran. Enfin, l'adoption de la résolution 1696 intervient dans le contexte du conflit qui oppose le Liban à Israël depuis

152. Il s'agit du Congo, du Ghana, du Pérou et de la Tanzanie. Le Qatar, aussi membre du Mouvement des pays non-alignés, s'est quant à lui opposé à l'adoption de la résolution.

153. Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, *op. cit.*, p. 199.

154. « *The resolution was of dubious legality. There was still no proof that Iran's nuclear activity involved a weapons program. It was quite a stretch to say that a small laboratory-scale centrifuge cascade constituted "a threat to international peace and security" when peaceful uranium enrichment is legal for all states under the NPT.* » *idem*.

155. « *In my view, Security Council Resolution 1696 was not only counterproductive from a policy perspective, but also a misuse of the council's authority under Chapter VII of the UN Charter. It was staggering to compare the difference in treatment of North Korea and Iran. North Korea had walked out of the NPT and made explicit threats about developing nuclear weapons (and would in fact test its first weapons less than three months later, in October 2006), yet the Americans were ready to join them in a direct dialogue, and Chris Hill [assistant U.S. secretary of state for East Asian and Pacific Affairs] seemed to be in Pyongyang every other day. By contrast, Iran, which remained under safeguards and party to the NPT, was penalized for possibly having future intentions to develop nuclear weapons, and the Americans refused to talk to them without preconditions* », *ibid.*, p. 203.

156. *Ibid.*, p. 200.

le 12 juillet 2006 mais qui ne fera l'objet d'une résolution du Conseil de sécurité, qualifiant la situation de « menace à la paix et à la sécurité internationales » que le 11 août 2006¹⁵⁷.

3. Le non-respect par l'Iran des dispositions de la résolution 1696

398. Quelques jours avant la date fixée par le Conseil de sécurité pour que l'Iran suspende de nouveau ses activités d'enrichissement et de retraitement, Ali Larijani présente aux représentants du P5+1 la réponse officielle de l'Iran à l'offre de coopération du 6 juin 2006. Estimant que ces propositions « contiennent des bases et des éléments utiles pour la coopération globale et à long terme entre les deux parties », sans les identifier, la République islamique souligne davantage les ambiguïtés et le manque de clarté de la proposition de l'E3/UE+3¹⁵⁸. Considérant ses droits énoncés à l'article IV du TNP, la République islamique d'Iran souligne qu'elle « ne saurait accepter d'être privée de ses droits reconnus en ce qui concerne l'exploitation et l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, y compris le cycle du combustible, et la poursuite des travaux de recherche-développement sur le processus d'enrichissement »¹⁵⁹. Elle rejette ainsi la seule condition imposée par le P5+1 sur la conduite des activités nucléaires en Iran dans le cadre de l'offre de coopération du 6 juin 2006, compromettant le succès des pourparlers. Malgré les réserves iraniennes sur le contenu de l'offre, Téhéran se dit « prête à accepter un arrangement de long terme pour parvenir “au développement et à la sécurité durables dans la région”, dans de justes conditions et dans le respect des droits de tous les pays »¹⁶⁰. Mais l'apparente ouverture au dialogue des autorités iraniennes laisse rapidement place aux provocations et à une attitude hostile. Démontrant que l'Iran n'avait pas l'intention de restreindre ses activités nucléaires, le président iranien, Mahmoud Ahmadinejad, inaugure le 26 août 2006 l'usine de production d'eau lourde d'Arak qui doit fournir le liquide de refroidissement d'un réacteur à eau lourde dont la construction, inachevée, est contestée¹⁶¹. Le lendemain, le président iranien décore neuf scientifiques et techniciens impliqués dans les activités nucléaires du pays, adressant ainsi « *a clear signal*

157. Dénonçant l'inaction des Occidentaux face au conflit israélo-libanais, Mohamed ElBaradei rapporte les propos de Kofi Annan, alors Secrétaire général des Nations Unies : « *This war in Lebanon was not considered a threat to international peace and security, [...] but the laboratory-scale activity in Iran was* ». Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, op. cit., p. 200 ; S/RES/1701 (2006), 11 août 2006, *La situation au Moyen-Orient*.

158. A/61/514-S/2006/806, 12 oct. 2006, *Annexe : Réponse de la République islamique d'Iran aux propositions présentées le 6 juin 2006*, p. 6.

159. *Ibid.*, p. 5.

160. *Ibid.*, p. 16.

161. « Iran Opens Plant That Can Produce Plutonium », *New York Times*, 26 août 2006 ; L'AIEA a notamment demandé à l'Iran de reconsidérer la construction de ce réacteur de recherche à eau lourde. GOV/2006/14, *précité*, §1.

that he intended to raise the status of the enrichment and reprocessing of nuclear fuel to symbols of national pride » selon Michele Gaietta¹⁶².

399. Le 31 août 2006, conformément aux dispositions de la résolution 1696, le Directeur général de l'AIEA présente au Conseil des gouverneurs, et parallèlement au Conseil de sécurité des Nations Unies, un rapport portant sur le point de savoir si l'Iran a établi une suspension complète et durable de ses activités liées à l'enrichissement et au retraitement. Soulignant que l'Iran « n'a pas résolu les questions de vérification en suspens de longue date »¹⁶³, Mohamed ElBaradei conclut que l'Iran « n'a pas suspendu ses activités liées à l'enrichissement, ni agi conformément aux dispositions du protocole additionnel »¹⁶⁴ alors qu'il n'y a « pas d'indice d'activités de retraitement en cours en Iran »¹⁶⁵. Au-delà du non-respect par l'Iran des dispositions de la résolution 1696 du Conseil de sécurité, l'Agence exprime ses inquiétudes du fait qu'« elle reste incapable de progresser davantage dans ses efforts visant à vérifier l'exactitude et l'exhaustivité des déclarations de l'Iran en vue de confirmer la nature pacifique du programme nucléaire iranien »¹⁶⁶.

B. L'adoption de sanctions économiques par le Conseil de sécurité

1. La résolution 1737 du 23 décembre 2006

400. Si les conclusions de l'Agence constituent un argument en faveur d'une augmentation de la pression sur l'Iran, elles n'entraînent pas dans l'immédiat l'adoption de mesures coercitives par le Conseil de sécurité en raison de l'opposition de la Chine et de la Russie, mais aussi de la France. En effet, le président Jacques Chirac a exprimé à plusieurs reprises, notamment dans son discours devant l'Assemblée générale des Nations Unies, son désaccord avec l'instauration de sanctions économiques par le Conseil de sécurité, insistant le fait que « le dialogue doit prévaloir » avec l'Iran¹⁶⁷. Convaincu que les Iraniens étaient ouverts à une suspension des activités nucléaires, pour autant qu'elle ne soit pas une condition

162. Michele GAIETTA, *The Trajectory of Iran's Nuclear Program*, *op. cit.*, p. 121 ; Ces personnes feront l'objet sanctions par l'Union européenne en avril 2007, la décoration attribuée par Mahmoud Ahmadinejad figurant dans les motifs ayant précédé à leur inscription sur les listes des personnes visées par des mesures de gel d'avoirs. Décision 2007/242/CE du Conseil du 23 avr. 2007 mettant en œuvre l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 423/2007 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *J. O.*, L 106.

163. *Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran*, GOV/2006/53, Rapport du Directeur général, 31 août 2006, §28.

164. L'Iran poursuit les essais de centrifugeuses à l'IPEC de Natanz et aurait obtenu, au cours d'un essai, un taux d'enrichissement de 5 %. *ibid.*, §4-7,28.

165. *Ibid.*, §8.

166. *Ibid.*, §29.

167. Le président français prend ses distances vis-à-vis de la position des États-Unis qui souhaitent adopter des sanctions contre l'Iran. L'allocution du président français Jacques Chirac est retranscrite dans A/61/PV.10, 19 sept. 2006, *Assemblée générale, Soixante et unième session, 10^e séance plénière*, p. 26-28 ; « Chirac urges no sanctions on Iran », BBC, 18 sept. 2006 ; Alain CAMPIOTTI, « Sur l'Iran, Jacques Chirac

préalable aux négociations, Mohamed ElBaradei renforce ses efforts de médiation. Cherchant à maintenir le dialogue entre Javier Solana, le Haut représentant européen pour la PESC, et Ali Larijani, le négociateur iranien, le Directeur général de l'AIEA propose un cadre pour les négociations fondé sur le principe de la « double suspension », aussi connu sous le nom de solution « *freeze for freeze* »¹⁶⁸. Les Iraniens devraient ainsi suspendre leurs activités d'enrichissement le temps des pourparlers, alors qu'en contrepartie les Européens et les Américains s'engageraient à suspendre l'adoption de sanctions économiques par le Conseil de sécurité¹⁶⁹.

401. Alors que les premières discussions qui se tiennent entre Javier Solana et Ali Larijani sont encourageantes, elles se heurtent rapidement à l'incapacité des Américains et des Iraniens de faire des concessions sur les conditions préalables à la négociation d'un accord de long terme¹⁷⁰. Si les Iraniens sont prêts à s'engager à ne pas accroître leur capacité d'enrichissement, limitée à une ou deux cascades en service, il semble peu probable qu'ils acceptent de la suspendre totalement. De la même manière, les Américains refusent de s'asseoir à la table des négociations tant que la suspension des activités d'enrichissement n'est pas effective, une déclaration d'intention de l'Iran n'étant pas suffisante pour convaincre Washington de discuter avec Téhéran¹⁷¹. Preuve en est, le Congrès américain adopte de nouvelles sanctions unilatérales contre l'Iran le 30 septembre 2006¹⁷², alors que les membres du P5+1 avaient laissé à l'Iran jusqu'à la première semaine d'octobre pour suspendre ses activités d'enrichissement¹⁷³.

402. Alors que le dialogue avec Téhéran est dans l'impasse, le Conseil de sécurité adopte à l'unanimité la résolution 1737 le 22 décembre 2006 qui impose, pour la première fois, des

lâche et isole l'Amérique », *Le Temps*, 19 sept. 2006 ; François NICOULLAUD, « La France et la négociation avec l'Iran », *Confluences Méditerranée*, 2016, vol. 96, n° 1, p. 47-60, p. 50.

168. Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, *op. cit.*, p. 204 ; Seyed Hossein MOUSAVIAN, *The Iranian Nuclear Crisis*, *op. cit.*, p. 253-256 ; Michele GAIETTA, *The Trajectory of Iran's Nuclear Program*, *op. cit.*, p. 121.

169. Mohamed ElBaradei propose également que le P5+1 affirme le droit de l'Iran d'utiliser l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, en vertu du TNP, tout en précisant que la suspension n'était pas permanente. Il suggère également que le P5+1 publie une déclaration reconnaissant l'indépendance politique et la souveraineté de l'Iran. Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, *op. cit.*, p. 204.

170. Seyed Hossein MOUSAVIAN, *The Iranian Nuclear Crisis*, *op. cit.*, p. 245 et s.

171. Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, *op. cit.*, p. 204.

172. L'*Iran Freedom Support Act* (IFSA) autorise le Président des États-Unis à imposer des sanctions à toutes les personnes et entités non-américaines qui auraient aidé l'Iran à « *acquire or develop chemical, biological or nuclear weapons or related technologies* » ou « *destabilizing numbers and types of advanced conventional weapons* ». *Iran Freedom Support Act*, 30 sept. 2006, *P.L. 109-293, 50 U.S.C. sec. 1701 et seq.*, Sec 202.

173. Le 20 septembre 2006, les États-Unis, la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Chine et la Russie, avaient décidé de fixer une nouvelle échéance à la première semaine d'octobre pour que l'Iran accepte de suspendre ses activités d'enrichissement et que puissent s'ouvrir de nouvelles discussions de fond sur le programme nucléaire iranien. Il s'agit de la quatrième échéance en quatre mois. Glenn KESSLER, « Early October New Deadline for Iran », *The Washington Post*, 21 sept. 2006.

mesures coercitives contre l'Iran en vertu de l'article 41 de la Charte¹⁷⁴. La résolution exige que l'Iran suspende sans délai « toutes activités liées à l'enrichissement et au retraitement, y compris la recherche-développement » ainsi que « les travaux sur tous projets liés à l'eau lourde, y compris la construction d'un réacteur modéré à l'eau lourde »¹⁷⁵. En outre, elle décide que tous les États membres doivent empêcher la fourniture de matériel ou de technologique pouvant contribuer aux programmes nucléaire et balistique de l'Iran¹⁷⁶. Les avoirs financiers de certaines ou entités concourant aux programmes nucléaire ou balistique, voire aux deux, et désignées dans l'annexe de la résolution doivent également être gelés¹⁷⁷. Si aucune interdiction de voyager n'est décidée à l'encontre des personnes visées, le Conseil de sécurité engage les États membres « à faire preuve de vigilance concernant [leur] entrée ou [leur] passage en transit sur leur territoire ». Un comité de sanctions est créée pour veiller à l'application des mesures décidées par la résolution 1737¹⁷⁸.

403. Comme le souligne le représentant de la Chine auprès du Conseil de sécurité, « les sanctions ne sont pas une fin en soi, mais un moyen d'exhorter l'Iran à reprendre les négociations » d'autant plus qu'elles sont « à la fois limités et réversibles »¹⁷⁹. La résolution accorde 60 jours à l'Iran pour se conformer aux demandes du Conseil de sécurité et affirme que ce dernier suspendra l'application des mesures coercitives « si l'Iran suspend, et aussi longtemps qu'il suspendra toutes les activités liées à l'enrichissement et au retraitement [...] pour ouvrir la voie à des négociations »¹⁸⁰. Aussi les sanctions seront-elles levées lorsque le Conseil de sécurité « aura constaté que l'Iran respecte pleinement les obligations que lui imposent ses résolutions pertinentes et se conforme aux exigences du Conseil des Gouverneurs de l'AIEA »¹⁸¹. Au contraire, dans le cas où l'Iran n'appliquerait pas les dispositions de la résolution 1737, le Conseil de sécurité renforcera la pression sur l'Iran en adoptant « toutes autres mesures qui pourraient être requises pour persuader l'Iran de se conformer à la présente résolution et aux exigences de l'AIEA »¹⁸².

174. S/RES/1737 (2006), *précité*; Se sont exprimés en faveur de la résolution, les quinze membres du Conseil de sécurité : Argentine, Chine, Congo, Danemark, États-Unis, France, Ghana, Grèce, Japon, Pérou, Qatar, Russie Tanzanie, Royaume-Uni et Slovaquie. Alors qu'il s'était opposé à l'adoption de la résolution 1696, le Qatar a cette fois-ci voté en faveur de la résolution 1737, invitant l'Iran à « faire appel à sa sagesse pour aborder la situation dans l'approche rationnelle qui s'impose ». S/PV.5612, 23 déc. 2006, 5612^e séance, p. 4-5.

175. La précédente résolution n'imposait aucune restriction sur la poursuite des travaux liés à l'eau lourde S/RES/1737 (2006), *précité*, §2 ; L'AIEA avait en revanche déjà demandé à l'Iran de reconsidérer la construction d'un réacteur à eau lourde à Arak. GOV/2006/14, *précité*, §1.

176. S/RES/1737 (2006), *précité*, §3-4.

177. *Ibid.*, §12.

178. *ibid.*, §18. Sur les comités de sanctions, v. *supra* §384, p. 220.

179. S/PV.5612, *précité*, p. 8 ; Les représentants du Qatar, du Japon et de la Russie soulignent également ces points. *ibid.*

180. S/RES/1737 (2006), *précité*, §24. a).

181. *Ibid.*, §24. b).

182. *Ibid.*, §24. c).

2. Le renforcement des mesures coercitives

404. Après la résolution 1737, le Conseil de sécurité des Nations Unies adopte successivement trois nouvelles résolutions imposant des sanctions économiques à l'encontre de l'Iran sous l'empire de l'article 41 de la Charte pour réagir aux risques de prolifération que présente le programme nucléaire iranien. Les réactions des autorités iraniennes aux différentes salves de sanctions et la poursuite des négociations seront explicitement étudiées dans le chapitre 6. Malgré les premières mesures collectives adoptées en décembre 2006, les efforts diplomatiques pour trouver une solution négociée à la crise nucléaire iranienne se poursuivent, une fois de plus sous l'impulsion du Directeur général de l'AIEA. Afin de contourner l'obstacle que constituait la suspension totale des activités d'enrichissement dans la poursuite des négociations, Mohamed ElBaradei propose que l'Iran cesse seulement d'alimenter les centrifugeuses en matière nucléaire¹⁸³. Il décide également d'éviter soigneusement le terme de « *suspension* » et lui préfère, sur les conseils de la ministre autrichienne des Affaires étrangères, l'expression plus neutre « *time-out* »¹⁸⁴, faisant preuve après plus de quatre années de crise nucléaire d'une certaine indulgence, voire complaisance à l'égard de l'Iran¹⁸⁵. Compte tenu de la méfiance réciproque entre l'Iran et les membres du P5+1, particulièrement les États-Unis et les Européens, les négociations se poursuivent par l'intermédiaire du canal suisse¹⁸⁶.

405. Mais, la publication du rapport du Directeur générale de l'AIEA en février 2007, à l'expiration du délai laissé à l'Iran par le Conseil de sécurité pour appliquer les dispositions de la résolution 1737, réduit à néant les probabilités de succès de l'initiative diplomatique menée par Mohamed ElBaradei. Ne faisant état d'aucun progrès sur les questions en suspens, le rapport indique que l'Iran a poursuivi l'installation de centrifugeuses sur le site de Natanz

183. Cette solution de « *warm stand-by* » permet aux centrifugeuses de continuer à tourner, mais sans charge d'alimentation. Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception, op. cit.*, p. 245.

184. *Ibid.*, p. 243-244.

185. Pour certains, le Directeur général de l'Agence aurait volontairement choisi un langage conciliant dans les rapports sur la mise en œuvre par l'Iran des garanties, influant de cette manière sur le manque de réactivité du Conseil des gouverneurs. Il aurait selon eux craint les conséquences de jugements trop sévères à l'égard de l'Iran, notamment le risque d'intervention militaire. Mark HIBBS et Andreas PERSBO, « The ElBaradei Legacy », *précité*, p. 14 ; Sa complaisance s'expliquerait aussi, du moins en partie, par une certaine sympathie à l'égard des revendications des non-alignés, et en particulier de l'Iran dont le soutien avait largement contribué à l'élection de Mohamed ElBaradei à la tête de l'Agence. Trevor FINDLAY, *Unleashing the nuclear watchdog : Strenghtening and reform of the IAEA*, CIGI, 2012, 143 p., p. 18.

186. En effet, la présidente suisse Micheline Calmy-Rey et le secrétaire d'État aux Affaires étrangères Michael Ambühl, cherchent également à ramener l'Iran aux négociations, parallèlement à l'action du P5+1. Représentant les intérêts diplomatiques américains à Téhéran, la Suisse est totalement légitime pour jouer le rôle d'intermédiaire entre les États-Unis et l'Iran. Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception, op. cit.*, p. 244-246.

dont la mise en service est prévu d'ici mai 2007¹⁸⁷, et qui constituerait la première étape de la production d'uranium enrichi à l'échelle industrielle¹⁸⁸. Bien qu'il n'y ait toujours « aucune indication d'activités liées au retraitement sur les sites iraniens déclarés », l'Iran « n'a pas suspendu ses activités liées à l'enrichissement » et a « continué de mener ses projets liés à l'eau lourde »¹⁸⁹, n'appliquant donc pas les dispositions de la résolution 1737 du 23 décembre 2006.

406. Après de nombreux débats, de nouvelles sanctions sont décidées par le Conseil de sécurité le 24 mars 2007 avec l'adoption, à l'unanimité, de la résolution 1747¹⁹⁰. Rappelant les dispositions de la résolution 1737, elle renforce la pression sur Téhéran en les exportations d'armes et de matériel vers l'Iran et en invitant les États membres à restreindre leurs importations de matériel d'armement auprès de Téhéran, sans que cela soit pour autant formellement prohibé¹⁹¹. Le Conseil de sécurité engage également les États et les institutions financières à ne pas octroyer d'aide financière, sous quelque forme que ce soit, au Gouvernement de la République islamique d'Iran¹⁹². Enfin, des mesures d'interdiction de voyager et de gel des avoirs sont prises à l'encontre de personnes et entités contribuant aux programme nucléaire et balistique de l'Iran ou appartenant au Corps des Gardiens de la Révolution, plus communément appelé *Pasdaran*¹⁹³.

407. En février 2008, un rapport du Directeur général de l'AIEA souligne que « la seule grande question relative à la nature du programme nucléaire iranien qui reste est celle des études présumées portant sur le projet Green Salt¹⁹⁴, les tests concernant des explosifs de grande puissance et la conception d'un corps de rentrée de missile »¹⁹⁵. Les travaux iraniens liés aux technologies de militarisation des matières nucléaires fissiles renforcent les préoccupations de l'Agence mais aussi du Conseil de sécurité qui adopte le 3 mars 2008 la

187. *Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP et des dispositions pertinentes de la résolution 1737 (2006) du Conseil de sécurité en République islamique d'Iran*, GOV/2007/8, Rapport du Directeur général, 22 fév. 2007, §7, 14 et ss.

188. Michele GAIETTA, *The Trajectory of Iran's Nuclear Program*, *op. cit.*, p. 123.

189. GOV/2007/8, *précité*, §28.

190. Se sont exprimés en faveur de la résolution 1747 l'Afrique du Sud, la Belgique, la Chine, le Congo, les États-Unis, la France, le Ghana, l'Indonésie, l'Italie, le Panama, le Pérou, le Qatar, le Royaume-Uni, la Russie, la Slovaquie S/PV.5647, 24 mars 2007, *5647^e séance*, p. 5.

191. S/RES/1747 (2007), *précité*, §5, 6.

192. *Ibid.*, §7.

193. *Ibid.*, §2, 4, Annexe I.

194. Il s'agit d'études portant sur la conversion de dioxyde d'uranium (UO₂) en tétrafluorure d'uranium (UF₄), étape préalable à l'enrichissement d'uranium.

195. *Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP et des dispositions pertinentes des résolutions 1737 (2006) et 1747 (2007) du Conseil de sécurité en République islamique d'Iran*, GOV/2008/4, Rapport du Directeur général, 22 fév. 2008, §54.

résolution 1803¹⁹⁶. Cette résolution étend la liste des personnes et entités visées par des interdictions de voyager et des gels d'avoirs et intensifie la vigilance que doivent exercer les États membres à l'égard des activités des banques iraniennes. Elle interdit également la fourniture à l'Iran de biens sensibles à double usage dans le domaine nucléaire.

408. Les suspicions sur la nature du programme nucléaire de l'Iran atteignent leur paroxysme après les révélations par l'Iran de l'existence d'une usine d'enrichissement d'uranium à Fordou le 21 septembre 2009¹⁹⁷. En effet, le 7 février 2010, l'Iran annonce son intention de produire de l'uranium enrichi à 20 %, destiné à son réacteur de recherche situé à Téhéran, se rapprochant ainsi de la production de matières de qualité militaire. Cet objectif est atteint quelques jours plus tard¹⁹⁸. Les préoccupations ainsi suscitées par le programme nucléaire aboutissent à l'adoption d'une sixième résolution le 9 juin 2010¹⁹⁹. La résolution 1929 est adoptée avec 12 voix pour²⁰⁰, deux États membres s'y étant opposés – le Brésil et la Turquie –, et le Liban s'étant abstenu²⁰¹. Ce texte reprend et élargit le champ des sanctions prises précédemment par le Conseil de sécurité entre décembre 2007 et mars 2008. Il prévoit notamment l'interdiction pour l'Iran d'investir à l'étranger dans certaines activités sensibles liées au cycle du combustible nucléaire ou aux missiles balistiques. De nouveaux types d'armement lourds sont désormais concernés par l'embargo sur les armes et la liste des personnes et entités visées par des interdictions de voyager et des gels d'avoirs est une nouvelle fois étendue. Pour aider le Comité des sanctions à s'acquitter de son mandat, et notamment à enquêter sur les violations des mesures décidées par le Conseil de sécurité, l'organe restreint des Nations Unies décide en juin 2010 de créer un groupe d'experts²⁰².

196. S/RES/1803 (2008), *précité*; La résolution est adoptée avec 14 pour : Afrique du Sud, Belgique, Burkina Faso, Chine, Costa Rica, Croatie, États-Unis, France, Italie, Libye, Panama, Royaume-Uni, Russie, Viet Nam. Seule l'Indonésie s'est abstenue. S/PV.5848, 3 mars 2008, 5848^e séance, p. 13.

197. *Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP et des dispositions pertinentes des résolutions 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) et 1835 (2008) du Conseil de sécurité en République islamique d'Iran*, GOV/2009/74, Rapport du Directeur général, 16 nov. 2009, §7-17; Ian TRAYNOR et Julian BORGER, « Iran admits secret uranium enrichment plant », *The Guardian*, 25 sept. 2009; David E. SANGER et William J. BROAD, « U.S. and Allies Warn Iran Over Nuclear “Deception” », *New York Times*, 25 sept. 2009.

198. « L'Iran commencera à enrichir de l'uranium mardi », *Le Monde*, 7 fév. 2010; « Iran “makes first batch of 20% enriched uranium” », *BBC News*, 11 fév. 2010; *Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP et des dispositions pertinentes des résolutions 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) et 1835 (2008) du Conseil de sécurité en République islamique d'Iran*, GOV/2010/10, Rapport du Directeur général, 18 fév. 2010, §8 et s.

199. La résolution 1696 (2006) qualifie la question du nucléaire iranien de menace à la paix et la sécurité internationales en vertu du Chapitre VII de la Charte. Les résolutions 1737 (2007), 1747 (2007) et 1803 (2008) imposent à l'Iran des sanctions économiques sous l'empire de l'article 41. Enfin, la résolution 1835 (2008) réaffirme les résolutions précédentes sans pour autant renforcer les mesures existantes.

200. Se sont exprimés en faveur de la résolution : Autriche, Bosnie-Herzégovine, Chine, États-Unis, France, Gabon, Japon, Mexique, Nigéria, Ouganda, Royaume-Uni, Russie. S/PV.6335, 9 juin 2010, 6335^e séance, p. 4.

201. *Ibid.*

202. S/RES/1929 (2010), *précité*, §29.

409. Si elles se distinguent par les mesures qu'elles contiennent, les résolutions du Conseil de sécurité décidant de sanctions économiques à l'encontre de l'Iran présentent de nombreuses similitudes. De manière classique, chaque préambule comporte une série d'éléments et de références situant le texte dans le cadre d'action des Nations Unies. Est également soulignée l'importance des efforts politiques et diplomatiques déployés pour trouver une solution négociée de long terme garantissant la nature exclusivement pacifique du programme pacifique iranien. Le dispositif de ces résolutions comporte également des dispositions analogues en ce qui concerne (i) la suspension des activités nucléaires sensibles par l'Iran ; (ii) le soutien du Conseil de sécurité à l'engagement de l'E3/UE+3 en faveur d'une solution négociée ; (iii) la réaffirmation de sa volonté de renforcer l'autorité de l'AIEA ; (iv) les conditions de suspension, de levée ou au contraire de renforcement des mesures en vigueur.

3. Le manque de cohésion politique au sein du P5+1

410. Alors qu'elles s'étaient longtemps opposé à un transfert du dossier nucléaire iranien de l'AIEA au Conseil de sécurité, la Chine et la Russie ont finalement donné leur aval à l'adoption de sanctions économiques contre l'Iran à partir de décembre 2006. Toutefois, es divergences d'intérêts qui existent entre les Etats du P5+1 nuisent à l'efficacité de son action multilatérale. En effet, si la Chine et la Russie n'ont opposé leur veto à aucune résolution du Conseil de sécurité prévoyant des sanctions économiques contre l'Iran, elles n'en ont pas moins affaibli leur portée. Au cours des négociations portant sur le contenu des résolutions du Conseil de sécurité, la Chine comme la Russie sont parvenues à modérer l'intensité des mesures décidées contre Téhéran. Ainsi, la résolution 1737 (2006) ne comporte-t-elle aucune disposition empêchant la Russie de poursuivre la construction de la centrale nucléaire de Bushehr, malgré les restrictions portant sur les transferts nucléaires qu'elle impose²⁰³. Alors qu'elle négociait la vente d'un système de missile anti-aérien avec l', la Russie s'est également opposée à l'inscription de certaines personnes et entités sur la liste établie par le Conseil de sécurité, en raison de son implication dans le programme balistique iranien²⁰⁴.

411. De la même manière, la Chine a déployé de nombreux efforts pour limiter les effets des sanctions sur l'Iran, voire les rendre totalement inefficaces, et ainsi préserver ses intérêts économiques²⁰⁵. Pour cela, les autorités chinoises ont notamment cherché à limiter le nombre de personnes et entités visées par les restrictions de déplacement et les mesures de gel

203. Cette condition étant indispensable au soutien du texte par Moscou. Michele GAIETTA, *The Trajectory of Iran's Nuclear Program*, op. cit., p. 122 ; Nikolay KOZHANOV, *Russia's Relations with Iran : Dialogue without Commitments*, Policy Focus 120, The Washington Institute, juin 2012, 34 p., p. 15.

204. *Ibid.*, p. 7.

205. « *It is plausible that China's efforts at the UN have been targeted toward ensuring that the sanctions will be ineffective and will fail* ». John W. GARVER, « Is China Playing a Dual Game in Iran? », *The Washington Quarterly*, printemps 2011, vol. 34, n° 1, p. 75-88, p. 83.

d'avoirs en insistant pour que les sanctions ne concernent que les individus ou entités liés de manière vérifiable et directe aux programmes nucléaire et balistique iraniens²⁰⁶. Pékin a également œuvré pour que les sanctions onusiennes soient des mesures volontaires plutôt qu'obligatoires²⁰⁷. Enfin, les négociateurs chinois ont cherché à ce que les mesures prises en vertu du Chapitre VII de la Charte n'interfèrent pas avec la conduite des activités ordinaires²⁰⁸ avec l'Iran, particulièrement dans le secteur de l'énergie²⁰⁹. Bien que les exportations de pétrole et de gaz constituent les principales sources de revenu de l'Iran, et donc de financement du programme nucléaire, Pékin s'efforce de préserver ses points d'approvisionnement iraniens en hydrocarbures compte tenu de ses besoins énergétiques, dopés par la vigueur de la croissance chinoise²¹⁰. Lors des négociations précédant l'adoption de la résolution 1747 (2007), la Chine a refusé que des restrictions soient mises en place sur les garanties de prêts gouvernementales pour les entreprises faisant des affaires en Iran, la résolution demandant plutôt aux États de ne pas accorder d'assistance financière au gouvernement iranien²¹¹.

§2. Le contenu des sanctions du Conseil de sécurité

412. Si le contenu et la portée des mesures qu'elles contiennent s'élargissent au fil des années, les résolutions du Conseil de sécurité comportent des dispositions assez similaires qui traduisent à la fois la constance de la position de l'organe restreint dans son implication dans la crise nucléaire iranienne, mais aussi, dans une certaine mesure, les limites à son action. Pour répondre au risque de prolifération nucléaire posé par l'Iran, le Conseil de sécurité a mis en place un régime de sanctions économiques ciblées visant non seulement des secteurs particuliers (A), mais aussi des personnes et entités contribuant aux programmes nucléaire et balistique de l'Iran (B).

A. Les sanctions sectorielles

413. Pour inciter les autorités iraniennes à renoncer à certaines activités posant un risque de prolifération tout en limitant les effets sur la population, le Conseil de sécurité cible des secteurs spécifiques de l'économie de l'Iran. Des mesures sont prises pour entraver directement

206. John W. GARVER, « China's Iran Policies », Testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission on « China's Current and Emerging Foreign Policy Priorities », 13 avr. 2011.

207. Le Conseil de sécurité utilise notamment les expressions « demande » ou « appelle à faire preuve de vigilance » qui ne comportent aucune portée contraignante. *ibid.*, p. 7.

208. Nous entendons par « activités ordinaires » les activités sans lien avec les activités potentiellement proliférantes de l'Iran, aussi bien dans le domaine nucléaire qu'en ce qui concerne la mise au point de vecteurs pouvant transporter une arme nucléaire.

209. John W. GARVER, « Is China Playing a Dual Game in Iran? », *précité*, p. 76.

210. Astrid VIAUD, *L'Union européenne face à la crise du nucléaire iranien (2003-2017)*, *op. cit.*, p. 86.

211. « Key nations split over Iran sanctions », *China Daily*, 12 mars 2007 ; S/RES/1747 (2007), *précité*, §7.

le développement des programmes nucléaire et balistique de l'Iran qui pourraient contribuer à la conception d'une arme nucléaire (1). Elles sont renforcées par des dispositions qui visent des secteurs qui contribuent indirectement au développement des activités nucléaires et balistiques telles que le système financier et le secteur des transports (2).

1. Mesures à effet direct sur le développement d'un programme nucléaire militaire

414. Afin d'empêcher l'Iran de se doter d'une capacité militaire nucléaire, le Conseil de sécurité adopte à partir de décembre 2006 des mesures coercitives permettant de « s'assurer que l'Iran ne bénéficiera pas de contributions extérieures, sous quelque forme que ce soit, à ses activités nucléaires sensibles ainsi que pour ses programme de missiles »²¹². À cet effet, la résolution 1737 (2006) interdit aux États membres de fournir à l'Iran « tous articles, matières, équipements, biens et technologies, provenant ou non de leur territoire, susceptibles de contribuer aux activités liées à l'enrichissement, au retraitement ou à l'eau lourde, ou à la mise au point de vecteurs d'armes nucléaires »²¹³ et à l'Iran d'exporter ces mêmes articles²¹⁴. Le Conseil de sécurité engage également, sans prononcer d'interdiction formelle, les États à « faire preuve de vigilance pour empêcher que des ressortissants iraniens reçoivent un enseignement ou une formation spécialisés dispensés sur leur territoire ou par leurs propres ressortissants, dans des disciplines qui favoriseraient les activités nucléaires de l'Iran posant un risque de prolifération et la mise au point de vecteurs d'armes nucléaires »²¹⁵.

a. Les activités nucléaires

Énumérés dans la circulaire INFCIRC/254/Rev.8/Part I rédigée par le Groupe des fournisseurs nucléaires, ou *Nuclear Suppliers Group*²¹⁶, les biens et technologies liés au programme nucléaire auxquels l'Iran ne peut plus accéder sur les marchés internationaux couvrent l'ensemble des activités du cycle du combustible, à savoir (i) les matières non nucléaires pour réacteurs (section B2) ; (ii) le retraitement d'éléments combustibles irradiés ; (iii) la fabrication d'éléments combustibles pour réacteurs nucléaires (B4) ; (iv) la séparation des isotopes de l'uranium (B5) ; (v) la production ou la concentration d'eau lourde (B6) ;

212. Déclaration du représentant français auprès du Conseil de sécurité, S/PV.5612, *précité*, p. 6.

213. S/RES/1737 (2006), *précité*, §3 ; Dans la résolution précédente, le Conseil de sécurité demandait aux États d'empêcher le transfert de tels biens et technologies vers l'Iran mais cette disposition ne comportait pas aucune obligation. S/RES/1696 (2006), *précité*, §5.

214. S/RES/1737 (2006), *précité*, §7.

215. *Ibid.*, §17.

216. Le Groupe des fournisseurs nucléaires est un régime multilatéral de contrôle des exportations. Il regroupe, de manière informelle, des États qui définissent une politique commune de contrôle des exportations de biens et technologies nucléaires afin de prévenir les risques de prolifération. Voir particulièrement le site internet de l'organisation, <<https://www.nuclearsuppliersgroup.org/en/>> (consulté le 7 mai 2023).

(vi) la conversion de l'uranium et du plutonium (B7)²¹⁷. Si l'exportation vers l'Iran de matières brutes et produits fissiles spéciaux (A1) ainsi que de réacteurs nucléaires, de leurs équipements ou de leurs composants est en principe interdite (B1), elle est autorisée lorsque les éléments en question sont destinés aux réacteurs à eau légère²¹⁸. Ainsi la résolution 1737 ne comporte-t-elle aucune disposition empêchant la Russie de poursuivre la construction de la centrale nucléaire de Bushehr, cette condition étant indispensable au soutien du texte par Moscou²¹⁹.

415. Afin de s'assurer que l'Iran ne puisse acquérir les technologies susceptibles de contribuer à l'acquisition d'une capacité nucléaire militaire, les restrictions commerciales portant sur les transferts nucléaires sont complétées en 2010 par la résolution 1929 qui interdit à l'Iran d'investir à l'étranger dans des activités nucléaires sensibles dont la liste est donnée dans la circulaire INFCIRC/254/Rev.9/Part 1²²⁰.

416. Au-delà des restrictions portant sur la liste de base établie par le Groupe des fournisseurs nucléaires, la résolution 1737 (2006) prohibe aussi la fourniture à l'Iran de nombreux équipements, matières et logiciels à double usage dans le domaine nucléaire, ainsi que de technologie connexes contenus dans la circulaire INFCIRC/254/Rev.7/Part II, ou de tous autres articles non visés dans les documents précités, « dès lors que l'État a déterminé qu'ils contribueraient aux activités liées à l'enrichissement, au retraitement ou à l'eau lourde »²²¹. La résolution 1803 (2008) renforce les dispositions de la résolution 1737 (2006) en interdisant strictement l'exportation vers l'Iran de tous les biens à double usage énumérés dans la circulaire INFCIRC/254/Rev.7/Part II, sans que l'État doive au préalable identifier l'utilisation qui en sera faite²²².

417. Aussi, la résolution 1737 (2006) dispose-t-elle que tous les États membres prennent les mesures nécessaires pour « empêcher la fourniture à l'Iran de toute assistance ou formation techniques, de toute aide financière, de tous investissements, service de courtage ou autres, ainsi que le transfert de ressources ou de services financiers » liés à la fourniture des articles prohibés. Outre cette interdiction générale d'assistance technique liée à des activités

217. S/RES/1737 (2006), *précité*, § 3. a); INFCIRC/254/Rev.8/Part I figurant dans le document S/2006/814, 19 avr. 2006, *Communications reçues de certains États Membres concernant les directives applicables à l'exportation de matières, d'équipements et de technologie nucléaires*.

218. Par « matière brute » il faut entendre l'uranium naturel. Le plutonium 239, l'uranium 233, l'uranium enrichi en uranium 235 ou 233 ou tout produit contenant un ou plusieurs de ces isotopes sont considérés comme des produits fissiles spéciaux. *ibid.*, Sections A1 ; S/RES/1737 (2006), *précité*, § 3. b).

219. Michele GAIETTA, *The Trajectory of Iran's Nuclear Program*, *op. cit.*, p. 122.

220. S/RES/1929 (2010), *précité*, §7; Ladite circulaire comprend des amendements à la directive applicables aux transferts nucléaires INFCIRC/254/Rev.8 Part 1 précitée. INFCIRC/254/Rev.9/Part 1, 3 déc. 2007, *Communication reçue de la mission permanente du Brésil concernant les Directives de certains États Membres applicables à l'exportation de matières, d'équipements et de technologie nucléaires*.

221. S/RES/1737 (2006), *précité*, §4.

222. S/RES/1803 (2008), *précité*, §8.

nucléaires sensibles du point de vue de la prolifération, le Conseil de sécurité décide plus particulièrement que « la coopération technique offerte à l'Iran par l'AIEA ou sous ses auspices pourra servir uniquement à des fins alimentaires, agricoles, médicales, de sûreté ou d'autres fins humanitaires » ou pour les projets liés aux réacteurs à eau légère²²³. À cet effet, l'Agence a procédé à une évaluation de toutes ses activités de coopération technique pour s'assurer qu'aucune d'entre elles ne contribue aux activités nucléaires de l'Iran posant un risque de prolifération²²⁴. Sur les 55 projets impliquant l'Iran, l'Agence est parvenu à la conclusion que la coopération technique (i) ne pouvait se poursuivre que dans le cadre de 33 projets ; (ii) ne pouvait continuer que de manière partielle pour 12 projets ; (iii) devait s'arrêter totalement quant aux 10 derniers projets²²⁵. Pour l'Iran, cette décision constitue une violation du Statut de l'AIEA²²⁶.

418. En n'entravant pas la construction de la centrale de Bushehr et en maintenant la coopération technique de l'AIEA avec l'Iran dans le cadre des projets dont la portée est exclusivement civiles, les sanctions économiques adoptées par les Nations Unies dans le domaine nucléaire ne portent pas préjudice au droit de l'Iran de bénéficier des usages pacifiques de l'atome, en application de l'article IV du TNP. Sur ce point, les mesures coercitives prises par le Conseil de sécurité dans le contexte iranien se distinguent des sanctions adoptées à l'encontre de la Corée du Nord. En effet, aucune exemption n'est prévue pour les transferts de biens et technologies liés au nucléaire ne pouvant avoir d'autre vocation d'un usage civil et tous les projets de coopération technique, qu'elle que soit leur finalité, sont suspendus²²⁷.

b. Les capacités militaires de l'Iran

419. Si les restrictions portant sur les transferts nucléaires visent à empêcher l'Iran d'obtenir les matières fissiles utilisables pour la conception d'une arme nucléaire, d'autres mesures ont été prises par le Conseil de sécurité pour s'assurer que l'Iran ne soit pas en mesure de transporter une telle arme. La résolution 1737 (2006) interdit donc tout transfert de bien

223. S/RES/1737 (2006), *précité*, §16.

224. « Compte tenu du contexte dans lequel la résolution a été rédigée, de la terminologie de règle à l'Agence pour ce qui est de la définition de son programme de coopération technique et du fait que la résolution fait clairement la distinction entre d'un côté l'assistance technique au sens général (paragraphe 6 du dispositif) et de l'autre la coopération technique dans le contexte spécifique de l'Agence (paragraphe 16), le Secrétariat est d'avis que les activités de l'Agence dont il est question au paragraphe 16 concernent uniquement des activités menées dans le contexte de projets mis en œuvre par le biais du programme de coopération technique de l'Agence ». *Coopération entre la République islamique d'Iran et l'Agence à la lumière de la résolution 1737 (2006) du Conseil de sécurité de l'ONU*, GOV/2007/7, Rapport du Directeur général, 11 fév. 2007, §4.

225. *Ibid.*, §8, le détail des projets évalués par l'Agence est présenté en annexe.

226. *Communication datée du 26 mars 2008 reçue de la mission permanente de la République islamique d'Iran auprès de l'Agence*, INFCIRC/724, 3 avr. 2008, p. 13.

227. S/RES/1718 (2006), *précité*.

ou technologie qui pourrait contribuer à la mise au point de vecteurs d'armes nucléaires²²⁸. La liste des biens et technologies liées aux programmes de missiles balistiques sous embargo figure dans le document S/2006/815, rédigé initialement dans le cadre des mesures prises par le Conseil de sécurité contre la Corée du Nord en matière de non-prolifération²²⁹, et concerne particulièrement les « systèmes de fusées (y compris les systèmes de missiles balistiques, les lanceurs spatiaux et les fusées-sondes) [et les] systèmes complets de véhicules aériens sans pilote (y compris les systèmes de missiles de croisière, les engins-cibles et les engins de reconnaissance) pouvant transporter une “charge utile” d’au moins 500 kg sur une portée d’au moins 300 km »²³⁰. Seuls les articles et technologies liés aux « systèmes complets de véhicules aériens sans pilote » ayant une portée inférieure à 300 km et visés au point 19.A.3 du document S/2006/815 sont dans un premier temps exemptés de restrictions²³¹, avant d’entrer dans le champ d’application des mesures coercitives des Nations Unies avec l’adoption de la résolution 1803 (2008)²³².

420. Bien qu’elle ne vise pas explicitement les armes conventionnelles, la résolution 1737 (2006) est tout de même susceptible de freiner le développement des capacités militaires de l’Iran. En effet, de nombreux articles et technologies mentionnés dans le document S/2006/815 sont couramment utilisés dans la production d’armes conventionnelle, notamment les missiles de croisière et les avions de combat, et sont donc susceptibles d’entraver les efforts de l’Iran pour se procurer des technologies d’armement aussi bien conventionnelles que non conventionnelles²³³. Cette mesure est renforcée par la résolution 1747 (2006) qui interdit simultanément à l’Iran de vendre des armes ou du matériel connexe et aux États membres d’acquérir des tels articles auprès de l’Iran²³⁴. Sans le leur prohiber, le Conseil de sécurité invite également les États membres à faire preuve de vigilance en ce qui concerne la fourniture d’armes lourdes à l’Iran à savoir de « chars de combat, véhicules blindés de combat, systèmes d’artillerie de gros calibre, avions de combat, hélicoptères d’attaque, navires de guerre, missiles et lanceurs de missiles tels que définis aux fins du Registre des armes classiques de l’ONU »²³⁵.

421. La portée des mesures ainsi prises par le Conseil de sécurité semble toutefois limitée. En effet, elles complètent l’arsenal de sanctions adoptées par les États-Unis depuis la fin de

228. S/RES/1737 (2006), *précité*, § 3. c).

229. S/RES/1718 (2006), *précité*.

230. S/2006/815, 13 oct. 2006, *Liste d’articles, matériels, équipements, biens et technologies liés aux programmes de missiles balistiques*, 19.A.1 et 19.A.2.

231. S/RES/1737 (2006), *précité*, § 3. c).

232. S/RES/1803 (2008), *précité*, §8. b).

233. « UN arms embargo on Iran », SIPRI, Disponible sur < <https://www.sipri.org/> > (consulté le 19/04/2023).

234. S/RES/1747 (2007), *précité*, §5.

235. *Ibid.*, §6 ; A/47/342, 14 août 1992, *Rapport sur le Registre des armes classiques*, §14.

la guerre Iran-Iraq afin de contenir les efforts militaires de Téhéran qui impose notamment un embargo sur les armes auquel sont soumis les personnes et entités non-américaines depuis 1992. Ces mesures coercitives se sont toutefois avérées inefficaces, l'Iran ayant renforcé ses partenariats avec la Russie et la Chine depuis le début des années 1990 pour accroître sa puissance militaire²³⁶. Malgré les restrictions portant sur l'armement conventionnel et le programme balistique, l'Iran mène, avec succès, plusieurs essais de missiles balistiques au cours de l'année 2009 et lance de vastes manœuvres militaires autour des sites nucléaires du pays²³⁷. En conséquence, le Conseil de sécurité adopte une ultime résolution le 9 juin 2010 par laquelle il renforce l'embargo sur les armes décidé en 2007 en interdisant désormais aux États membres de fournir des armes lourdes ou du matériel connexe à l'Iran, y compris leurs pièces détachées²³⁸. En ce qui concerne les armes plus légères, le Conseil de sécurité n'interdit pas les ventes à l'Iran mais invite les États « faire preuve de vigilance et de retenue »²³⁹.

422. Outre les restrictions commerciales empêchant à l'Iran d'importer ou d'exporter tout article ou technologie susceptibles de contribuer au programme balistique, ce sont aussi les activités en la matière qui sont limitées par le Conseil de sécurité. Avec l'adoption de la résolution 1929 (2010), il décide que « l'Iran ne doit mener aucune activité liée aux missiles balistiques pouvant emporter des armes nucléaires, y compris les tirs recourant à la technologie des missiles balistiques, et que les États doivent prendre toutes les mesures voulues pour empêcher le transfert de technologie ou la fourniture d'une aide technique à l'Iran dans le cadre de telles activités »²⁴⁰. Le Conseil de sécurité réagit ainsi aux essais de missiles balistiques auxquels l'Iran a procédé au cours de l'année 2009, suggérant que la question de la prolifération des armes nucléaires ne peut être traitée de manière totalement indépendante à celle de leurs vecteurs.

2. Mesures à effet indirect

a. Secteur financier

423. Afin de renforcer les mesures commerciales prises à l'encontre de l'Iran dans les domaines nucléaire et balistique, le Conseil de sécurité adopte également à son égard des recommandations puis des sanctions portant sur les activités financières. Dès 2007, le Conseil de sécurité engage les États et les institutions financières internationales « à ne pas souscrire de nouveaux engagements aux fins de l'octroi de subventions, d'une assistance financière et de

236. V. *supra* §322, p. 187.

237. « Manœuvres militaires autour des centrales nucléaires », RFI, 22 nov. 2009 ; Steven A. HILDRETH, *Iran's Ballistic Missile Programs: An Overview*, précité.

238. S/RES/1929 (2010), précité, §8.

239. *Idem*.

240. *Ibid.*, §9.

prêts assortis de conditions libérales au Gouvernement de la République islamique d'Iran », sauf si cette assistance financière est destinée à des fins humanitaires ou de développement²⁴¹. L'objectif du Conseil de sécurité est ici de limiter l'accès des autorités iraniennes à des ressources financières qui pourraient contribuer au développement des programmes nucléaire et balistique qui posent un risque de prolifération. Cette disposition, non contraignante, fait écho aux différentes lois interdisant aux États-Unis de fournir à l'Iran une aide financière, à la fois en raison de son soutien au terrorisme international mais aussi de la poursuite de son programme nucléaire et de ses violations des droits de l'homme²⁴².

424. Après avoir invité les Membres à restreindre leur assistance financière à l'État iranien, le Conseil de sécurité les appelle à limiter la fourniture de crédits à l'export au profit de l'Iran « afin d'éviter que cet appui financier concoure à des activités posant un risque de prolifération ou à la mise au point de vecteurs d'armes nucléaires, comme il est dit dans la résolution 1737 (2006) »²⁴³. Pour les mêmes raisons, le Conseil de sécurité invite les États à la prudence s'agissant des activités financières implantées sur leur territoire avec toutes les banques en Iran « avec toutes les banques domiciliées en Iran, en particulier la Bank Mellî et la Bank Saderat, ainsi qu'avec leurs succursales et leurs agences à l'étranger »²⁴⁴. Ces deux banques sont déjà visées par les sanctions américaines pour leur contribution aux activités déstabilisatrices de l'Iran depuis le 25 octobre 2007.

425. En juin 2010, le Conseil de sécurité étend son appel à la vigilance dans les transactions avec les banques iraniennes à la Banque centrale d'Iran, sans pour autant imposer de restrictions sur celles-ci²⁴⁵. La résolution 1929 (2010) renforce les mesures existantes en introduisant de nouvelles dispositions permettant d'entraver l'accès de l'Iran au système financier international, particulièrement les banques iraniennes, pour financer et faciliter la prolifération nucléaire²⁴⁶. À cette fin, le Conseil de sécurité invite les États membres à empêcher la fourniture de services financiers, notamment les services d'assurance et de réassurance, ainsi que le transfert vers l'Iran de tous fonds, actifs ou ressources économiques qui seraient susceptibles de contribuer aux programmes nucléaire et balistique iraniens²⁴⁷. Il prie également les États membres d'interdire l'implantation sur leur territoire de banques iraniennes et aux institutions financières relevant de leur juridiction de s'installer en Iran²⁴⁸. Les mesures décidées par le Conseil de sécurité n'ont qu'une portée limitée sur le secteur financier iranien puisque les restrictions ne doivent être mises en œuvre que si les États

241. S/RES/1747 (2007), *précité*, §7.

242. Sur les sanctions prises par les États-Unis, voir les chapitres 1 et 4.

243. S/RES/1803 (2008), *précité*, §9.

244. *Ibid.*, §10.

245. S/RES/1929 (2010), *précité*, Préambule.

246. S/PV.6335, *précité*, p. 4.

247. S/RES/1929 (2010), *précité*, §21.

248. *Ibid.*, §23-24.

membres « disposent d'informations leur donnant des motifs raisonnables de penser que ces services financiers pourraient contribuer aux activités nucléaires de l'Iran posant un risque de prolifération ou à la mise au point de vecteurs d'armes nucléaires »²⁴⁹. En l'absence d'éléments concrets suggérant un lien avec les programmes nucléaire et balistique, les États membres ne sont pas contraints de restreindre lesdites activités financières impliquant des personnes ou entités iraniennes.

b. Le secteur des transports

426. Pour s'assurer de la mise en œuvre des restrictions commerciales prévues par les résolutions 1737 (2006) et 1747 (2007), le Conseil de sécurité demande aux États membres « de faire inspecter dans leurs aéroports et ports maritimes les chargements à destination et en provenance d'Iran des aéronefs et navires que possèdent ou contrôlent Iran Air Cargo et l'Islamic Republic of Iran Shipping Line », dès lors qu'il existe des motifs raisonnables de penser que tel aéronef ou navire transporte biens prohibés susceptibles de contribuer aux programmes nucléaire et balistique de l'Iran²⁵⁰. Ces deux compagnies sont visées car elles sont détenues et contrôlées par la République islamique d'Iran et contribuent aux échanges de biens entre l'Iran et le reste du monde. En effet, Iran Air Cargo est une filiale de la compagnie aérienne nationale iranienne Iran Air qui fournit un service de fret par les airs. L'Islamic Republic of Iran Shipping Lines (IRISL) est quant à elle une société publique qui opère dans le transport maritime de marchandises et qui possède, en 2008, une flotte de 115 navires²⁵¹. Les inspections des aéronefs et navires de ces compagnies doivent évidemment s'effectuer dans le respect du droit international, en particulier le droit de la mer et les accords sur l'aviation civile internationale, et faire l'objet d'un rapport écrit au Comité des sanctions, dans un délai de cinq jour, en précisant les modalités et les conclusions²⁵².

427. Les mesures visant le secteur du transport iranien sont renforcées par la résolution 1929 (2010) qui « impose un cadre global d'inspection des chargements pour déterminer si l'Iran acquiert et importe clandestinement des matériaux illicites ou des produits nucléaires, et l'en empêcher »²⁵³. Le Conseil de sécurité invite les États membres à inspecter tous les navires et les aéronefs qu'ils jugent suspects, sans pour autant rendre ces contrôles systématiques et

249. *Ibid.*, §23, 24.

250. S/RES/1803 (2008), *précité*, §11.

251. « Designation of the Islamic Republic of Iran Shipping Lines (IRISL) and Subsidiaries for Proliferation Activities », U.S. Department of State, 11 sept. 2008, Disponible sur < <https://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2008/sep/109485.htm> > (consulté le 19/04/2023).

252. S/RES/1803 (2008), *précité*, §12.

253. S/PV.6335, *précité*, p. 4.

obligatoires²⁵⁴. Il élargit également à la haute mer le champ des inspections de cargaisons suspectes en provenance ou à destination de l'Iran²⁵⁵ et autorise les États membres à saisir et neutraliser les articles prohibés qu'ils auraient trouvés lors des inspections²⁵⁶. Aussi les États membres ont-ils l'interdiction de fournir des services de soutage, de combustibles ou autres approvisionnements aux navires qui appartiennent à l'Iran ou sont affrétés par ce pays, « sauf si ces services sont nécessaires à des fins humanitaires, ou jusqu'à ce que la cargaison ait été inspectée, saisie et au besoin neutralisée »²⁵⁷.

428. Bien qu'elles ne visent pas à compromettre des activités économiques légales de l'Iran avec l'extérieur, les mesures qui ciblent les secteurs financier et des transports sont susceptibles d'affecter la population en fonction du risque perçu par le secteur privé à maintenir des activités financières et commerciales avec l'Iran.

B. Les sanctions individuelles

1. Les désignations par le Conseil de sécurité

a. Personnes et entités concourant au programme nucléaire et/ou au programme balistique

429. Lorsque le Conseil de sécurité adopte, pour la première fois, des mesures coercitives à l'encontre de l'Iran en vertu du Chapitre VII de la Charte, il désigne dix entités et douze personnes comme contribuant, directement ou indirectement, aux activités nucléaires de l'Iran posant un risque de prolifération ou à la mise au point de vecteurs d'armes nucléaires²⁵⁸. La résolution 1737 (2006) invite les États « à faire preuve de vigilance concernant l'entrée ou le passage en transit sur leur territoire » des personnes figurant sur la liste²⁵⁹. Sans les interdire formellement en raison de l'objection russe²⁶⁰, il s'agit là de restreindre les déplacements des responsables opérationnels des programmes nucléaire et balistique²⁶¹. En outre, le Conseil de sécurité décide que « tous les États devront geler les fonds, avoirs financiers et ressources économiques se trouvant sur leur territoire à la date de l'adoption de la présente résolution ou à tout moment ultérieur, qui sont la propriété ou sous le contrôle

254. Les inspections ne se limitent plus aux seuls aéronefs et navires possédés ou contrôlés par Iran Air Cargo et l'Islamic Republic of Iran Shipping Line comme dans le cadre de la résolution 1803 (2008). S/RES/1929 (2010), *précité*, §14.

255. *Ibid.*, §15.

256. *Ibid.*, §16.

257. *Ibid.*, §18.

258. La liste des personnes et entités désignées figure en annexe de la résolution. S/RES/1737 (2006), *précité*.

259. *Ibid.*, §10.

260. Warren HOGE, « U.N. Draft Resolution on Iran Loosens Travel Ban and Time Limits », *New York Times*, 21 déc. 2006.

261. S/PV.5612, *précité*, p. 6.

des personnes ou entités visées »²⁶². Des exemptions sont toutefois prévues, à la fois à titre humanitaire, notamment pour régler les dépenses ordinaires des personnes visées (vivres, loyers, frais médicaux, etc.), mais aussi honorer les contrats passés dès lors qu'ils n'intéressent aucune des activités ou personnes visées par les dispositions onusiennes²⁶³.

430. Compte tenu de son implication dans les activités liées à l'enrichissement et dans le projet de construction du réacteur à eau lourde d'Arak, l'OEAI est particulièrement visée par les premières mesures coercitives du Conseil de sécurité²⁶⁴. Bien que son président Golamreza Aghazadeh ait joué un rôle important dans ces deux projets posant un risque de prolifération, seul le vice-président Mohammad Qannadi de l' ainsi qu'un conseiller technique, Jafar Mohammadi, figurent sur la liste. En ce qui concerne le programme nucléaire, plusieurs filiales de l'OEAI à savoir Mesbah Energy Company, Kala-Electric, Pars Trash Company et Farayand Technique et certains de leurs dirigeants respectifs sont visés par les mesures individuelles du Conseil de sécurité²⁶⁵. Il en est de même pour l'Organisation des industries de la défense (DIO), conglomérat d'entreprises d'armement iranienne placé sous le contrôle du ministère de la défense et du soutien logistique aux forces armées, et 7th of Tir placée sous son contrôle. En raison de la proximité technologique entre les lanceurs spatiaux et les missiles balistiques posant un risque de prolifération²⁶⁶, trois sociétés relevant de l'Organisation des industries aérospatiales (AIO), son directeur et deux autres dirigeants sont visés par les mesures du Conseil de sécurité. L'Organisation des industries aérospatiales échappe toutefois aux sanctions onusiennes, vraisemblablement sous la pression de la Russie qui négociait à l'époque avec cette organisation et le ministère de la défense et du soutien logistique aux forces armées la vente d'un système de missiles anti-aériens d'une valeur de 800 millions de dollars²⁶⁷. Enfin, la résolution 1737 (2006) sanctionne également deux membres du Corps des gardiens de la révolution islamique pour leur participation aux programmes nucléaire et/ou balistique de l'Iran, anticipant les mesures qui seront prises ultérieurement par le Conseil de sécurité pour cibler spécifiquement les hauts responsables des Pasadaran et leurs proches partisans²⁶⁸.

262. S/RES/1737 (2006), *précité*, §12.

263. Qui plus est, les États peuvent autoriser le versement aux comptes gelés des intérêts et autres rémunérations y afférent, mais ces sommes resteront gelées. *ibid.*, §13-15.

264. Il s'agit de la première entité identifiée par le Conseil de sécurité comme concourant au programme nucléaire iranien. *ibid.*, Annexe.

265. Pour une présentation de chacun de ces sociétés et de leur implication dans le programme nucléaire iranien, voir les pages dédiées sur le site <www.iranwatch.org> (consulté le 19 avril 2023).

266. Jürgen SCHEFFRAN, « Dual Use of Missiles and Space Technologies », *précité*.

267. Michele GAIETTA, *The Trajectory of Iran's Nuclear Program*, *op. cit.*, p. 122 ; citant « Iran Accuses Media of Inflaming S-300 Dispute », Sputnik, 14 août 2012 ; Yonah ALEXANDER et Milton HOENIG, *The New Iranian Leadership : Ahmadinejad, Terrorism, Nuclear Ambition, and the Middle East*, Westport : Praeger Security International, 2008, xv-344, p. 159.

268. V. *infra* §434-435, p. 247 et s..

431. Les restrictions de déplacement et les mesures de gel d'avoirs prévues par la résolution 1737 (2006) sont étendues par la résolution 1747 (2007) qui désigne 15 entités (dont 3 sont liées au Corps des gardiens de la révolution) et 15 personnes (dont 7 font partie du Corps des gardiens de la révolution) pour leur participation activités posant un risque de prolifération²⁶⁹. La liste précédemment établie par le Conseil de sécurité est ainsi complétée par l'ajout de quatre entités affiliées à l', trois contrôlées par l'DIO et deux filiales de l'AIO, ainsi que leurs dirigeants. L'établissement bancaire Bank Sepah et sa filiale, Bank Sepah International, sont également inclus dans l'annexe de la résolution 1747 (2007) pour leur soutien financier à l'AIO dans des transactions liées au programme balistique²⁷⁰. Enfin, la résolution 1747 (2007) mentionne deux physiciens iraniens affiliés au ministère de la défense et du soutien logistique aux forces armées, suggérant la potentielle dimension militaire du programme nucléaire iranien : Fereidoun Abbasi-Davani, qui sera nommé vice-président et directeur de l' en 2011 par le président Mahmoud Ahmadinejad, et Mohsen Fakhrizadeh-Mahabadi, qui sera assassiné en novembre 2020²⁷¹.

432. Avec l'adoption de la résolution 1803 le 3 mars 2008, la demande faite à tous les Etats de faire preuve de vigilance et de retenue concernant l'entrée sur leur territoire de personnes participant aux activités nucléaires ou balistiques de l'Iran est étendue à 13 personnes supplémentaires²⁷². Ces dernières, comme 12 entités désignées par le Conseil de sécurité, font également l'objet d'un gel de leurs avoirs tel qu'il a été instauré dans la résolution 1737 (2006)²⁷³. Mais la résolution 1803 étend aussi la portée des sanctions financières individuelles « aux personnes et entités agissant en leur nom ou sur leurs instructions, aux entités qu'elles possèdent ou contrôlent, et aux personnes et entités dont le Conseil ou le Comité aura établi qu'elles ont aidé les personnes ou les entités désignées à se soustraire aux sanctions résultant de la présente résolution, la résolution 1737 (2006) ou la résolution 1747 (2007), ou à enfreindre les dispositions »²⁷⁴. Contrairement à la résolution 1747 qui mettait l'accent

269. Contrairement à la résolution précédente, la résolution ne distingue plus les personnes et entités selon leur participation aux programmes nucléaire et/ou balistique mais seulement en fonction de leur type. La seule distinction qui est opérée au sein des catégories « personnes » et « entités » relève de l'affiliation ou non au Corps des gardiens de la révolution. S/RES/1747 (2007), *précité*, Annexe I.

270. Selon le département du Trésor américain, Bank Sepah est la banque de prédilection de l'AIO, au moins depuis le début des années 2000, la décrivant comme « *the financial linchpin of Iran's missile procurement network* ». Grâce à son rôle d'intermédiaire financiers, elle a facilité les achats internationaux en matériel sensible pour le programme de missiles de l'Iran, notamment auprès de la Chine et de la Corée du Nord. « Iran's Bank Sepah Designated by Treasury Sepah Facilitating Iran's Weapons Program », U.S. Department of the Treasury, 9 jan. 2007, Disponible sur < <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/pages/hp219.aspx> > (consulté le 25/01/2022).

271. « Ce que l'on sait de l'assassinat de Mohsen Fakhrizadeh, l'un des responsables du programme nucléaire iranien », France Info, 29 nov. 2020 ; Farnaz FASSIHI, David E. SANGER et al., « Iran's Top Nuclear Scientist Killed in Ambush, State Media Say », New York Times, 27 nov. 2020.

272. S/RES/1803 (2008), *précité*, §3, Annexe I.

273. *Ibid.*, §7, Annexes I et III ; S/RES/1737 (2006), *précité*, §12-15.

274. S/RES/1803 (2008), *précité*, §7. Le Général de brigade Mohammad Reza Naqdi, ancien chef d'état-major adjoint des forces armées chargé de la logistique et de la recherche industrielle, est ainsi visé par les

sur l'implication du Corps des gardiens de la révolution dans le programme balistique de l'Iran, la résolution 1803 vise davantage les personnes et entités contribuant au programme nucléaire. Les mesures individuelles visant cinq hauts responsables du programme nucléaire iranien, préalablement désignés dans les résolutions 1737 (2006) et 1747 (2007), sont aussi renforcés. Il n'est plus seulement demandé aux États de faire preuve de vigilance concernant leurs déplacements, ils doivent désormais « empêcher l'entrée ou le passage en transit sur leur territoire » de ces personnes²⁷⁵.

433. Enfin, la résolution 1929 (2010) désigne 22 entités et une personne supplémentaires comme concourant aux programmes nucléaire et balistique de l'Iran. L'accès au territoire des États membres est désormais interdit à toutes les personnes ayant été désignées par le Conseil de sécurité aux annexes des résolutions 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) et 1929 (2010)²⁷⁶. Ces interdictions de voyager et ces restrictions financières sont essentielles pour empêcher, ou du moins rendre plus difficiles, les transferts de technologies et de connaissances qui pourraient contribuer au développement des programmes nucléaire et balistique de l'Iran.

b. Le Corps des Gardiens de la révolution

434. Considéré comme l'un des principaux acteurs du processus décisionnel de l'Iran en matière de sécurité nationale, le Corps des gardiens de la révolution islamique est identifié par le Conseil de sécurité comme l'une des forces majeures contribuant aux efforts déployés par l'Iran pour développer ses programmes nucléaire et balistique²⁷⁷. Bien que cette organisation ne soit pas visée dans son ensemble par les résolutions concernées, le Conseil de sécurité désigne ses principaux responsables ainsi que certaines des entités qu'elle possède ou contrôle comme faisant l'objet de restrictions de déplacement et/ou de mesures de gel d'avoirs. Deux membres des Pasdaran sont désignés dans la résolution 1737 (2006) mais ce n'est qu'à partir de la seconde résolution du Conseil de sécurité que les personnes et entités liées à cette organisation apparaissent distinctement. Ainsi la résolution 1747 (2007) mentionne-t-elle sept responsables du Corps des gardiens de la révolution ainsi que trois entités. De la même manière, la résolution 1929 (2010) identifie expressément 15 entités qui sont la propriété, sont sous le contrôle ou agissent pour le compte du Corps des gardiens de la révolution islamique. Ces mesures s'étendent également « à toute personne ou entité

sanctions onusiennes pour sa participation « aux activités de contournement des sanctions imposées par les résolutions 1737 (2006) et 1747 (2007) » (Annexe I). De la même manière, les avoirs de Barzagani Tejarat Tavanmad Saccal companies sont gelés car cette compagnie « a tenté d'acheter des produits sensibles pour une entité visée dans la résolution 1737 (2006) » (Annexe III).

275. *Ibid.*, §5, Annexe II.

276. S/RES/1929 (2010), *précité*, §10.

277. V. *supra* §251, p. 147.

agissant pour leur compte ou sur leurs ordres, et aux entités qui sont leur propriété ou sont sous leur contrôle, y compris par des moyens illicites »²⁷⁸.

435. Compte tenu du manque d'information et de transparence concernant la structure du Corps des gardiens de la révolution islamique et de ses activités, le Conseil de sécurité, la résolution 1929 (2010) prie tous les États « de faire preuve de vigilance concernant les transactions dans lesquelles intervient le Corps des gardiens de la révolution islamique qui pourraient contribuer aux activités nucléaires de l'Iran posant un risque de prolifération ou à la mise au point de vecteurs d'armes nucléaires »²⁷⁹. En effet, le Corps des gardiens de la révolution islamique est un acteur majeur de l'économie iranienne qui contrôlerait au moins 25 % du PIB grâce à ses nombreuses filiales civiles²⁸⁰. Leur affiliation aux Pasdaran n'étant pas toujours de notoriété publique, les entités étrangères souhaitant commercer avec l'Iran, en toute légalité, courent le risque de se voir impliquées involontairement dans les activités prohibées par les résolutions du Conseil de sécurité²⁸¹.

436. Comme le souligne le Groupe des experts dans son rapport de 2012, il semble que le Conseil de sécurité a désigné les individus en fonction de leur grade au sein du Corps des gardiens de la révolution islamique. Si des changements majeurs sont intervenus au niveau du commandement du Corps, les personnes qui ont changé de fonction depuis leur désignation occupent toujours des postes influents sur la période considérée²⁸². Toutefois, les désignations du Conseil de sécurité ne semblent pas exclusivement liées au titre des individus dans la chaîne de commandement du Corps des gardiens de la révolution. Alors que le général Yahya Rahim Safavi a été désigné dans le cadre de la résolution 1737 (2006) en tant que Commandant du Corps, son successeur le général Mohammad Ali Jafari n'a pas été visé par les sanctions onusiennes après sa nomination en septembre 2007²⁸³.

278. S/RES/1929 (2010), *précité*, §12.

279. *Idem*.

280. Elliot HEN-TOV et Nathan GONZALEZ, « The Militarization of Post-Khomeini Iran: Praetorianism 2.0 », *The Washington Quarterly*, 2011, vol. 34, n° 1, p. 45-59, p. 52.

281. S/2012/395, 12 juin 2012, *Rapport final du Groupe d'experts créé par la résolution 1929 (2010)*.

282. Le Panel a dressé des tableaux des principaux changements intervenus au niveau du commandement du Corps des gardiens de la révolutions islamique, ces derniers n'ayant pas été intégrés dans la liste des personnes désignées qui était publiée sur le site internet du Comité 1737. *Panel of Experts Established Pursuant to Resolution 1929 (2010)*, Final Report, 2011, 75p., §249 ; S/2012/395, *précité*, §221-222.

283. *Ibid.*, §221 ; Il a revanche été visé par les sanctions européennes dès 2008, et américaines en 2010. Position commune 2008/479/PESC du Conseil du 23 juin 2008 modifiant la position commune 2007/140/PESC concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *J. O.*, L 163 ; Executive Order 13382, Blocking Property of Weapons of Mass Destruction Proliferators and Their Supporters, 28 juin 2005.

c. La société iranienne de transport maritime IRISL

437. Parallèlement à la mise en place d'un cadre global d'inspection des chargements à destination et en provenance d'Iran, le Conseil de sécurité décide d'appliquer des mesures de gel des avoirs de trois entités de la compagnie de transport maritime IRISL qui figurent en annexe de la résolution 1929 (2010)²⁸⁴. Ces mesures visent également « toute personne ou entité agissant pour leur compte ou sur leurs ordres, ainsi qu'aux entités qui sont leur propriété ou sont sous leur contrôle, y compris par des moyens illicites, ou dont le Conseil ou le Comité aura établi qu'elles les ont aidées à se soustraire aux sanctions résultant des résolutions 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) ou de la présente résolution, ou à enfreindre les dispositions »²⁸⁵.

438. Avant d'être désignées par le Conseil de sécurité, ces entités avaient déjà été sanctionnées par les États-Unis en septembre 2008 pour avoir facilité le transport de marchandises de personnes et entités identifiées par l'ONU comme participant aux activités proliférantes de l'Iran. Pour ce faire, la compagnie de transport maritime iranienne aurait falsifié des documents et usé de stratagèmes frauduleux pour dissimuler son implication dans le commerce illicite, faisant craindre aux autorités américaines qu'elle parvienne à échapper aux sanctions la concernant²⁸⁶.

2. Les désignations par le Comité des sanctions

a. Les procédures de modification de la liste

439. Si l'inscription sur la liste des sanctions se fait principalement par le biais d'une résolution du Conseil de sécurité, elle peut également être décidée par le Comité des sanctions supervisant la mise en œuvre du régime en question. En ce qui concerne les mesures prises contre l'Iran en matière de non-prolifération nucléaire, le Comité des sanctions est habilité à « désigner, s'il y a lieu, d'autres personnes et entités passibles des mesures édictées aux paragraphes 10 et 12 [de la résolution 1737 (2006)] »²⁸⁷. Cette disposition est également rappelée dans les résolutions adoptées ultérieurement par le Conseil de sécurité sur la question du nucléaire iranien eu égard aux restrictions de déplacement et mesures de gel d'avoirs décidées par le Conseil de sécurité²⁸⁸.

284. S/RES/1929 (2010), *précité*, §19, Annexe III.

285. *Ibid.*, §19.

286. *Designation of the Islamic Republic of Iran Shipping Lines (IRISL) and Subsidiaries for Proliferation Activities*, *précité*.

287. S/RES/1737 (2006), *précité*, §18. f).

288. Les sanctions ciblées prises par le Conseil de sécurité devront s'appliquer aux personnes et entités désignées dans les résolutions pertinentes, « ainsi que des autres personnes que le Conseil ou le Comité pourront désigner comme participant, étant directement associées ou apportant un appui aux activités nucléaires de l'Iran posant un risque de prolifération et à la mise au point de vecteurs d'armes nucléaires ».

440. La procédure d'inscription de personnes et entités sur la liste par le Comité en vertu de l'alinéa f) du paragraphe 18 de la résolution 1737 (2006) est décrite dans les *Directives régissant la conduite des travaux du Comité*²⁸⁹. Toute proposition d'inscription d'un nom sur la liste peut être soumise par les États membres au Comité et doit comprendre autant de renseignements que possible à son sujet afin de pouvoir identifier précisément et formellement les personnes ou entités concernées. Chaque demande d'inscription doit également être accompagnée d'un exposé des motifs expliquant de quelle façon les personnes ou entités participent aux activités nucléaires de l'Iran posant un risque de prolifération et à la mise au point de vecteurs d'armes nucléaires. Le Comité examine toutes les demandes des États membres dans un délai de 5 jours ouvrables (10 à partir d'août 2011) et procède à l'ajout des nouveaux noms si aucune objection n'a été reçue dans le délai imparti.

441. Mais le Comité des sanctions peut aussi procéder à la radiation de certaines personnes ou entités à la demande des États membres²⁹⁰. Afin de veiller à ce que des procédures équitables et claires soient mises en place pour l'imposition et la levée des mesures de sanctions, le Conseil de sécurité a adopté le 19 décembre 2006 la résolution 1730 (2006) par laquelle il crée le point focal pour centraliser les demandes de radiation²⁹¹. Le requérant souhaitant soumettre une demande de radiation peut le faire directement auprès du point focal ou par l'intermédiaire de son État de résidence ou de nationalité. Toute demande de radiation doit expliquer de quelle façon les personnes ou entités concernées ne contribuent plus aux activités nucléaires et balistiques de l'Iran. Si la personne faisant l'objet d'une demande de radiation est décédée, la requête doit être accompagnée par un document attestant de ce statut. Les demandes de radiation sont ensuite adressées pour examen au Comité des sanctions pertinent, selon la procédure décrite par la résolution 1730 (2006).

b. La modification des listes

442. Malgré des violations répétées de l'embargo sur les armes imposé à l'Iran, le Comité des sanctions n'a reçu aucune demande d'inscription sur les listes de personnes ou entités susceptibles de contribuer aux activités proliférantes de l'Iran avant l'adoption de la résolution 1929 (2010)²⁹². Avec l'adoption de cette dernière, le Comité des sanctions peut désormais étendre les mesures individuelles prises par le Conseil de sécurité aux responsables de violations des sanctions prises contre l'Iran. En adoptant une règle générale sur les

S/RES/1747 (2007), *précité*, §2 ; S/RES/1803 (2008), *précité*, §3,5 ; Des dispositions analogues sont également prévues dans *ibid.*, §7 ; S/RES/1929 (2010), *précité*, §10,11.

289. « Directives régissant la conduite des travaux du Comité », Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1737 (2006), 19 août 2011, §20-25.

290. *Ibid.*, §27-34.

291. S/RES/1730 (2006), 19 déc. 2006, *Questions générales relatives aux sanctions*.

292. *Panel of Experts Established Pursuant to Resolution 1929 (2010)*, *précité*.

désignations du Comité pour réagir aux violations des sanctions iraniennes, les partisans des sanctions peuvent ainsi obtenir des désignations supplémentaire sans avoir à négocier une nouvelle résolution au Conseil de sécurité, et ainsi outrepasser les blocages paralysant l'action de l'organe restreint des Nations Unies dans le contexte iranien ²⁹³.

443. Le groupe d'experts, constitué avec l'adoption de la résolution 1929 (2010) pour aider le Comité des sanctions dans son mandat, publie son premier rapport en mai 2011 dans lequel il constate que les sanctions limitent l'acquisition par l'Iran d'articles liés aux activités nucléaires et balistiques interdites et ralentissent ainsi le développement de ces programmes. Mais il souligne également l'augmentation de la fréquence des incidents de non-conformité signalés au Comité des sanctions ²⁹⁴. Après avoir examiné lesdits incidents, le Panel recommande au Conseil de sécurité de désigner deux individus et une entité pour leur implication dans la planification d'une expédition d'armes iraniennes, interceptée par le Nigeria en 2010, en violation du paragraphe 5 de la résolution 1747 (2007) ²⁹⁵. À la suite de cette recommandation, le Royaume-Uni dépose une demande formelle d'inscription de ces personnes et entités – affiliés au Corps des gardiens de la révolution islamique – auprès du Comité des sanctions qui sera approuvée le 18 avril 2012 au vu des preuves solides de violation des sanctions apportées par le Panel ²⁹⁶. Lorsque l'Iran a lancé le satellite Rasad le 15 juin 2011, si « la majorité des membres du Groupe a conclu que le lanceur spatial Safir avait bénéficié de la technologie des missiles balistiques, ce qui constituait une violation du paragraphe 9 de la résolution 1929 (2010) », trois d'entre eux ont conclu au contraire que « le lancement du satellite n'était pas lié à un missile balistique capable d'emporter des armes nucléaires » ²⁹⁷. De la même manière que les désaccords entre les membres du Conseil de sécurité ont limité la portée des sanctions contre l'Iran, leurs différentes interprétations des faits constitutifs d'une violation des résolutions onusiennes a restreint la capacité du Comité des sanctions à renforcer la pression sur l'Iran.

444. En juin 2012, le Panel des experts publie son second rapport dans lequel il salue la décision du Comité des sanctions d'ajouter sur la liste deux personnes et une entité, adressant « *a strong message that the resolutions are subject to updating as circumstances dictate* » ²⁹⁸. Après avoir étudié les quatre incidents de non-conformité lui ayant été rapportés

293. Préciser Thomas DÖRFLER, *Security Council Sanctions Governance : The Power and Limits of Rules*, Londres : Routledge, 2019, xiii-239, p. 183,185.

294. *Panel of Experts Established Pursuant to Resolution 1929 (2010)*, précité, §4,34 ; Le Panel des experts fera un constat similaire dans ses rapports ultérieurs S/2012/395, précité, p. 3 ; S/2013/331, 5 juin 2013, *Rapport final du Groupe d'experts créé en application de la résolution 1929 (2010)*.

295. *Panel of Experts Established Pursuant to Resolution 1929 (2010)*, précité, §52-57, 261.

296. *Ibid.*, §57 ; « Security Council 1737 Committee Adds New Entries to Consolidated List of Individuals and Entities », SC/10615, Press released, Conseil de sécurité, 19 avr. 2012 ; *Security Council Report*, Monthly Forecast, 1^{er} juin 2012, 28 p., p. 21.

297. S/2012/395, précité.

298. *Ibid.*, §228.

par les États membres, il propose l'inscription de deux nouvelles firmes sur la liste, Yas Air²⁹⁹ et SAD Import Export Company³⁰⁰, responsables de violations de l'embargo sur les armes décidé avec l'adoption de la résolution 1737 (2007)³⁰¹. Il attire aussi l'attention sur la société Chemical Industries and Development of Materials Group, filiale de Parchin Chemical Industries désignées dans la résolution 1737, pour avoir contribué à l'exportation d'armes et de matériel connexe, en violation des résolutions du Conseil de sécurité³⁰². Le 20 décembre 2012, le Comité des sanctions inscrit Yas Air et SAD Import Export Company sur la liste des personnes et entités soumises à mesures de gel d'avoires³⁰³. Après cet épisode, le Groupe des experts ne recommandera l'inscription que d'une seule entité, Pentane Chemistry Industries pour ses infractions aux mesures prises par le Conseil de sécurité mais celle-ci n'aboutira pas, aucun membre n'ayant soumis une demande d'inscription formelle à cet égard auprès du Comité des sanctions³⁰⁴.

445. Au cours de son existence, le Comité des sanctions 1737 a ainsi procédé à l'inscription de quatre personnes et une entité en vertu du mandat qui lui a été confié dans la résolution 1929 (2010) de réagir aux violations des dispositions décidées par le Conseil de sécurité dans le cadre du dossier nucléaire iranien³⁰⁵. L'analyse de la pratique du Comité en la matière montre que seules les violations étayées par les preuves les plus solides se sont traduites par de nouvelles inscriptions sur la liste³⁰⁶. La mise en place de règles et de critères précis pour désigner de nouvelles personnes ou entités comme faisant l'objet de sanctions individuelles a permis d'empêcher le rejet de certaines demandes d'inscription pour des raisons politiques³⁰⁷. À partir de fin 2013, le Comité des sanctions adopte une posture passive et ne recommande plus aucune nouvelle désignation pour ne pas entraver la reprise des négociations entre le P5+1 et l'Iran³⁰⁸.

299. Le 19 mars 2011, les autorités turques ont saisi 19 caisses contenant des fusils d'assaut, des mitrailleuses, des munitions et des obus de mortier à bord d'un avion-cargo Ilyushin exploité par la compagnie aérienne cargo Yas Air, détenue par le Corps des gardiens de la révolution islamique. S/2012/395, *précité*, §102-103, 229.

300. Le 15 février 2011, les autorités turques ont saisi à Kilis un camion transportant des explosifs en provenance d'Iran et à destination de la Syrie, la cargaison ayant été expédiée par SAD Import Export Company. *ibid.*, §104-106.

301. *Ibid.*, §248.

302. *Ibid.*, §229, 249.

303. « Security Council 1737 Committee Adds New Entries to Consolidated List of Individuals and Entities », SC/10871, Press released, Conseil de sécurité, 20 déc. 2012.

304. S/2013/331, *précité*, §1, 130 ; Thomas DÖRFLER, *Security Council Sanctions Governance, op. cit.*, p. 189.

305. Seules des violations de l'embargo sur les armes ont donné lieu à des désignations en dehors du cadre des résolutions du Conseil de sécurité.

306. *Ibid.*, p. 190.

307. Citant deux entretiens distincts avec des fonctionnaires d'États membres de l'ONU. *idem.*

308. Un rapport du Conseil de sécurité qualifie l'action du Comité à cette période de « *waiting mode* ». *Security Council Report, Monthly Forecast*, déc. 2014, 28 p., p. 27.

Conclusion du Chapitre 3

446. Si l'AIEA est une institution technique habilitée à établir matériellement les violations par un État de ses engagements internationaux en matière de non-prolifération nucléaire, particulièrement à son accord de garanties, il ne lui appartient pas de formuler une réponse politique à de tels manquements. Considérant que le programme nucléaire de l'Iran pose des questions qui relèvent de la compétence du Conseil de sécurité, l'AIEA décide de transférer le dossier nucléaire à l'organe restreint des Nations Unies, en vertu des dispositions pertinentes de son Statut.

447. Afin de trouver une solution négociée et pacifique à l'impasse nucléaire, les E3/UE+3 mettent en œuvre une stratégie appelée la « double approche ». En effet, les négociations liées au nucléaire iranien sont soutenues par l'adoption d'un socle universel de sanctions exerçant une pression économique et politique sur l'Iran. Le Conseil de sécurité prend des mesures coercitives visant non seulement les secteurs mais aussi les personnes et entités susceptibles de contribuer au développement des programmes nucléaire et balistique qui présentent un risque de prolifération. Malgré le caractère obligatoire des résolutions du Conseil de sécurité, et donc leur application quasiment universelle, la portée des mesures décidées en vertu du chapitre VII apparaît somme toute limitée, semblant infirmer notre hypothèse 3. Si le Conseil de sécurité restreint considérablement les possibilités pour les États membres de fournir à l'Iran les biens et technologies qui pourraient contribuer à la fabrication d'une arme nucléaire, elles ne limitent pas les capacités financières de l'État iranien qui lui permettraient d'acquérir clandestinement ses biens et technologies, comme il a pu le faire par le passé. L'insuffisance manifeste des mesures décidées par le Conseil de sécurité, notamment expliquée par les réticences de la Chine et de la Russie, conduit les États-Unis et l'Union européenne à renforcer la pression économique sur l'Iran par l'adoption de sanctions économiques dites « autonomes ».

Chapitre 4

Les sanctions économiques de l'Union européenne et des États-Unis

448. Compte tenu de la portée limitée des mesures coercitives décidées par le Conseil de sécurité des Nations Unies pour répondre au risque de prolifération posé par le programme nucléaire iranien, les États-Unis et l'Union européenne adoptent des sanctions dites « autonomes » pour renforcer la pression sur l'Iran. En effet, si les États-Unis et les États membres de l'Union européenne sont tenus d'appliquer les mesures coercitives décidées par le Conseil de sécurité, ils peuvent également adopter des sanctions unilatérales que ce soit pour réagir à une situation particulière suscitant des enjeux de droit, de normes et de sécurité, ou pour compléter selon leur bon vouloir l'action multilatérale des Nations Unies.

449. Si les « boîtes à outils » à la disposition de l'Union européenne et des États-Unis pour inviter un État à modifier son comportement présentent de larges similitudes, il existe des divergences sur les fondements juridiques qui précèdent à l'adoption de sanctions économiques par ces acteurs, traduisant des approches différentes de l'utilisation de ces outils. Indépendamment de l'action du Conseil de sécurité sur le programme nucléaire iranien, les États-Unis et l'Union européenne décident de prendre des mesures, en vertu de leurs législations respectives, pour réagir aux activités déstabilisatrices de l'Iran dans son environnement régional et/ou aux violations des droits de l'homme perpétrées par le régime. Si ces mesures ne visent pas à empêcher l'Iran de se doter de l'arme nucléaire, elles contribuent tout de même à accentuer la pression politique et économique qui pèse sur la République islamique (Section I).

450. Afin de renforcer l'action du Conseil de sécurité eu égard aux activités nucléaires et balistiques de l'Iran posant un risque de prolifération, les États-Unis et l'Union européenne décident de prendre des mesures supplémentaires contre Téhéran¹. D'une part, l'Union européenne ne se contente pas d'une transposition à l'identique des mesures votées au sein de l'organe restreint des Nations Unies. Au contraire, les transpositions en droit communautaire sont conçues comme un moyen d'étendre la portée desdites mesures en prévoyant non seulement un élargissement de la liste des personnes et entités visées par les restrictions à l'admission sur le territoire et le gel des avoirs, mais aussi de la portée matérielle des mesures en allongeant la liste des biens et technologies soumis à embargo et en donnant un caractère obligatoire à certains appels à la vigilance contenus dans les résolutions des

1. Nous ne nous intéressons ici qu'aux sanctions qui ont été adoptées par l'Union européenne et non à celles qui auraient éventuellement pu être prises par ses États membres.

Nations Unies. D'autre part, les États-Unis et l'Union européenne prennent des sanctions contre l'Iran indépendamment de toute base juridique onusienne pour l'empêcher de se doter de l'arme nucléaire. À cet effet, ils visent particulièrement le secteur de l'énergie – principale source de devises du gouvernement iranien et donc potentiellement de financement des activités proliférantes – ainsi que le secteur financier. Cette accumulation de sanctions exerce une pression considérable sur l'Iran, le plaçant à la tête du classement des États les plus sanctionnés au monde (Section II).

451. Nous n'étudions pas ici expressément les sanctions adoptées unilatéralement par d'autres États comme le Japon, le Canada, la Corée du Sud, l'Australie ou encore Israël. Non seulement ces sanctions contiennent des dispositions proches de celles qui ont été décidées par les États-Unis et l'Union européenne, mais elles sont aussi plus symboliques en raison de la faible proximité économique et diplomatique – voire de l'hostilité – qui caractérisent les relations entre ces États et l'Iran. Une brève présentation des sanctions prises par ces États est toutefois présentée en annexe G.

Section I. La capacité des États-Unis et de l'Union européenne d'adopter des sanctions autonomes

452. Relativement denses et anciennes, les pratiques respectives de l'Union européenne et des États-Unis en matière de sanctions présentent de nombreuses similitudes, tant sur les situations auxquelles elles réagissent que sur leur contenu. Toutefois, de nombreux points de divergence existent quant aux fondements juridiques qui précèdent à l'adoption de ces mesures comme à leur mise en œuvre (§1). Ces instruments de coercition pacifique peuvent être utilisés indépendamment de toute action du Conseil de sécurité, notamment lorsqu'il ne réagit pas à une situation particulière. Ainsi, les États-Unis et l'Union européenne adoptent des sanctions économiques autonomes contre l'Iran en réponse à son soutien au terrorisme international et aux violations graves des droits de l'homme perpétrées par le régime, renforçant la pression déjà exercée par les mesures liées au programme nucléaire (§2).

§1. Les sanctions autonomes de l'Union européenne et des États-Unis

453. Instruments de coercition pacifique, les mesures restrictives de l'Union européenne s'inscrivent dans le cadre de sa Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et matérialisent le choix des États membres de réagir solidairement à une situation particulière. Bien qu'elles soient décidées au niveau communautaire, les sanctions européennes restent dépendantes de l'action des États membres, aussi bien au stade de leur adoption qu'à celui

de leur mise en œuvre (A). Non seulement les sanctions américaines sont un instrument de la politique étrangère des États-Unis, mais elles sont aussi un outil de la politique de sécurité nationale qui vise à défendre les intérêts de l'État lorsqu'ils sont menacés. Au-delà de la complexité du cadre juridique dans lequel elles sont adoptées, les sanctions américaines se distinguent particulièrement par le caractère extraterritorial qu'elles peuvent revêtir (B)

A. Les sanctions économiques comme instrument de la Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne (PESC)

454. La compétence de l'Union européenne pour imposer des mesures restrictives est exclusivement déterminée par les traités constitutifs de l'Union – le Traité sur l'Union européenne (TUE) et le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui énoncent les règles de fonctionnement de l'Organisation². Qu'il s'agisse d'appliquer *stricto sensu* des sanctions onusiennes prises en vertu du chapitre VII de la Charte, de les compléter par des mesures supplémentaires ou à l'inverse d'adopter des mesures autonomes indépendamment de toute action du Conseil de sécurité, la procédure de mise en œuvre des mesures restrictives par l'Union européenne est identique³. Dans un premier temps, l'Union européenne doit décider d'imposer des mesures restrictives dans le cadre de la PESC par l'adoption d'un acte juridique (1). Dans un second temps, les institutions de l'Union et/ou les États membres doivent prendre les mesures juridiques nécessaires pour mettre en œuvre les sanctions décidées au sein de l'Organisation (2).

1. Les fondements des mesures restrictives européennes

a. La PESC comme vecteur des valeurs et principes défendus par l'Union européenne

455. Deuxième pilier de l'Union telle qu'instaurée par le titre V du Traité de Maastricht, la PESC est alors conçue comme l'instrument du rapprochement des politiques étrangères des membres de l'UE. Mais, la PESC ne saurait être réduite à l'agrégation des politiques étrangères nationales. Bien au contraire, l'Union européenne dispose de la compétence d'accomplir des actes en son nom propre pour déployer son action extérieure conformément à ses objectifs, sans déposséder les États membres de leurs compétences en matière de

2. Traité sur l'Union européenne, signé à Lisbonne le 13 déc. 2007, entré en vigueur le 1^{er} déc. 2009; Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, signé à Lisbonne le 13 déc. 2007, entré en vigueur le 1^{er} déc. 2009.

3. Charlotte BEAUCILLON, *Comment choisir ses mesures restrictives ? Guide pratique des sanctions de l'UE, précité*; Thomas J. BIERSTEKER et Clara PORTELA, *EU Sanctions in Context: Three Types*, Brief Issue 26, EUISS, juill. 2015, 4 p.

politique étrangère⁴. À cet égard, le TUE énonce que « dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts »⁵. Ainsi, même en matière de sanctions, l'UE attache une importance toute particulière à ce que son action extérieure soit conforme aux principes qui ont présidé à sa création :

L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes⁶.

456. Instrument de l'action extérieure européenne, les mesures restrictives de l'UE ont alors un objet double puisqu'elles cherchent non seulement à susciter un changement de politique ou de comportement de la part des destinataires des sanctions, mais aussi à promouvoir les objectifs de la PESC qui sont :

- a) de sauvegarder ses valeurs, ses intérêts fondamentaux, sa sécurité, son indépendance et son intégrité ;
- b) de consolider et de soutenir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les principes du droit international ;
- c) de préserver la paix, de prévenir les conflits et de renforcer la sécurité internationale, conformément aux buts et aux principes de la charte des Nations unies, ainsi qu'aux principes de l'acte final d'Helsinki et aux objectifs de la charte de Paris, y compris ceux relatifs aux frontières extérieures ;
- d) de soutenir le développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté ;
- e) d'encourager l'intégration de tous les pays dans l'économie mondiale, y compris par la suppression progressive des obstacles au commerce international ;
- f) de contribuer à l'élaboration de mesures internationales pour préserver et améliorer la qualité de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles mondiales, afin d'assurer un développement durable ;
- g) d'aider les populations, les pays et les régions confrontés à des catastrophes naturelles ou d'origine humaine ; et
- h) de promouvoir un système international fondé sur une coopération multilatérale renforcée et une bonne gouvernance mondiale⁷.

457. Comme le souligne Charlotte Beaucillon, les objectifs de la PESC ne peuvent être appréhendés indépendamment des valeurs de l'Union en raison de l'influence réciproque qu'exercent ces variables l'une sur l'autre⁸. D'une part, la réalisation des objectifs de la

4. Sur la compétence générale de l'Union européenne pour définir la PESC et leur articulation avec les compétences de ses membres en matière de politique étrangère, voir Charlotte BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l'Union Européenne*, *op. cit.*, p. 69-73.

5. Article 3 al. 5 TUE.

6. Article 2 TUE.

7. Article 21 al. 2 TUE.

8. « Les objectifs de la PESC doivent être lus en corrélation avec les valeurs de l'Union ». *ibid.*, p. 56-58.

PESC doit servir la promotion des valeurs de l'Union qui constituent en réalité une approche européenne de principes et de normes universels⁹. Elles sont le résultat à la fois d'un long processus historique et de « l'agrégation de leurs interprétations par les États membres de l'Union ». Par le déploiement de son action extérieure, l'Union européenne affirme et promeut sur la scène internationale ses valeurs constitutives, s'imposant comme une « puissance normative » au sens de Zaki Laïdi¹⁰. Son rôle en tant que vecteur de normes a par ailleurs été consacré par la remise du prix Nobel de la paix à l'Union européenne en 2012 pour sa contribution à « *the advancement of peace and reconciliation, democracy and human rights in Europe* », le comité Nobel soulignant que ces progrès dépassent les frontières de l'Union¹¹.

458. D'autre part, ces valeurs influencent et guident la conduite de la PESC. Quand elle met en œuvre les mesures prises par le Conseil de sécurité des Nations Unies, l'Union réagit non seulement à la violation de la Charte des Nations Unies telle qu'elle a été constatée par le Conseil de sécurité¹² mais elle poursuit également son objectif « de préserver la paix, de prévenir les conflits et de renforcer la sécurité internationale, conformément aux buts et aux principes de la charte des Nations unies »¹³. Aussi, les mesures restrictives adoptées par l'UE en réaction à une violation des droits de l'homme¹⁴ ou de la souveraineté territoriale d'un État par un tiers¹⁵ s'inscrivent dans le cadre de son objectif de « consolider et de soutenir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les principes du droit international »¹⁶.

9. Les objectifs larges de l'Union tels qu'ils sont définis dans l'article 3 du TUE sont en réalité plus spécifiques et guident les politiques de l'UE. Par exemple, il ne s'agit pas uniquement de préserver la paix mais il faut s'assurer qu'elle soit *durable*. De manière analogue, les droits de l'homme ont un caractère *associatif*, comprenant à la fois les droits de l'homme individuels et les droits de l'homme collectifs. Ian MANNERS, « The constitutive nature of values, images and principles in the European Union » in *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, Sonia LUCARELLI et Ian MANNERS (éd.), Londres & New York : Routledge, 2006, p. 19-41, p. 32-38.

10. Zaki LAÏDI, *La norme sans la force*, 3^e éd., Paris : Presses de Sciences Po, 2013, 304 p. ; En ce sens, voir aussi Ian MANNERS, « Ian Manners, « Normative Power Europe : A Contradiction in Terms ? » », *JCMS*, 2002, vol. 40, n^o 2, p. 335-358.

11. Le Comité souligne notamment l'amélioration de la situation de la démocratie et des droits de l'homme dans les États candidats à l'accession à l'Union européenne tels que le Monténégro, la Serbie ou la Turquie. « The Nobel Peace Prize for 2012 », Press release, 12 oct. 2012, Disponible sur < <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2012/press-release/> > (consulté le 29/04/2022).

12. Voir *supra* Chapitre 3, Section I, §2, B, 1, Le fondement des mesures coercitives des Nations Unies, p. 215

13. Article 21 al. 2 c) TUE.

14. Sur les mesures liées aux violations graves et répétées des droits de l'homme en Iran, voir *infra* Chapitre 4, Section I, §2, B, 2, b, Les mesures restrictives européennes, p. 293

15. L'Union européenne a réagi à l'annexion de la Crimée par la Russie en 2014 en imposant des mesures restrictives à la Russie et plusieurs régions séparatistes ukrainiennes dans le cadre de sa PESC. Décision 2014/145/PESC du Conseil, *précité* ; Décision 2014/512/PESC du Conseil, *précité*, Les sanctions contre la Russie ont par ailleurs été renforcées après le déclenchement de la guerre en Ukraine en février 2022.

16. Article 21 al. 2 b) TUE.

b. L'adoption de sanctions dans le cadre de la PESC

459. Instrument à part entière de l'action extérieure de l'Union, les mesures restrictives de l'Union européenne sont établies dans le cadre de la PESC, conformément aux directives prévues par le Titre V du TUE¹⁷. La PESC est ainsi « définie et mise en œuvre par le Conseil européen et le Conseil, qui statuent à l'unanimité »¹⁸ pour être ensuite exécutée par le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, ainsi que par les États membres de l'Union, en utilisant les moyens nationaux et ceux de l'Union¹⁹.

460. Le fondement de l'adoption des sanctions européennes réside dans l'article 29 du TUE qui dispose que « le Conseil adopte des décisions qui définissent la position de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique ». Avant le traité de Lisbonne, le Conseil arrêtait non pas des décisions, mais des « positions communes » en application de l'ancien article 15 du TUE²⁰. Constituant l'impulsion initiale de certaines mesures restrictives prises avant l'adoption du traité de Lisbonne, et toujours en vigueur après, lesdites positions communes ont été progressivement abrogées et remplacées par des décisions PESC²¹, sans modifier les mesures dont elles disposent²².

461. Toute proposition de décision PESC pour imposer des mesures restrictives peut être soumise au Conseil par chacun des États membres ou par le Haut représentant, avec ou sans le soutien de la Commission²³. Elle est ensuite examinée et débattue au sein du Conseil par les instances préparatoires compétentes à savoir systématiquement le Groupe des conseillers pour les relations extérieures (RELEX)²⁴, ainsi que le Comité des représentants permanents

17. Ces mesures ne sont donc en aucun cas un outil de la politique économique de l'UE, c'est-à-dire un moyen de promouvoir ses intérêts économiques et ceux de ses membres.

18. Article 24 al. 1 TUE. Il convient de rappeler que le Conseil de l'Union européenne, aussi appelé « Conseil », est une institution de l'Union européenne qui représente les gouvernements des États membres de l'Union et réunit leurs ministres par domaines de compétence. Avec le Parlement européen, ils sont chargés d'amender et d'adopter les lois européennes (article 16 TUE). Le Conseil européen quant à lui est composé des chefs d'État ou de gouvernement des États membres et définit les orientations politiques générales de l'Union (article 15 TUE).

19. Article 26 al. 3 TUE.

20. Bien que le terme « décision » se substitue à celui de « position commune », le texte de l'ancien article 15 du TUE, devenu article 29 avec le traité de Lisbonne, reste inchangé.

21. En ce qui concerne les mesures restrictives décidées par l'Union européenne dans le contexte de la crise nucléaire iranienne, voir Décision 2010/413/PESC du Conseil, *précité*.

22. David G. HOTTE, Didier MORLET et al., *Les sanctions financières internationales*, *op. cit.*, p. 50.

23. Article 30 TUE, les fonctions du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité sont précisées dans les articles 18 et 27 du TUE.

24. Le groupe des conseillers pour les relations extérieures (RELEX) s'occupe des questions juridiques, financières et institutionnelles de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Une nouvelle formation spécifiquement dédiée aux sanctions a d'ailleurs été créée en 2004.

des gouvernements des États membres de l'Union européenne (Coreper)²⁵, mais aussi dans la plupart des cas le groupe responsable des relations avec le pays tiers concerné²⁶. Ces groupes renvoient ensuite la proposition de décision au Conseil pour la soumettre au vote des États membres. Ladite décision ne pouvant être adoptée qu'à l'unanimité, le TUE prévoit un mécanisme d'abstention constructive permettant à un État qui le souhaite de s'abstenir lors du vote de la décision²⁷. De cette manière, le traité offre la possibilité à ce dernier de ne pas être lié par une décision qu'il ne soutient pas, sans pour autant bloquer son adoption. S'il n'est pas tenu d'appliquer la décision, celui-ci accepte toutefois qu'elle engage l'Union²⁸. Une fois adoptée à l'unanimité, la décision entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) et devient dès lors obligatoire dans tous ses éléments pour les États membres²⁹.

2. La mise en œuvre des mesures restrictives européennes

a. La mise en œuvre directe par les institutions européennes

462. Une fois que des mesures restrictives ont été décidées par les États membres dans le cadre de la PESC, elles doivent être mises en œuvre différemment selon les compétences dont elles dépendent. Ainsi, les mesures qui relèvent des compétences transférées à l'Union font l'objet d'une mise en œuvre directe, c'est-à-dire par les institutions de l'UE. L'article 215 du TFUE dispose que lorsqu'une décision prise dans le cadre de la PESC « prévoit l'interruption ou la réduction [...] des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers, le Conseil statuant à la majorité qualifiée, [...] adopte les mesures nécessaires »³⁰. De cette manière, l'adoption d'un règlement européen par le Conseil de l'Union est nécessaire pour

25. Constitué de représentants permanents de chaque pays de l'Union européenne, le Coreper est la principale instance préparatoire du Conseil.

26. *Ibid.*, p. 53 ; Richard GORDON, Michael SMYTH et Tom CORNELL, *Sanctions Law*, *op. cit.*, p. 39-41.

27. Article 31 al. 1 TUE. Sur l'abstention constructive dans le cadre de l'adoption de mesures restrictives par l'Union européenne, voir particulièrement Charlotte BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l'Union Européenne*, *op. cit.*, p. 81-86, 97-99.

28. Ce point est à nuancer puisqu'un État s'étant abstenu ne peut se dégager de l'application de la décision lorsque cette dernière ne relève pas de sa compétence mais de celle de l'Union. C'est notamment le cas lorsque ladite décision prévoit le gel de fonds et d'avoirs de certaines personnes ou entités. *ibid.*, p. 97-99.

29. Article 288 TFUE. La simultanéité du déclenchement et de l'exécution des mesures restrictives s'explique par la durée généralement longue des phases de négociation qui précèdent leur adoption, Anne-Thida NORODOM, « Les sanctions en droit international public - Nouveaux aspects d'une théorie des sanctions internationales », *précité*, p. 626.

30. Les mesures que l'Union européenne adopte pour lutter contre le terrorisme peuvent être fondées sur l'article 215 du TFUE, mais elles peuvent aussi l'être sur l'article 75 lorsqu'elles sont prises en dehors du cadre de la PESC. Charlotte BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l'Union Européenne*, *op. cit.*, p. 133-148.

appliquer les mesures de type commercial ou celles qui prévoient le gel des fonds et des avoirs financiers de certaines personnes³¹.

463. Toutefois, tous les règlements de mise en œuvre des mesures restrictives de l'Union européenne ne sont pas adoptés par le Conseil. En effet, en vertu de l'article 291§2 du TFUE, le Conseil confère à la Commission le pouvoir d'adopter des actes d'exécution dès lors qu'il est nécessaire de modifier certains éléments non essentiels de l'acte législatif, par exemple la liste des personnes et entités visées par les mesures, à des fins d'actualisation³². Ainsi, le règlement n° 267/2012 du Conseil, concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, dispose à l'article 45 que :

La Commission :

- a) modifie l'annexe II sur la base des décisions prises par le Conseil de sécurité des Nations unies ou par le comité des sanctions ou sur la base des informations fournies par les États membres ;
- b) modifie les annexes III,IV,V,VI,VII et X sur la base des informations fournies par les États membres.

À cet égard, la Commission a notamment adopté le règlement d'exécution n° 709/2012 pour ajouter de nouvelles personnes et entités visées par les mesures restrictives européennes à l'annexe VII du règlement n° 267/2012 du Conseil.

464. Les mesures issues des règlements européens sont contraignantes pour tous les États membres, y compris pour ceux s'étant abstenus lors du vote de la décision, et s'appliquent immédiatement³³. Généralement, lorsque l'application de mesures restrictives nécessite une législation supplémentaire sous la forme d'un règlement de l'UE, celui-ci est adopté en même temps que la décision du Conseil afin qu'ils produisent leurs effets en même temps³⁴. Ceci est particulièrement important pour éviter les stratégies de contournement qui pourraient être mises en place par des personnes faisant l'objet de sanctions financières et ainsi garantir leur efficacité³⁵.

31. La plupart des positions communes ou décisions comportant ce type de mesures précisent qu'une « nouvelle action de la Communauté [*respectivement* l'Union] est nécessaire pour mettre en œuvre certaines mesures ». Voir par exemple, Décision 2010/413/PESC du Conseil, *précité*.

32. Les listes de personnes et entités visées par les mesures peuvent aussi être modifiées par l'amendement de la décision PESC ayant imposé des mesures restrictives et, lorsque cela est nécessaire, du règlement qui l'accompagne. Richard GORDON, Michael SMYTH et Tom CORNELL, *Sanctions Law, op. cit.*, p. 42.

33. Article 288 TFUE.

34. « Procédure d'adoption et de réexamen des sanctions de l'UE », Conseil européen, Disponible sur < <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/sanctions/adoption-review-procedure/> > (consulté le 29/04/2022).

35. Si la décision et le règlement ne prenaient pas effet simultanément, une personne qui ferait par exemple l'objet d'un gel de ses avoirs disposerait de temps pour les déplacer et ainsi éviter la sanction.

b. La mise en œuvre indirecte par les États membres

465. Si les institutions de l'Union européenne jouent un rôle primordial dans l'application des mesures restrictives, les administrations nationales des Membres de l'Union interviennent également à différentes étapes.

i. L'application des mesures restrictives

466. D'une part, en ce qui concerne les mesures relevant de compétences retenues par les États membres, ces derniers sont les seuls responsables de la mise en œuvre de la décision PESC qui impose des mesures restrictives. À cet égard, lorsque des mesures restrictives prévoient des restrictions en matière d'admission sur le territoire de l'Union, la décision adoptée dans le cadre de la PESC précise que « les États membres prennent les mesures nécessaires pour empêcher l'entrée ou le passage en transit sur leur territoire » d'individus visés³⁶. En pratique, c'est la police aux frontières, chargée du contrôle des entrées sur le territoire au niveau des postes frontières, qui refuse l'entrée à toute personne visée par des mesures restrictives de l'Union européenne.

467. Plus particulièrement, bien que les échanges commerciaux de biens manufacturés relèvent de la compétence des institutions européennes, l'article 346§1 b) du TFUE dispose que les États retiennent leur compétence en matière d'armes :

Tout État membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre ; ces mesures ne doivent pas altérer les conditions de la concurrence dans le marché intérieur en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires

Depuis 1998, le Conseil a adopté un code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements, devenu juridiquement contraignant en 2008 par l'adoption d'une position commune, afin d'harmoniser les pratiques des États dans ce domaine³⁷. Ce dispositif établit un ensemble de critères qui doivent être pris en compte par les États lors de l'émission de licences d'exportation, tels que les obligations internationales des États membres résultant notamment des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies ou le respect des droits de l'homme dans le pays de destination finale³⁸, et prévoit la publication

36. Voir par exemple Décision 2010/413/PESC du Conseil, *précité*, art. 19.

37. Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 déc. 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires, *J. O.*, L 335 ; Sur l'évolution du contrôle des exportations d'armes européennes, voir par exemple Virginie MOREAU, *D'un Code de conduite à une Position commune européenne sur les exportations d'armements. Des changements ?*, Note d'analyse, GRIP, 29 mars 2010, 10 p. ; Sylvie MATELLY, « Un code de conduite européen pour sécuriser les exportations ? Le cas des exportations d'armes en Europe », *Les cahiers Irice*, 2010, vol. 6, n° 2, p. 93-110.

38. Position commune 2008/944/PESC du Conseil, *précité*, art. 2.

de rapports annuels³⁹. Le Conseil a par ailleurs adopté, le 13 juin 2000, une liste commune définissant la portée et les types d'équipements militaires que couvre le Code, régulièrement actualisée et publiée au JOUE, qui sert de base aux États membres lorsqu'ils mettent en œuvre les embargos sur les armes décrétés par l'Union européenne⁴⁰. Cependant, les biens à double usage, dont l'utilisation peut être tant civile que militaire, échappent à ce régime d'exception et sont donc *a priori* soumis à la réglementation relative au marché commun. Les exportations, les transferts, le courtage et le transit de ces biens sont toutefois contrôlés par le règlement communautaire qui met en place un système commun d'autorisation des exportations des biens à double usage depuis le territoire des Membres de l'Union, la liste des produits concernés par ce dispositif figurant en annexe dudit règlement⁴¹. Si l'imposition de mesures restrictives portant sur le commerce des armes relève de la compétence des États membres, leur marge de manœuvre en la matière est en réalité quasi nulle⁴².

468. D'autre part, les États membres doivent assurer au niveau national l'exécution des mesures relevant des compétences transférées à l'Union et ayant fait l'objet d'un règlement européen. À cet égard, l'article 288 stipule que « [l]e règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre ». L'article 291§1 du TFUE précise ensuite que « les États membres prennent toutes les mesures de droit interne nécessaires pour la mise en œuvre des actes juridiquement contraignants de l'Union ». Dans les États dont le système constitutionnel est moniste, comme la France et la Belgique, la pénétration de ces règlements dans l'ordre juridique national s'opère automatiquement. En revanche, l'adoption de mesures de réception est nécessaire pour transposer les règlements de l'Union européenne dans l'ordre juridique interne des États dont le système constitutionnel est dualiste tels que l'Allemagne ou les Pays-Bas⁴³. Malgré l'effet direct des règlements européens, les États membres doivent également prendre une série de mesures administratives pour garantir la bonne exécution des mesures restrictives

39. Ces rapports contiennent des précisions sur les exportations d'armement conventionnel par les États membres mais aussi sur les refus d'exportation. Voir le dernier rapport publié, Vingt-quatrième rapport annuel établi en application de l'art. 8 paragraphe 2 de la position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires, 16 fév. 2023.

40. Déclaration du Conseil du 13 juin 2000 relative à l'adoption de la liste commune des équipements militaires visés par le code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements, *J. O.*, C 191 ; Cette liste est régulièrement actualisée par les autorités européennes, pour la dernière version Liste commune des équipements militaires de l'Union européenne adoptée par le Conseil le 17 fév. 2020, (équipements couverts par la position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires), *J. O.*, C 85.

41. Règlement (CE) n° 428/2009 du Conseil du 5 mai 2009 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit de biens à double usage, *J. O.*, L 134 ; David G. HOTTE, Didier MORLET et al., *Les sanctions financières internationales*, *op. cit.*, p. 133-137.

42. Charlotte BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l'Union Européenne*, *op. cit.*, p. 153.

43. Francesco MARTUCCI, *Droit de l'Union européenne*, 3^e éd., HyperCours, Paris : Dalloz, 2021, 1006 p., p. 554-558 ; Charlotte BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l'Union Européenne*, *op. cit.*, p. 160.

au niveau national. En effet, la mise en œuvre des sanctions internationales fait intervenir différents acteurs dont il faut coordonner les actions.

469. En France, l'autorité compétente chargée d'exécuter les mesures de sanctions, particulièrement les mesures restrictives européennes, est la Direction générale du Trésor du ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance. Mais, d'autres administrations participent également à l'application des sanctions comme le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, la Direction générale des Douanes et le service des biens à double usage, les autorités de contrôle des établissements du secteur financier comme l'Autorité de contrôle prudentiel et l'Autorité des marchés financiers, mais aussi les services de renseignement⁴⁴.

ii. Le contrôle et la sanction des violations des mesures restrictives

470. En outre, les États membres de l'Union jouent un rôle primordial dans le contrôle et la sanction des violations des mesures restrictives par des individus ou des entités qui relèvent de leurs juridictions nationales. Il incombe ainsi aux autorités compétentes des États membres de définir les sanctions en cas de violation des mesures restrictives et de s'assurer qu'elles soient « effectives, proportionnées et dissuasives »⁴⁵. Elles doivent pour cela obéir à un principe d'équivalence, à savoir que « [toute] sanction de la violation du droit de l'Union doit être équivalente à la sanction de la violation du droit national dans les mêmes circonstances »⁴⁶. Il en résulte que les États membres ont des définitions différentes de ce qui est constitutif d'une violation des mesures restrictives, mais aussi de la nature des sanctions qui devraient être appliquées pour réagir à ces violations. Les sanctions européennes pourraient ainsi être mises en œuvre avec différents degrés d'application d'un État membre à l'autre, créant des opportunités d'arbitrage pour les acteurs qui chercheraient à contourner lesdites mesures. Afin de réduire ce risque de contournement des sanctions, susceptible par exemple de permettre aux personnes désignées de continuer à accéder à leurs avoirs et à soutenir des comportements répréhensibles par l'Union, le Conseil a adopté en novembre 2022 une décision visant à ajouter la violation des mesures restrictives à la liste des infractions pénales de l'UE⁴⁷. En attendant que le Conseil et le Parlement européen adoptent des

44. Pour une présentation détaillée des acteurs et des enjeux dans la mise en œuvre des sanctions en France, voir David G. HOTTE, Didier MORLET et al., *Les sanctions financières internationales*, *op. cit.*, p. 105-129.

45. Règlement (UE) n° 267/2012 du Conseil du 23 mars 2012 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et abrogeant le règlement (UE) n° 961/2010, *J. O.*, L 88; Voir aussi Charlotte BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l'Union Européenne*, *op. cit.*, p. 173.

46. *Ibid.*, p. 172-173.

47. « Sanctions: le Conseil ajoute la violation des mesures restrictives à la liste des infractions pénales de l'UE », Communiqué de presse, Conseil de l'UE, 28 nov. 2022; Décision (UE) 2022/2332 du Conseil du 28 nov. 2022, relative à l'identification de la violation des mesures restrictives de l'Union en tant que domaine de criminalité qui remplit les critères visés à l'article 83, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, *J. O.*, L 308.

règles relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'UE, ce sont les dispositions nationales qui continuent de s'appliquer.

471. En ce qui concerne la France, le cadre juridique permettant de réprimer l'ensemble des actes contraires aux embargos ou mesures restrictives est apparu pendant longtemps à la fois complexe et insuffisant. Jusqu'en 2016, le dispositif répressif national reposait essentiellement sur le Code des douanes mais aussi⁴⁸ :

- le Code monétaire et financier en ce qui concerne le manquement à la mise en œuvre des mesures de gel des avoirs (article L. 574-3) ou la violation de la réglementation sur les relations financières avec l'étranger (article L. 165-1) ;
- le Code de la défense pour les infractions relatives aux armes et matériels de guerre (article L. 2339-2) ;
- le Code pénal concernant l'infraction de financement du terrorisme (notamment les articles 421-2-2 et 421-5 al.3).

472. Afin d'assurer plus efficacement le respect des embargos ou des mesures restrictives qu'elle se doit de mettre en œuvre – le plus souvent sur la base d'une résolution du Conseil de sécurité et de décisions prises dans le cadre de l'Union européenne – la France a décidé dès 2006 d'introduire une incrimination spécifique pour les violations des embargos ou autres mesures restrictives, le projet de loi y afférent n'ayant été adopté par l'Assemblée nationale que le 28 janvier 2016⁴⁹. Ce texte répond à la recommandation du Conseil de sécurité des Nations Unies d'adopter « des mesures législatives ou autres mesures juridiques érigeant en infraction pénale la violation des embargos sur les armes » qu'il impose⁵⁰. Il va même au-delà des préconisations de l'organe restreint des Nations Unies, puisque le dispositif prévu a pour vocation à s'appliquer à l'ensemble des domaines d'activités potentiellement visés par des embargos ou des mesures restrictives, que ces restrictions soient décidées à l'échelle nationale, au niveau de l'Union européenne, ou encore dans le cadre d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies⁵¹. Depuis l'adoption de cette loi, le fait de ne pas respecter un

48. Voir en particulier les articles 414, mais aussi 451 à 459 du Code des douanes David G. HOTTE, Didier MORLET et al., *Les sanctions financières internationales*, *op. cit.*, p. 118-122.

49. Sur l'histoire « longue et quelque peu chaotique » de cette loi ajoutée au titre III du livre IV du code pénal par un chapitre VI intitulé « De la violation des embargos et autres mesures restrictives », voir Pouria AMIRSHAHI, *Rapport fait au nom de la commission des Affaires étrangères sur le projet de loi relatif à la violation des embargos et autres mesures restrictives*, 3429, Assemblée nationale, 20 jan. 2016, p. 5-6 ; Jacques PEYRAT, *Le projet de loi relatif à la violation des embargos et autres mesures restrictives*, Rapport fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées 6, Sénat, 2 oct. 2007.

50. S/RES/1196 (1998), 16 sept. 1998, *Situation en Afrique*, §2.

51. Selon l'article 437-1 §I du Code pénal, un embargo ou une mesure restrictive est défini comme « le fait d'interdire ou de restreindre des activités commerciales, économiques ou financières ou des actions de formation, de conseil ou d'assistance technique en relation avec une puissance étrangère, une entreprise ou une organisation étrangère ou sous contrôle étranger ou toute autre personne ».

embargo ou une mesure restrictive est passible, en France, d'une peine d'emprisonnement de sept ans et de 750 000 euros d'amende⁵².

B. Les sanctions économiques comme moyen pour les États-Unis de défendre leurs intérêts nationaux et de mettre en œuvre leur politique étrangère

473. Bien qu'ils n'aient nullement été le premier État à les avoir introduites comme instrument de la politique étrangère, les États-Unis ont une pratique aussi ancienne qu'abondante des sanctions économiques qui explique que le cadre juridique qui précède à leur adoption soit particulièrement complexe⁵³ (1). Les sanctions américaines se distinguent surtout par leur portée souvent extraterritoriale, dans la mesure où des États tiers se retrouvent contraints de les mettre en œuvre sous peine de s'exposer à des poursuites des autorités américaines (2).

1. La complexité des sanctions américaines

a. *Un cadre juridique multiple*

474. La section 8 de la Constitution des États-Unis confère au Congrès américain le pouvoir de réglementer le commerce avec les nations étrangères, au titre duquel il a adopté différentes lois permettant la mise en œuvre de sanctions. À cet égard, deux textes revêtent une importance particulière en tant qu'ils définissent les compétences du président des États-Unis en la matière. D'abord, le *Trading with the Enemy Act* (TWEA) promulgué par le Congrès en 1917 donne au président de larges pouvoirs pour imposer des sanctions économiques en temps de guerre ou d'urgence nationale. Toutefois, cette loi a été modifiée en 1977 afin de limiter l'étendue des pouvoirs du président aux seules périodes de conflit⁵⁴. De nouveaux pouvoirs d'urgence ont été accordés au président en vertu d'une législation distincte, l'*International Emergency Economic Powers Act* (IEEPA) adopté en 1977. Dès lors qu'il invoque les dispositions du *National Emergencies Act* (NEA) de 1976 et déclare une urgence nationale – en raison d'une menace inhabituelle et extraordinaire d'origine

52. Lorsque l'infraction est commise en bande organisée, les peines peuvent être portées à dix ans d'emprisonnement et à 1,5 millions d'euros d'amende. De plus, la peine d'amende peut aussi être fixée « au double de la somme sur laquelle a porté l'infraction ou de la valeur des biens et services ayant été l'objet de transactions illicites ». Art. 437-1 §II du Code pénal.

53. Sur les sanctions américaines, voir particulièrement Michael P. MALLOY, *United States Economic Sanctions*, *op. cit.* ; Richard GORDON, Michael SMYTH et Tom CORNELL, *Sanctions Law*, *op. cit.*, p. 108-123 ; David G. HOTTE, Didier MORLET et al., *Les sanctions financières internationales*, *op. cit.*, p. 71-89 ; Pour un historique détaillé des sanctions adoptées par les États-Unis, voir aussi Meredith RATHBONE, Peter JEYDEL et Amy LENTZ, « Sanctions, Sanctions Everywhere: Forging a Path through Complex Transnational Sanctions Laws », *Georgetown Journal of International Law*, 2013, vol. 44, p. 1055, p. 1063-1075.

54. Michael P. MALLOY, *United States Economic Sanctions*, *op. cit.*, p. 150 et s.

étrangère⁵⁵ – le président américain peut prendre des mesures pour réglementer le commerce. Les exigences procédurales de l'*International Emergency Economic Powers Act* (IEEPA) et du NEA sont considérables mais ne constituent en aucun cas un frein à la capacité du Président à réagir rapidement face à une situation d'urgence⁵⁶.

475. Il est intéressant de souligner que le TWEA, l'IEEPA, mais aussi le NEA sont codifiés dans le titre 50 du *United States Code* (U.S.C)⁵⁷ intitulé « *War and National Defense* » et consacré à la guerre et à la défense nationale, respectivement dans les chapitres 53, 35 et 34. Ces textes ne sont donc pas répertoriés dans le titre 22 du Code américain « *Foreign Relations and Intercourse* » qui régit les relations extérieures du pays. Cela traduit une différence dans la manière de concevoir les sanctions économiques, comme une composante de la PESC pour les Européens, ou un outil déployé dans un objectif de défense des intérêts nationaux et de réaction à une menace pour les Américains.

476. Principal fondement des régimes de sanctions actuels, particulièrement ceux mis en place à l'encontre de l'Iran, l'IEEPA autorise le président des États-Unis à adopter, par voie de règlement, des mesures visant à restreindre les flux financiers avec le pays à l'origine de la menace, qu'il s'agisse notamment d'interdire des transactions ou de geler des avoirs⁵⁸. Une très large proportion des sanctions américaines sont ainsi prises par la promulgation d'un *executive order* – écrit, signé et publié par le président – qui s'apparente au décret du président de la République en France⁵⁹. Adopté par délégation législative, l'*executive order* a force de loi et ne requiert aucune approbation du Congrès pour entrer en vigueur. Support traditionnel de l'expression de la volonté présidentielle, les *executive orders* constituent des « instruments de législation autonome permettant de contourner le Congrès » lorsque celui-ci se montre réticent à adopter certaines mesures⁶⁰

55. National Emergencies Act, *précité*, p. 1701 (a).

56. Avant de déclarer une situation d'urgence nationale, le Président doit consulter le Congrès autant que faire se peut et lui présenter des rapports précisant les circonstances dans lesquelles il invoque de telles dispositions. Il est également tenu, après la déclaration d'état d'urgence, de continuer à dialoguer avec le Congrès pour justifier le maintien de cette situation, Michael P. MALLOY, *United States Economic Sanctions*, *op. cit.*, p. 180.

57. Le *United States Code* correspond à la compilation des lois fédérales américaines et intègre notamment les textes réglementaires adoptés par le Congrès et promulgués par le Président, comme c'est le cas pour les mesures de sanctions.

58. International Emergency Economic Powers Act, *précité*, p. 1702, 1704.

59. Pour plus de précisions sur l'*executive order* aux États-Unis, voir notamment « Teaching Legal Docs: What Is an Executive Order? », *Insights on Law and Society*, hiver 2016, vol. 17, n° 1, p. 24-25 ; Samy BENZINA, « Les executive orders du président des États-Unis comme outil alternatif de législation », *Jus Politicum*, juill. 2018, n° 21, p. 485-516 ; Jonathan M. GAFFNEY, *Executive Orders: An Introduction*, R46738, Congressional Research Service, 29 mars 2021.

60. À cet égard, ces décrets présidentiels ont longtemps été perçus comme un signe de faiblesse du Président plutôt qu'une marque de puissance, la promulgation d'un *executive order* traduisant son incapacité à convaincre les autres pouvoirs de l'utilité d'une loi. Ainsi le président Bill Clinton adoptait-il des *executive orders* dans l'éventualité où des propositions de loi qu'il soutenait seraient bloquées par le Congrès. Samy

477. Si les *executive orders* constituent la principale base légale des programmes de sanctions américains, le législateur peut aussi choisir de compléter ou de limiter les pouvoirs existants, par exemple en adoptant une loi distincte qui traite spécifiquement d'une situation ou d'un État particulier⁶¹. Jugeant insuffisantes les mesures prises par le président Bill Clinton pour répondre aux comportements des autorités iraniennes, particulièrement en matière de soutien au terrorisme et d'efforts pour développer sa capacité militaire, le Congrès américain a notamment adopté la loi D'Amato-Kennedy le 24 juillet 1996⁶². Mais, il est aussi intervenu pour restreindre les pouvoirs présidentiels en matière de sanctions économiques, par exemple avec l'adoption en 2017 du *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act* (CAATSA) qui inclut, entre autres, l'exigence d'un examen par le Congrès de toute décision du Président de mettre fin ou de modifier les sanctions contre la Russie⁶³. Indépendamment de toute action présidentielle, le Congrès peut également être à l'initiative de la mise en œuvre de nouveaux régimes de sanctions comme en 2012 à la suite du décès par empoisonnement de l'avocat russe Sergueï Magnitski⁶⁴.

b. Le dispositif de mise en œuvre des sanctions américaines

478. Pouvant émaner du pouvoir exécutif comme du pouvoir législatif, les régimes de sanctions américains sont aussi nombreux que complexes⁶⁵. Actuellement, ce ne sont pas moins de 38 programmes qui sont en vigueur aux États-Unis et qui peuvent soit concerner

BENZINA, « Les executive orders du président des États-Unis comme outil alternatif de législation », *précité*; Cette vision des pouvoirs présidentiels, qui a largement influencé la doctrine américaine, a particulièrement été portée par Richard E. NEUSTADT, *Presidential Power : The Politics of Leadership*, New York & Londres : John Wiley & Sons, 1960, xiv-224; Richard E. NEUSTADT, *Presidential Power and the Modern Presidents : The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, New York & Londres : The Free Press, 1991, xxvii-371.

61. Les sanctions américaines ne peuvent être décidées qu'à l'échelon fédéral. Certains États fédérés ou municipalités ont adopté des mesures contre des entités entretenant des relations avec des États dont la conduite est jugée répréhensible, notamment en raison du terrorisme ou de préoccupations liées aux droits de l'homme. Toutefois, en rejetant en 2000 une loi de l'État du Massachusetts de 1996 instituant des restrictions à l'encontre de la Birmanie, la Cour Suprême des États-Unis a jugé que de telles sanctions étaient inconstitutionnelles et empiétaient sur le pouvoir fédéral en matière de politique étrangère. Supreme Court of the United States, *Crosby v. National Foreign Trade Council*, 530 U.S. 363; Plus généralement, sur les sanctions adoptées à l'échelle des États et des collectivités, voir Michael John GARCIA et Todd GARVEY, *State and Local Economic Sanctions : Constitutional Issues*, RL33948, Congressional Research Service, 20 fév. 2013.

62. *supra* Chapitre 1, Section I, §2, B, 2, a, Les restrictions sur les flux de commerce et d'investissement avec l'Iran, p. 99

63. Richard GORDON, Michael SMYTH et Tom CORNELL, *Sanctions Law*, *op. cit.*, p. 109-110; *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act*, 2017, *22 U.S.C. sec. 9525 et seq.*, §9511.

64. Le Magnitski Act ainsi adopté par le Congrès visait initialement 18 ressortissants russes, membres du gouvernement ou issus des milieux d'affaires, Richard GORDON, Michael SMYTH et Tom CORNELL, *Sanctions Law*, *op. cit.*, p. 110.

65. La liste des programmes de sanctions décidés par les autorités américaines est disponibles sur le site internet de l'OFAC « Sanctions Programs and Country Information », OFAC, Disponible sur < <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information> > (consulté le 20/04/2023).

un État ou une région spécifiques⁶⁶, soit une activité, un groupe ou une préoccupation particuliers⁶⁷. Un programme de sanctions peut viser simultanément plusieurs États, par exemple les Balkans, tout comme un seul État peut être affecté par plusieurs programmes de sanctions, c'est notamment le cas de l'Iran. Leur interprétation et leur mise en œuvre sont confiées principalement à une agence du Département du Trésor américain, l'*Office of Foreign Assets Control* (OFAC)⁶⁸.

479. La mission première dévolue à cette agence consiste donc à empêcher les transactions, financières ou commerciales, auxquelles les ressortissants américains ne peuvent prendre part à moins d'y être explicitement autorisés, par la loi ou par l'OFAC. Afin de préciser les modalités d'application desdites sanctions, l'OFAC publie des mesures de nature réglementaire dans le *Federal Register* qui seront ensuite codifiées au sein du chapitre V du Titre 31 du Code des règlements fédéraux (*Code of Federal Regulations*, CFR). Elles contiennent généralement des dispositions concernant les interdictions, les définitions retenues, les interprétations, les conditions d'octroi de licences d'exportation, les modalités de déclaration de certaines transactions auprès de l'OFAC, les pénalités encourues en cas de violation des sanctions et enfin les procédures mises en place. L'OFAC établit également la liste SDN sur laquelle sont inscrites les personnes physiques et morales visées par des sanctions américaines, notamment des mesures de gel d'avoirs ou des interdictions de voyager, sur la liste SDN⁶⁹. À quelques exceptions près, il est généralement interdit aux ressortissants américains d'effectuer des transactions avec des SDN.

480. Au-delà des aspects réglementaires, l'OFAC met à disposition des opérateurs économiques, dont les établissements financiers, de nombreux outils pour garantir la bonne application des sanctions. À cet égard, l'OFAC publie aussi des documents de synthèse sur la plupart des programmes de sanctions présentant non seulement le contexte dans lequel ils ont été instaurés, sur quels fondements, et quelles en sont les principales caractéristiques⁷⁰. Destinées à faciliter l'accès à l'information pour les personnes et entités souhaitant entreprendre ou poursuivre des activités avec des pays sous sanctions, ces fiches d'information

66. Des sanctions américaines visent notamment l'Iran, la Syrie, le Venezuela ou encore la Biélorussie.

67. Des mesures ont également été adoptées à l'encontre des narcotrafiquants, mais aussi en matière de non-prolifération ou de lutte contre le terrorisme.

68. Lorsqu'il publie un *executive order*, le Président autorise les autorités compétentes, notamment le Secrétaire au Trésor en consultation avec le Secrétaire d'État, à procéder à « *the promulgation of rules and regulations [...] as may be necessary to carry out the purposes of this order* », voir notamment Executive Order 12959, *précité*, art. 3.

69. L'OFAC met régulièrement à jour la liste SDN et propose également des listes pour chacun des programmes de sanctions en vigueur.

70. Disponibles sur la page consacrée à la plupart des programmes, les documents de synthèse proposés par l'OFAC sont souvent intitulés « *Overview of sanctions* ». Il en existe par exemple pour présenter les mesures liées à la non-prolifération des armes de destruction massive ou à la Corée du Nord. En revanche, aucun document de la sorte n'est actuellement en ligne eu égard aux sanctions décidées contre l'Iran.

ne sont pourtant pas disponibles pour l'ensemble des programmes de sanctions américains et sont très souvent obsolètes⁷¹. Toujours dans une logique de coopération, l'OFAC met en ligne divers documents de nature interprétative pour guider les comportements des opérateurs économiques lorsqu'ils sont confrontés à la problématique des sanctions économiques dans la poursuite de leurs activités. D'une part, l'OFAC émet des avis au public sur les questions importantes liées aux sanctions, comme les techniques de contournement des sanctions américaines⁷². D'autre part, l'OFAC publie des conseils sur la conduite à adopter dans des situations spécifiques ou sur l'interprétation des sanctions en vigueur et compile également les réponses aux questions qui lui sont fréquemment adressées⁷³. Aussi, l'OFAC est parfois amenée à diffuser des informations connexes à un programme de sanctions pour en faciliter la mise en œuvre, à l'instar des circuits financiers utilisés par le Corps des Gardiens de la révolution islamique⁷⁴.

481. En outre, l'OFAC dispose de la compétence de délivrer des autorisations ou des dérogations aux mesures interdisant certaines transactions financières ou commerciales⁷⁵. Tout d'abord, des licences générales permettent à toute personne américaine de s'engager dans une activité particulière sans avoir à en faire la demande auprès des autorités américaines⁷⁶. Aussi ces dernières peuvent-elles accorder des dérogations au cas par cas, dites licences spécifiques, à des opérateurs économiques souhaitant procéder à des transactions interdites par les mesures de sanction, et non autorisées par une licence générale. Il convient de souligner que le contrôle des exportations des biens sensibles n'est pas de la responsabilité de l'OFAC. En ce qui concerne les produits, logiciels et technologies à double usage, c'est le *Bureau of Industry and Security* (BIS), rattaché au département américain du Commerce, qui est en charge de l'application des *Export Administration Regulations* (EAR). De manière analogue, le *Directorate of Defense Trade Controls* (DDTC) du secrétaire d'État s'occupe

71. Richard GORDON, Michael SMYTH et Tom CORNELL, *Sanctions Law, op. cit.*, p. 110.

72. Il s'agit d'informer les parties soumises aux mesures des États-Unis afin qu'elles mettent en place les contrôles appropriés pour garantir le respect de leurs obligations légales. L'OFAC a par exemple mis en ligne des directives – notamment traduites en français – pour empêcher le contournement des sanctions visant l'Iran, la Corée du Nord et la Syrie. « Directives sur les moyens de faire face aux pratiques illicites de transport maritime et de contournement des sanctions », Avis sur les sanctions concernant l'industrie du transport maritime, les secteurs de l'énergie et des métaux, et les communautés connexes, U.S. Department of the Treasury, Department of State, United States Coast Guard, 14 mai 2020, Disponible sur < https://home.treasury.gov/system/files/126/05142020_global_advisory_french.pdf > (consulté le 29/03/2023).

73. Sur les sanctions décidées contre l'Iran en réaction aux nombreuses violations des droits de l'homme perpétrées par le régime, voir notamment OFAC, *Interpretive Guidance And Statement of Licensing Policy on Internet Freedom in Iran*, 20 mars 2012.

74. « Chart of Iran Revolutionary Guards Corps-Qods Force (IRGC-QF) Currency Exchange Network », OFAC.

75. 31 CFR §501.801, Licensing.

76. Une licence générale est ainsi prévue pour les exportations de produits alimentaires vers l'Iran. CFR 560.530(a)(2)(I).

de la mise en œuvre des *International Traffic in Arms Regulations* (ITAR) se rapportant aux biens militaires⁷⁷.

482. Enfin, l'OFAC a le pouvoir d'enquêter et d'imposer des sanctions contre les personnes qui violeraient les mesures américaines. Il peut imposer des amendes civiles importantes aux contrevenants dont le montant varie selon la gravité de l'infraction et le régime de sanctions ayant fait l'objet d'une violation⁷⁸. De plus, les autorisations de l'OFAC pour effectuer une transaction en vertu d'une licence générale ou spécifique peuvent être retenues, refusées, suspendues, modifiées ou révoquées en réponse à une violation apparente⁷⁹. En plus des sanctions civiles et administratives qui peuvent être prises par l'OFAC, le ministère américain de la Justice, Department of Justice (DOJ), et le procureur des États-Unis peuvent mener des enquêtes criminelles et décider des mesures d'exécution en cas de violation délibérée des lois américaines sur les sanctions qui peuvent comprendre une amende d'un montant maximal d'un million de dollars et/ou, pour les personnes physiques, une peine de prison pouvant aller jusqu'à vingt ans⁸⁰. D'autres régulateurs peuvent également décider de pénalités à l'encontre des personnes ayant violé les sanctions américaines comme le BIS, le *New York State Department Of Financial Services* (NYSTFS), l'*Office of the Comptroller of the Currency* ou encore le Conseil des gouverneurs de la *Federal Reserve* (FED), la banque centrale américaine⁸¹.

2. Le caractère extraterritorial de certaines sanctions américaines

a. Les fondements d'applicabilité extraterritoriale

483. Si le problème de l'application extraterritoriale du droit a toujours existé, il atteint aujourd'hui une ampleur sans précédent sous les effets de la globalisation, en particulier dans le domaine du droit économique⁸². L'extraterritorialité croissante des lois américaines dans de vastes domaines tels que les sanctions économiques, la lutte contre la corruption, la

77. « Les réglementations américaines de contrôle à l'exportation de biens sensibles », SGDSN, juin 2020.

78. Par exemple, dans le cas d'une violation des sanctions contre la Corée du Nord, le montant maximal de l'amende civile est actuellement fixé à 311 562 \$ (31 CFR §510.701(a)(2)), alors qu'il peut s'élever jusqu'à 1 548 075 \$ par violation dans le cadre des mesures du Kingpin Act prises à l'encontre des narcotrafiquants (31 CFR §598.701(a)(4)).

79. 31 CFR Appendix A to Part 501 – Economic Sanctions Enforcement Guidelines, §II(G)(1).

80. 50 U.S.C. §1705.

81. *Enforcement of Economic Sanctions: An Overview*, In Focus, Congressional Research Service, 18 mars 2022.

82. Brigitte STERN, « Une tentative d'élucidation du concept d'application extraterritoriale », *Revue Québécoise de Droit International*, 1986, p. 49-78, p. 50 ; Dans un sens, l'extraterritorialité serait une « traduction juridique du phénomène de globalisation économique ». Alina MIRON et Bérangère TAXIL, « Les extraterritorialités, entre unilatéralisme et multilatéralisme. L'*imperium* sans le *dominium* ? » in 2020, p. 15-56, p. 76.

fiscalité, le droit de la concurrence ou encore le numérique apparaît pour certains comme une « nouvelle arme de guerre économique »⁸³.

484. Comme le souligne Serge Sur, les mesures américaines présentent la particularité d’être doublement coercitives : « on prévoit des mesures contre ceux qui ne respectent pas leurs obligations ; on tend à imposer ces obligations même à ceux qui ne les ont pas acceptées »⁸⁴. Les États tiers se trouvent ainsi contraints de mettre en œuvre les mesures coercitives américaines, sous peine de poursuites aux États-Unis. Bien que l’on reconnaisse, depuis l’affaire du Lotus en 1927, que le droit international n’interdit pas « à un État d’exercer *dans son propre territoire*, sa juridiction dans toute affaire où il s’agit de faits qui se sont passés à l’étranger », il faut pour autant qu’existe un certain rattachement des faits considérés avec l’État⁸⁵. Étant donné que les mesures coercitives comme leurs « effets ultimes », à savoir les amendes infligées aux entreprises étrangères qui ne respectent pas les sanctions américaines, sont décidées et appliquées sur le territoire des États-Unis, le terme d’extraterritorialité peut sembler trompeur pour désigner les effets extérieurs de ces mesures sur les États tiers⁸⁶. Toutefois, s’il existe bien un lien de rattachement avec l’État américain – territorial, personnel ou fondé sur la souveraineté –, il est souvent ténu. En effet, les autorités américaines font preuve d’une certaine créativité pour justifier l’application de leurs sanctions internationales en dehors de leurs frontières, que nous qualifierons d’extraterritoriales⁸⁷.

i. L’extension du lien personnel

485. Les sanctions unilatérales décidées par les États doivent être respectées à l’étranger par les personnes à l’étranger qui ont un lien personnel avec l’État émetteur desdites mesures. Généralement, ce lien personnel est défini de manière restrictive comme faisant référence à la nationalité ou au lieu de résidence⁸⁸. Cependant, les autorités américaines ont recours depuis

83. Sur ce point, voir notamment Ali LAÏDI, *Le droit, nouvelle arme de guerre économique*, *op. cit.*

84. Serge SUR, « Observations sur les “sanctions” internationales », *précité*, p. 124.

85. Cour permanente de Justice internationale, *Affaire du Lotus : Arrêt du 7 septembre 1927*, Série A, n° 10, p. 18 ; Brigitte STERN, « Quelques observations sur les règles internationales relatives à l’application extraterritoriale du droit », *AFDI*, 1986, vol. 32, p. 7-52, p. 20.

86. Pour cette raison, Serge Sur utilise l’expression « mesures unilatérales multilatéralisées » pour désigner les mesures qui doivent être mises en œuvre par des États tiers. Serge SUR, « Observations sur les “sanctions” internationales », *précité*, p. 124-125 ; Serge SUR, « Lignes et frontières, tout bouge », *Questions internationales*, mai-août 2016, *Le réveil des frontières*, n° 79-80, p. 4-12, p. 8.

87. Selon l’*American Law Institute*, la compétence d’un État, et *a fortiori* des États-Unis, pour promulguer une loi peut reposer sur trois critères : (i) un critère territorial pour les faits s’étant déroulés ou ayant des effets substantiels sur le territoire national ; (ii) un critère personnel concernant les activités, les intérêts, le statut ou les relations de ses ressortissants ; et (iii) un critère fondé sur la souveraineté eu égard aux faits portant atteinte aux intérêts ou à la sécurité de l’État. *American Law Institute, Restatement (Fourth) of The Foreign Relations Law of the United States*, 2018, §402.

88. Ainsi, la quasi-totalité des sanctions unilatérales décidées par les États sont applicables de manière extraterritoriale. Yann KERBRAT, « Unilateral/extraterritorial sanctions as a challenge to the theory of jurisdiction » *in* 2021, p. 165-220, p. 169 ; Sur l’extraterritorialité des mesures restrictives de

longtemps à une définition « extensive et controversée » du titre personnel pour donner un effet extraterritorial à leurs mesures coercitives.

486. Il faut ainsi souligner que les États-Unis opèrent une distinction fondamentale entre plusieurs types de dispositifs. D'une part, les sanctions primaires visent spécifiquement les personnes « *within the United States* » ou les « *United States persons* », pour lesquelles il existe un lien territorial ou personnel, et ne présentent pas de caractère extraterritorial. D'autre part, les États-Unis ont construit des sanctions dites « secondaires » qui s'appliquent explicitement à des personnes ou entités étrangères qui feraient des transactions avec les pays ou entités visés par les sanctions américaines. La portée de ces mesures peut être limitée aux personnes définies comme « *subject to the jurisdiction of the United States* », permettant d'inclure les entités possédées ou contrôlées par des entreprises américaines, notamment leurs filiales à l'étranger bien qu'elles aient la nationalité de l'État dans lequel elles sont implantées. De telles dispositions ont notamment été établies dans le cadre du contentieux sur le gazoduc euro-sibérien en 1981 lorsque le président Ronald Reagan a décrété des sanctions économiques contre l'URSS qui s'appliquaient également aux filiales américaines à l'étranger⁸⁹. En l'absence de lien territorial ou personnel, ces mesures ont suscité de vives oppositions des États européens jusqu'à leur retrait en novembre 1982⁹⁰.

487. Mais, certains dispositifs ne prévoient aucune limite au champ d'application des sanctions unilatérales américaines comme les mesures décidées contre l'Iran, notamment dans le cadre du *Iran-Libya Sanctions Act* (ILSA), et s'appliquent à « *any person* »⁹¹. Comme le souligne Régis Bismuth, une dérogation à l'application de ces mesures peut être accordée si « *the government with primary jurisdiction over the person is closely cooperating with the United States* »⁹², suggérant clairement que « ces sanctions visent des personnes qui ne présentent pas de lien de rattachement territorial ou personnel avec les États-Unis » et peuvent donc avoir un effet extraterritorial⁹³.

l'Union européenne, bien moins documentée que celle des sanctions américaines, voir notamment Charlotte BEAUCILLON, « The European Union's position and practice with regard to unilateral and extraterritorial sanctions » *in* 2021, p. 110-129.

89. Sur cette affaire, voir Rusen ERGEC, « Les pressions économiques sou l'angle du conflit du gazoduc euro-sibérien », *RBDI*, 1984, n° 1, p. 166-170 ; Rusen ERGEC, *La compétence extraterritoriale à la lumière du contentieux sur le gazoduc-Euro-sibérien*, Bruxelles : Bruylant, 1984, p. 109 ; Patrizio MERCIAI, « The Euro-Siberian Gas Pipeline Dispute - A Compelling Case for the Adoption of Jurisdictional Codes of Conduct », *Maryland Journal of International Law*, 1984, vol. 8, n° 1, p. 1-52.

90. Dresser France et Sensor Nederland ont notamment dû cesser leur participation au projet de gazoduc. Yann KERBRAT, « Unilateral/extraterritorial sanctions as a challenge to the theory of jurisdiction », *précité*, p. 170.

91. *supra* Chapitre 1, Section I, §2, B, 2, a, Les restrictions sur les flux de commerce et d'investissement avec l'Iran, p. 99 .

92. 50 USC §1701 note, section 4(c)(B)(i)(I)

93. Régis BISMUTH, « Pour une appréhension nuancée de l'extraterritorialité du droit américain – Quelques réflexions autour des procédures et sanctions visant Alstom et BNP Paribas », *précité*, p. 793.

ii. L'extension du lien territorial

488. Dans la pratique contemporaine, c'est le titre territorial qui constitue le principal ressort de l'extraterritorialité des sanctions américaines, principalement par deux canaux. Largement invoquée par les États-Unis en droit de la concurrence, la théorie des effets étend la compétence normative du législateur américain à des conduites se réalisant à l'étranger sans relation directe apparente avec les États-Unis mais qui produisent des effets directs, substantiels et prévisibles sur le territoire américain⁹⁴. Bien que ces conditions soient difficiles à remplir en matière de sanctions internationales, cet argument a aussi été utilisé pour donner un effet extraterritorial aux mesures coercitives américaines. Ainsi, le titre III de la loi Helms-Burton permet aux exilés cubains ressortissants américains d'engager des poursuites contre toute personne réalisant des bénéfices grâce à l'exploitation de biens confisqués pendant la révolution cubaine⁹⁵. Les États-Unis tentent de justifier l'extraterritorialité de ces sanctions en évoquant la théorie des effets de façon implicite dans la section 301 du texte : « *International law recognizes that a nation has the ability to provide for rules of law with respect to conduct outside the territory that has or intend to have substantial effect within its territory* »⁹⁶.

489. Ensuite, les récentes procédures engagées contre des institutions financières étrangères, accusées d'avoir violé les sanctions américaines, reposent sur une interprétation non moins extensive et contestée du lien territorial, à savoir le recours du dollar dans le cadre des transactions litigieuses⁹⁷. Si la seule utilisation de la devise américaine suffit à caractériser un

94. Kathleen HIXSON, « Extraterritorial Jurisdiction Under the Third Restatement of Foreign Relations Law of the United States », *Fordham International Law Journal*, 1988, vol. 12, n° 1, p. 127-152; Malcolm N. SHAW, *International Law*, 8^e éd., Cambridge : Cambridge University Press, 2017, xix-1033, p. 516.

95. Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act ou Helms-Burton Act, 12 mars 1996, *P.L. 104-114*.

96. Nous soulignons. Sur l'utilisation de la théorie des effets dans le cadre de la loi Helms-Burton, voir notamment Laurence WEERTS et Denis CHAÏBI, « Le titre III de la législation Helms-Burton et le droit international », *Revue belge de droit international*, 1997, p. 99-132, p. 109-112; Charlotte BEAUCILLON, « Practice Makes Perfect, Eventually? Unilateral State Sanctions and the Extraterritorial Effects of National Legislation » in 2016, p. 103-126, p. 119-120; Longtemps gelées, les dispositions du Titre III de la loi Helms-Burton de 1996 ont été réactivées par le Président américain Donald Trump le 2 mai 2019. Cette décision a suscité l'indignation non seulement de Cuba mais également des principaux partenaires commerciaux des États-Unis, en première ligne l'Union européenne et le Canada. La Haute représentante de l'UE a notamment rappelé que l'Union considère que « l'application extraterritoriale de mesures restrictives unilatérales est contraire au droit international ». Nous soulignons. « Secretary of State Michael R. Pompeo Remarks to the Press », 17 avr. 2019; « Déclaration de la haute représentante au nom de l'UE sur la pleine activation de la loi Helms-Burton (LIBERTAD) par les États-Unis », 2 mai 2019.

97. Le dollar est aujourd'hui la seule devise qui remplit les fonctions traditionnelles de la monnaie à l'échelle internationale, puisqu'il est à la fois un instrument de paiement, une unité de compte et une réserve de valeur. Cette suprématie du billet vert – souvent qualifiée de « privilège exorbitant du dollar » – permet précisément aux États-Unis de se financer, aux dépens du reste du monde. Charles KINDLEBERGER, *Power and Money : The Politics of International Economics and the Economics of International Politics*, New York : Basic Books, 1970, 237 p.; Paul KRUGMAN, « The International Role of the Dollar: Theory and Prospect » in *Exchange Rate Theory and Practice*, John F. BILSON et C. MARSTON Richard (éd.), Chicago :

lien de rattachement, comme dans l'affaire BNP Paribas, les autorités américaines invoquent également l'opération de compensation en dollars par le biais d'une chambre de compensation localisée sur le territoire des États-Unis⁹⁸. En effet, les transactions libellées en dollar font l'objet d'une compensation qui permet de simplifier le règlement des positions nettes entre les différents établissements bancaires participant au marché, et de réduire ainsi les risques de contrepartie⁹⁹. Les transactions réalisées en dollar pour des montants élevés transitent principalement par deux systèmes de paiement situés aux États-Unis – Fedwire, qui est géré par la Fed, et le *Clearing House Interbank Payments System* (CHIPS)¹⁰⁰. Bien que la compensation ne soit qu'une « opération accessoire à la transaction litigieuse [...] et ne saurait fonder un lien de compétence territorial autre que purement fictif pour l'État », l'administration américaine considère qu'il suffit à assujettir aux lois des États-Unis les transactions qui ont donné lieu à la compensation. Les banques étrangères ont également la possibilité de compenser les opérations en dollars en dehors des États-Unis, notamment via la plateforme *HSBC's Clearing House Automated Transfer System* basée à Hong-Kong ou sur le marché informel de compensation des opérations libellées en dollars à Dubaï¹⁰¹. Toutefois, les banques étrangères n'utilisent pas ces dispositifs par crainte de se retrouver sous le coup de la section 311 du Patriot Act, l'arsenal juridique américain de lutte contre le terrorisme¹⁰². Toute opération qui serait susceptible d'affecter la stabilité et l'intégrité économique du pays peut ainsi faire l'objet de poursuites.

University of Chicago Press, 1984, p. 261-278 ; Barry EICHENGREEN, *Exorbitant Privilege : The Rise and Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System*, Oxford : Oxford University Press, 2011, p. 224 ; Voir aussi, Serge SUR, *Relations internationales, op. cit.*, p. 493-503 ; *Questions internationales* n° 102 juill.-août 2020 : *Le règne du dollar*.

98. « United States of America v. BNP Paribas, S.A. » Statement of Facts, United States District Court – Southern District of New York, 24 juin 2014, §5, 8, 16.

99. La gestion des transactions financières au sein d'une chambre de compensation s'opère de la même manière que les applications mobiles comme Tricount calculent le solde de chaque participant après un week-end entre amis, indiquant les remboursements qui doivent être réalisés.

100. *Payment, clearing and settlement systems in the United States*, CPSS - Red Book, BRI, 2012 ; *Paiements et infrastructures de marché à l'ère digitale*, Chapitre 8 : Les systèmes de paiement de montant élevé à règlement net différé. Trois exemples de systèmes « hybrides » : Europe, États-Unis, Canada, Banque de France, 14 déc. 2018, Disponible sur < https://publications.banque-france.fr/sites/default/files/media/2018/12/18/818172_chapitre_8.pdf > (consulté le 20/04/2023).

101. *Principles for Financial Market Infrastructures : Disclosure for USD CHATS*, HSBC et HKICL, 2 juill. 2022, 38 p. ; *The Role of Hawala and Other Similar Service Providers in Money Laundering and Terrorist Financing*, GAFI, oct. 2013, 72 p., p. 57.

102. Alexander KERN, « Extraterritorial US banking regulation and international terrorism: The Patriot Act and the international response », *Journal of International Banking Regulation*, 2002, vol. 3, n° 4, p. 307-326 ; Robert J. GRAVES et Indranil GANGULI, « Extraterritorial Application of the USA PATRIOT Act and Related Regimes: Issues for European Banks Operating in the United States », *Privacy & Data Security Law Journal*, oct. 2007, p. 967-1003 ; Tom RUYTS et Cedric RYNGAERT, « Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions », *British Yearbook of International Law*, sept. 2020, p.22, note n° 22.

iii. L'absence de titre

490. Les autorités américaines peuvent également engager des poursuites à l'encontre d'établissements financiers qui ont réalisé des transactions violant les sanctions américaines si ces dernières ont impliqué l'utilisation de biens, de logiciels ou de technologies soumis au droit américain. Par exemple, l'administration Reagan a interdit la réexportation de biens et technologies américaines vers l'URSS dans le cadre de l'affaire du gazoduc euro-sibérien en 1981, sans la permission des États-Unis. La CEE a considéré que ces mesures étaient inacceptables puisqu'elles ne pouvaient être fondées « ni sur une forme de compétence personnelle – car les biens et technologies n'ont pas de nationalité – ni sur une théorie des effets en l'absence de liens directs, substantiels et prévisibles entre la livraison de matériel non militaire pour la construction d'un gazoduc et l'atteinte à la sécurité des États-Unis »¹⁰³.

491. De manière analogue, dès lors que des moyens de communication américains sont utilisés dans le déroulement d'une transaction (internet, radio ou télévision), la justice américaine peut intervenir si l'opération a violé les sanctions à l'encontre des pays sous embargo¹⁰⁴. Les autorités américaines peuvent ainsi exercer leur compétence même si les opérations financières n'ont pas transité par une entité américaine ou n'ont pas été libellées en dollar, mais ont simplement fait l'objet d'une communication transitant par les réseaux localisés aux États-Unis. S'il n'existe pour l'instant que très peu d'affaires qui viendraient conforter les craintes que l'utilisation d'internet devienne un nouveau lien de rattachement aux États-Unis, particulièrement en matière de sanctions économiques, cette possibilité ne peut toutefois être écartée¹⁰⁵.

b. Les conséquences pour les entreprises étrangères

492. Applicables à toute personne, même sans lien territorial ou personnel avec les États-Unis, les sanctions secondaires visent à amplifier l'effet des sanctions primaires sur l'État visé. Compte tenu de l'extraterritorialité de la législation américaine, les entreprises étrangères se retrouvent finalement à devoir choisir entre le marché américain et le marché de l'État visé par des sanctions économiques, les coûts induits par la poursuite des activités prohibées excédant les gains attendus sur le marché sous embargo. En vertu du Titre 31 du Code des règlements fédéraux, la violation des sanctions américaines peut entraîner de très lourdes

103. Régis BISMUTH, « Pour une appréhension nuancée de l'extraterritorialité du droit américain – Quelques réflexions autour des procédures et sanctions visant Alstom et BNP Paribas », *précité*, p. 795-796 ; European Communities, « Comments on the US Regulations Concerning Trade with the USSR », *International Legal Materials*, 1982, vol. 21, p. 894.

104. 18 U.S. Code § 1343, Fraud by wire, radio, or television.

105. Les rares affaires invoquant le routage d'e-mails par le biais de serveurs localisés sur le territoire américain comme critère de rattachement concernent jusque-là des poursuites dans le cadre de la lutte contre la corruption. Marion LEBLANC-WOHRER, *Comply or die ?*, *précité*, p. 18-19.

sanctions administratives (suspension ou annulation des licences accordées par l'OFAC) et/ou civiles (amendes d'un montant équivalent à la valeur des biens illégalement importés ou exportés et/ou confiscation desdits biens) et/ou pénales¹⁰⁶.

493. Récemment, de nombreuses entités non américaines, principalement des institutions financières, ont été sanctionnées pour avoir effectué des transactions financières pour le compte de leurs clients avec des États ou des individus faisant l'objet de sanctions économiques de la part des États-Unis. Comme le souligne Olivier Boulon, « les violations alléguées donnent presque toujours lieu à la conclusion d'accords transactionnels entre l'administration américaine et les entreprises poursuivies »¹⁰⁷. Compte tenu de la multiplication des actions répressives contre des entreprises américaines, et des capacités limitées des autorités américaines à examiner chaque cas, un nouveau mode de règlement de ces affaires s'est développé, prenant la forme d'une « justice négociée »¹⁰⁸. En effet, les autorités américaines proposent aux entreprises soupçonnées de ne pas avoir respecté les sanctions des États-Unis de suspendre les poursuites judiciaires à leur encontre, à condition qu'elles reconnaissent les faits délictueux et coopèrent à leur propre mise en accusation. Les firmes incriminées avouent précisément pour ne pas être jugées coupables devant les tribunaux et acceptent le principe d'une sanction financière conséquente. Dans la majorité des cas, la menace de poursuites judiciaires suffit à convaincre les entreprises suspectées d'avoir violé la législation américaine de coopérer avec les autorités pour éviter de longues et coûteuses procédures, mais aussi les effets négatifs sur leur réputation résultant de l'annonce publique de l'ouverture d'une procédure judiciaire à leur encontre ou, plus tard, d'un verdict défavorable¹⁰⁹.

494. Il faut noter que ces accords transactionnels ont malgré tout des conséquences significatives pour les entreprises concernées. Si une bonne coopération permet généralement de diminuer les amendes qui peuvent être prononcées contre les contrevenants aux lois

106. CFR Title 31 §§501 et 505.

107. L'auteur rappelle les principaux accords transactionnels conclus avec les autorités américaines dans le cadre du programme de sanctions économiques des États-Unis. Olivier BOULON, « Une justice négociée » in *Deals de justice : Le marché américain de l'obéissance mondialisée*, Antoine GARAPON et Pierre SERVAN-SCHREIBER (éd.), 2020, p. 39-72, p. 55-57.

108. À ce propos, voir particulièrement Antoine GARAPON et Pierre SERVAN-SCHREIBER, (éd.), *Deals de justice : Le marché américain de l'obéissance mondialisée*, 2020, x-179 ; Ali LAÏDI, *Le droit, nouvelle arme de guerre économique*, *op. cit.*, p. 104-132.

109. Frédéric Gros voit dans cette justice négociée une forme de pari de Pascal pour les entreprises. « L'équivalent de l'enfer éternel pour les entreprises, c'est la possibilité de leur ruine, de leur disparition. Cette négativité absolue, encore une fois sous la forme d'une possibilité statistiquement négligeable, fait qu'il devient absolument préférable d'accepter un règlement "à l'amiable" avec les autorités américaines, même sous la forme d'un accord léonin. » Frédéric GROS, « Coopérer contre soi-même » in *Deals de justice : Le marché américain de l'obéissance mondialisée*, Antoine GARAPON et Pierre SERVAN-SCHREIBER (éd.), 2020, p. 155-166, p. 157-158.

américaines¹¹⁰, les sanctions financières récemment prises contre les entreprises ayant violé les sanctions américaines atteignent des montants toujours plus vertigineux, en témoigne l'amende record de 8,9 milliards de dollars infligée à la banque française BNP Paribas en 2014¹¹¹. Autre revers de la coopération dans les affaires relatives à des violations alléguées de la législation américaine, les entreprises concernées sont contraintes de transmettre de nombreuses informations de nature économique, financière et industrielle aux autorités compétentes « en dehors de tout cadre légal et sous la menace de poursuites judiciaires », suscitant des inquiétudes quant à la multiplication des affaires de vols de secrets industriels¹¹².

495. La marge d'interprétation dont jouissent les autorités américaines et les risques significatifs auxquelles s'exposent les entreprises en matière de sanctions sont tels que les opérateurs économiques sont incités à mettre en œuvre une « politique de compliance maximaliste visant à éliminer tout éventuel risque de non-conformité, ce que l'on désigne comme une politique de *derisking* ou d'*overcompliance* » selon les termes de Régis Bismuth¹¹³. Ces comportements traduisent la forte aversion au risque des agents économiques, en particulier dans le secteur financier¹¹⁴.

110. L'OFAC considère qu'une bonne coopération dans le cadre de ses enquêtes peut entraîner une baisse des amendes de l'ordre de 20 %. Bruno FONTAINE, « Les procédures de contrôle sur place des régulateurs financiers : état des lieux et perspectives d'évolution », *Bulletin Joly Bourse*, sept. 2012, n° 9.

111. D'autres sanctions ont été imposées à la BNP Paribas. La banque française a ainsi eu l'interdiction de compenser des transactions en dollars pendant un an à compter du 1^{er} janvier 2015 pour certaines activités. Elle a également été contrainte de licencier certains employés impliqués dans les transactions litigieuses et d'accepter la présence d'un « Settlement Agreement – BNP Paribas SA », COMPL-2013-193659, Department of the Treasury, 30 juin 2014 ; « BNP Paribas Pleads Guilty to Conspiring to Violate U.S. Economic Sanctions in Manhattan Federal Court », Department of Justice, 9 juill. 2014 ; Sur l'affaire BNP Paribas voir Yves QUINTIN, « Aux frontières du droit : les embargos américains et l'affaire *BNP Paribas* », *Revue de droit bancaire et financier*, sept.-oct. 2014, n° 5, Étude 21 ; Régis BISMUTH, « Pour une appréhension nuancée de l'extraterritorialité du droit américain – Quelques réflexions autour des procédures et sanctions visant Alstom et BNP Paribas », *précité* ; Ali LAÏDI, *Le droit, nouvelle arme de guerre économique, op. cit.*, p. 172-177.

112. Olivier BOULON, « Une justice négociée », *précité*, p. 71-72.

113. Dans une logique de « *derisking* », les banques peuvent décider de ne plus effectuer de transaction liée directement ou indirectement à un État sous sanctions, quand bien même elle serait autorisée. Régis BISMUTH, « Compliance et souveraineté : relations ambiguës », *précité*, p. 448-449 ; Comme le souligne Emmanuel Breen, le *de-risking* est un aspect du phénomène plus large d'*overcompliance* qu'il définit comme « *an individual conduct or a corporate process that adopts a stricter stance and goes beyond what is explicitly required to comply with the applicable laws and regulations* ». Emmanuel BREEN, « Corporations and US economic sanctions: the dangers of overcompliance » in *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Charlotte BEAUCILLON (éd.), Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 2020, p. 256-269 ; Voir aussi, « De-risking in the Financial Sector », Banque mondiale, 7 oct. 2016.

114. L'aversion au risque désigne la tendance qu'ont les investisseurs à privilégier un investissement sûr offrant un faible rendement, par rapport à un investissement proposant un rendement plus important mais plus risqué. Voir notamment les travaux fondateurs de Daniel ELLSBERG, « Risk, Ambiguity, and the Savage Axioms », 1961, vol. 75, n° 4, p. 643-669 ; John W. PRATT, « Risk Aversion in the Small and in the Large », *Econometrica*, 1964, vol. 32, n° 1/2, p. 122-136 ; Daniel KAHNEMAN et Amos TVERSKY, « Prospect theory : an analysis of decision under risk », *Econometrica*, 1979, vol. 47, p. 263-291.

§2. Une réponse à l'inaction du Conseil de sécurité sur les autres volets du dossier iranien

496. S'il s'est saisi de la question du nucléaire iranien, le Conseil de sécurité n'a pas pris de mesures coercitives contre l'Iran pour son soutien au terrorisme international ou les violations, graves et répétées, des droits de l'homme perpétrées par le régime (A). Au contraire, les États-Unis et l'Union européenne vont tous deux adopter des sanctions unilatérales pour réagir aux activités déstabilisatrices de l'Iran qui ne sont pas liées à ses activités posant un risque de prolifération (B).

A. Les limites de l'action du Conseil de sécurité

497. Malgré les sanctions adoptées par les États-Unis depuis la révolution islamique de 1979, l'Iran n'a pas cessé ses activités jugées déstabilisatrices par les autorités américaines. Bien au contraire, le soutien au terrorisme international et le non-respect des droits de l'homme par le régime iranien se poursuivent, voire se renforcent, en parallèle des négociations sur le programme nucléaire de l'Iran (1), sans pour autant entraîner de réaction du Conseil de sécurité au titre du Chapitre VII de la Charte (2).

1. Le renforcement des activités déstabilisatrices de l'Iran

a. L'accroissement de l'influence régionale

498. En mettant fin à la politique américaine de double endiguement vis-à-vis de l'Iraq et de l'Iran, le déclenchement de la guerre en Iraq en 2003 permet à l'Iran d'exercer une influence croissante sur le Moyen-Orient. En effet, Téhéran intensifie ses efforts pour façonner l'environnement régional en apportant son soutien aux forces politiques qui lui sont favorables dans les États voisins. Depuis le renversement du régime de Saddam Hussein en 2003, la stratégie de l'Iran en Iraq est menée selon deux principes. Il s'agit à la fois de se positionner comme un acteur clé de la reconstruction de l'Iraq tout en calibrant les niveaux de violence auxquels est confronté son voisin pour se rendre indispensable dans cette étape¹¹⁵. Pour ce faire, les Iraniens encouragent l'installation d'un pouvoir chiite en Iraq, tout en aidant les milices chiites à intensifier leur insurrection contre les opposants sunnites et les forces de la coalition menée par les États-Unis¹¹⁶. Le soutien de l'Iran à la résistance anti-américaine s'illustre particulièrement par ses liens avec la brigade Badr – branche armée du Conseil

115. Doron ZIMMERMANN, « Calibrating Disorder: Iran's Role in Iraq and the Coalition Response, 2003–2006 », *Civil Wars*, 2007, vol. 9, n° 1, p. 8-31.

116. Andrex MUMFORD, *Proxy Warfare*, Cambridge : Polity Press, 2013, 141 p., p. 51-53.

suprême de la Révolution islamique en Iraq (CSRII) – mais aussi Katai'b Hezbollah, l'armée du Mahdi et le groupe Asai'b al-Haq¹¹⁷.

499. Le renforcement de la position de l'Iran dans son environnement régional s'illustre également en 2006 lors de la guerre entre Israël et le Hezbollah libanais. En effet, c'est bien le soutien des Iraniens, tant financier que sur la formation des combattants, qui permet à l'organisation libanaise de résister aux attaques israéliennes¹¹⁸. L'implication iranienne dans le conflit est telle que l'invasion israélienne du Liban à l'été 2006 est parfois considérée comme une guerre par procuration entre l'Iran et Israël, voire entre l'Iran et les États-Unis¹¹⁹. L'Iran tente aussi d'influencer le conflit israélo-palestinien par l'intermédiaire de ses proxies, notamment en apportant son soutien au Hamas. Le groupe armé palestinien a ainsi reconnu en 2008 que les Gardiens de la révolution iraniens avaient formé 300 de ses combattants, ce depuis le retrait d'Israël de la bande de Gaza¹²⁰. Ainsi l'Iran a-t-il utilisé aussi bien le Hezbollah que le Hamas comme proxies pour orchestrer une guerre avec Israël, du Liban d'une part et des territoires palestiniens occupés d'autre part¹²¹.

500. Enfin, l'Iran cherche également à accroître son influence dans la région en menant une stratégie ambivalente en Afghanistan en entretenant des liens étroits avec les autorités tout en soutenant l'insurrection de groupes armés d'opposition¹²². En effet, Téhéran a joué un rôle important dans les premières années de la guerre en Afghanistan, débutée en octobre 2001, en coopérant avec les États-Unis pour renverser les Taliban et établir un nouveau gouvernement, mais aussi en participant à la reconstruction de l'État et en investissant massivement dans le développement de son voisin¹²³. Mais, les nombreuses sources de tension entre les deux États – particulièrement l'insurrection baloutche, les différends relatifs à l'eau, le trafic de stupéfiants et la question des réfugiés afghans – poussent l'Iran à soutenir les Taliban. Cette assistance – à la fois financière et militaire – s'opère principalement par l'intermédiaire du Corps des gardiens de la révolution islamique¹²⁴.

117. *Ibid.*, p. 52-53 ; Morgan PAGLIA et Vincent TOURRET, *L'Iran et ses proxies au Moyen-Orient : Les défis de la guerre par procuration*, Études de l'IFRI, Focus stratégique 95, IFRI, mars 2020, 52 p., p. 18.

118. Andrex MUMFORD, *Proxy Warfare*, *op. cit.*, p. 56 ; Morgan PAGLIA et Vincent TOURRET, *L'Iran et ses proxies au Moyen-Orient*, précité, p. 18.

119. Graham E. FULLER, « The Hizballah-Iran Connection: Model for Sunni Resistance », *The Washington Quarterly*, hiver 2006-2007, vol. 30, n° 1, p. 139-150, p. 139.

120. Marie COLVIN, « Hamas Wages Iran's Proxy War on Israel », *The Times*, 9 mars 2008.

121. Andrex MUMFORD, *Proxy Warfare*, *op. cit.*, p. 56 ; Morgan PAGLIA et Vincent TOURRET, *L'Iran et ses proxies au Moyen-Orient*, précité, p. 18.

122. James DOBBINS, « How to Talk to Iran », *Washington Post*, 22 juill. 2007 ; Alireza NADER et Joya LAHA, *Iran's Balancing Act in Afghanistan*, Occasional Papers, RAND, 2011, 20 p., p. 7.

123. *Idem.* ; Anand GOPAL, « US-Iran thaw could bolster Afghanistan rebuilding efforts », *The Christian Science Monitor*, 3 avr. 2009 ; Bruce KOEPKE, *Iran's policy on Afghanistan : The Evolution of Strategic Pragmatism*, SIPRI, sept. 2013, 29 p.

124. Alireza NADER et Joya LAHA, *Iran's Balancing Act in Afghanistan*, précité, p. 9-12.

b. Les violations des droits de l'homme

501. Au-delà de la déstabilisation régionale induite par le soutien de l'Iran au terrorisme international, ce sont également les nombreuses violations des droits de l'homme perpétrées par le régime qui font l'objet de critiques de la part des Occidentaux. Si cette question est récurrente depuis la révolution islamique, l'organisation non gouvernementale Amnesty International constate non seulement une intensification de la répression de l'opposition au régime mais aussi un accroissement des violations des droits de l'homme en Iran. À l'approche de l'élection présidentielle du 12 juin 2009, les autorités iraniennes attaquent la liberté d'expression, notamment en fermant des journaux, en restreignant et en surveillant l'accès à internet et aux réseaux de téléphonie mais aussi en limitant les déplacements des journalistes étrangers¹²⁵. Ces pratiques constituent, selon l'organisation non gouvernementale Amnesty International, « une violation des obligations de l'Iran aux termes des articles 18, 19, 21 et 22 du [Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDPC)] que le pays a ratifié », sans réserve, mais aussi de nombreuses dispositions de la Constitution iranienne¹²⁶.

502. Si la période préélectorale a été marquée par des troubles, c'est surtout l'utilisation excessive de la force pour disperser les rassemblements après l'annonce des résultats qui caractérise l'intensification de la répression des opposants au régime par les autorités iraniennes. Au lendemain de l'élection présidentielle du 12 juin 2009 en Iran, le ministère de l'Intérieur annonce la victoire officielle du président sortant, Mahmoud Ahmadinejad, dès le premier tour avec 62,6 % des voix et une forte participation (85 %). Le guide suprême adresse immédiatement ses félicitations au candidat élu, avant même que le Conseil des gardiens de la révolution – seul organe habilité à valider les scrutins – n'ait confirmé les résultats¹²⁷. Les soupçons de fraude qui pèsent sur le scrutin provoquent une « mobilisation sociale et politique sans précédent depuis la révolution islamique de 1979 » appelée le « Mouvement vert »¹²⁸. La répression des médias et les restrictions à la liberté d'expression s'intensifient alors pour perturber l'organisation de la contestation¹²⁹. Afin de « museler la dissidence »,

125. *Iran : Une élection contestée, une répression accrue*, Amnesty International, 2009, 86 p.

126. *Ibid.*, p. 16.

127. « Ahmadinejad wins Iran presidential election », BBC, 13 juin 2009 ; « Élection en Iran : Mahmoud Ahmadinejad réélu », *Le Monde*, 13 juin 2009 ; Marie LADIER-FOULADI, « Fraude sans précédent à la présidentielle iranienne de juin 2009 », *Outre-Terre*, 2011, vol. 2, n° 28, p. 249-272, p. 249 ; Le Conseil des gardiens de la révolution ne confirmera l'élection de Mahmoud Ahmadinejad que le 29 juin au terme d'un recomptage partiel de 10 % des votes. « Iran Council Certifies Ahmadinejad Victory », *New York Times*, 29 juin 2009.

128. Fariba ABDELKHAH, « Le Mouvement vert en République islamique d'Iran », *Savoir/Agir*, 2010, vol. 2, n° 12, p. 117-123, p. 117 ; « Pendant qu'Ahmadinejad crie victoire, les manifestations se poursuivent », *Le Temps*, 13 juin 2009 ; Abbas MILANI, « The Green Movement », *Iran Primer*, 6 oct. 2010 ; Farhad KHOSROKHAVAR, « Le Mouvement vert », *Vacarme*, 2014, p. 199-209.

129. « World Report 2010 : Events of 2009 », Iran, Human Rights Watch, 2010.

les arrestations et détentions arbitraires se multiplient, en violation de l'article 9 du , et visent particulièrement des opposants politiques, des journalistes, des universitaires, des étudiants, des avocats, et des militants des droits de l'homme¹³⁰. La plupart des personnes arrêtées sont détenues en secret par les autorités iraniennes, sans être autorisées à rencontrer leurs proches ou un avocat. Des actes de torture, de viol et autres mauvais traitements sont également infligés à certains détenus¹³¹. Le droit des prévenus à un procès équitable est également bafoué à de nombreux égards¹³². Les forces de police, mais aussi les miliciens *bassidjis*, font également un usage excessif de la force, y compris lors de rassemblements entièrement pacifiques. Les manifestants ont notamment été « la cible de gaz lacrymogènes, de charges à coups de bâton ou en moto, de coups de matraque, voire dans certains cas de balles réelles », en violation de l'article 22 du .

503. Les violations des droits de l'homme se poursuivent au-delà du mouvement de contestation provoqué par la réélection de Mahmoud Ahmadinejad à la présidence de la République islamique d'Iran en 2009. Les autorités continuent de restreindre l'accès des Iraniens à des sources d'information extérieures, notamment à internet ou aux émissions de radio et de télévision internationales, et de surveiller les communications. Les arrestations et détentions arbitraires de personnes considérées comme étant en désaccord avec les valeurs officiellement approuvées, en raison de leurs opinions ou de leur mode de vie, se multiplient, au même titre que les mauvais traitements dont elles sont victimes¹³³. De plus, les condamnations à mort et les exécutions – par pendaison ou par lapidation, parfois sur la place publique – sont de plus en plus nombreuses¹³⁴. Au-delà de l'augmentation quantitative des exécutions, le recours à la peine de mort semble de plus en plus fréquent pour des infractions qui ne figurent pas au rang des « crimes les plus graves » pour lesquels la peine de mort est autorisée au regard du droit international¹³⁵. Comme le souligne l'organisation non gouvernementale Amnesty International, la plupart des peines capitales infligées en

130. Selon Amnesty International, les autorités iraniennes auraient ainsi procédé à plus de 5 000 arrestations. « Annual Report : Iran 2010 », Amnesty International, 28 mai 2010 ; *World Report 2010*, précité.

131. *Iran*, précité, p. 46-59.

132. Les garanties d'un procès équitable sont définies par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, signé le 16 déc. 1966, entré en vigueur le 23 mars 1976, vol. 999, n° 14668, §14.

133. Les femmes ainsi que les minorités ethniques et religieuses sont particulièrement visées par l'augmentation des persécutions. *World Report 2010*, précité.

134. Selon Amnesty International, les autorités iraniennes ont reconnu avoir exécuté 388 personnes en 2009, 252 en 2010 et 360 en 2011, mais ces chiffres seraient très largement sous-estimés. L'Iran aurait notamment procédé à plus de 300 exécutions secrètes sur la seule année 2010, notamment au sein de la prison de Vakilabad A/66/374, 23 sept. 2011, *La situation des droits de l'homme en République islamique d'Iran*, §71 ; *Condamnations à mort et exécutions 2011*, ACT 50/001/2012, Amnesty International, mars 2012, p. 37.

135. Pacte international relatif aux droits civils et politiques, précité, §6.

2010 par les autorités iraniennes étaient liées à des infractions liées à la législation sur les stupéfiants¹³⁶.

2. L'absence de réaction du Conseil de sécurité

504. Alors que le Conseil de sécurité est saisi du dossier nucléaire iranien depuis 2006, pourrait-il également réagir aux activités déstabilisatrices que poursuit l'Iran, à la fois en soutenant le terrorisme international, mais aussi au travers des nombreuses violations des droits de l'homme perpétrées par le régime ? À travers sa pratique, le Conseil de sécurité a cherché à répondre à la « nature changeante du conflit » en élargissant « son idée d'une menace contre la paix essentiellement des conflits étatiques pour inclure, entre autres, les situations internes, les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, les violations des principes démocratiques, les pandémies, le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive »¹³⁷. Se pose ainsi la question de la réponse du Conseil de sécurité des Nations Unies aux activités déstabilisatrices de l'Iran, au-delà du risque de prolifération posé par son programme nucléaire, en ce qui concerne le soutien de la République islamique au terrorisme international (a) et les violations des droits de l'homme perpétrées par le régime (b).

a. Le Conseil de sécurité et les actions terroristes manipulées par les États

505. Alors que l'engagement du Conseil de sécurité dans la lutte contre le terrorisme a longtemps été inexistant, il constitue depuis le début des années 1990 l'un des principaux objectifs des sanctions de l'organe¹³⁸. Malgré le mouvement de « quasi-appropriation du terrorisme par les États » au cours de la décennie 1980 – illustré notamment par la banalisation des prises d'otages au Liban, les détournements d'avions par Téhéran, l'attentat de Rangoon

136. L'Iran est également le seul État au monde à avoir exécuté des mineurs délinquants en 2010 et en 2011 *Addiction à la peine de mort : Exécutions pour des infractions liées à la législation sur les stupéfiants en Iran*, Amnesty International, déc. 2011.

137. *Manuel du Conseil de sécurité de l'ONU, précité*, p. 13 ; Cette extension du champ de la menace contre la paix et la sécurité internationale, au-delà des guerres et conflits armés, apparaît particulièrement dans le contexte d'après Guerre froide lorsque le Conseil de sécurité souligne que « d'autres menaces de nature non militaire trouvent leur source dans l'instabilité qui existe dans les domaines économique, social, humanitaire et écologique » S/23500, *précité*, p. 3.

138. Les mesures visant à lutter contre le terrorisme représentent 14 % des épisodes de sanction mis en place entre 1991 et 2014. Thomas J. BIERSTEKER, Marcos TOURINHO et Sue E. ECKERT, « Thinking about United Nations targeted sanctions » in *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, Thomas J. BIERSTEKER, Sue E. ECKERT et Marcos TOURINHO (éd.), Cambridge University Press, 2016, p. 11-37, p. 24 ; Sur l'action du Conseil de sécurité eu égard aux activités terroristes, voir notamment Jean-Marc de LA SABLIERE, *Le Conseil de sécurité des Nations Unies, op. cit.*, p. 297-308 ; Monika HEUPEL, « Adapting to Transnational Terrorism: The UN Security Council's Evolving Approach to Terrorism », *Security Dialogue*, 2007, vol. 38, n° 4, p. 477-499.

contre le gouvernement sud-coréen ou encore la vague d'attentats frappant la France –, le droit international avait jusque-là été silencieux sur l'incrimination du soutien étatique au terrorisme individuel¹³⁹. L'affaire Lockerbie, qui réagit à l'implication présumée d'agents des services secrets libyens dans deux attentats visant des avions de ligne français et américain, constitue le point de départ de l'extension des compétences du Conseil de sécurité en matière de lutte contre le terrorisme¹⁴⁰.

506. Accusée d'avoir perpétré les attentats de Lockerbie en 1988 et du vol UTA 772 en 1989, la Libye refuse dans un premier temps de coopérer pleinement avec les États concernés par ces attaques, à savoir les États-Unis, le Royaume-Uni et la France, en leur fournissant un certain nombre d'informations susceptibles de les assister dans leurs enquêtes, et cela malgré l'intervention du Conseil de sécurité¹⁴¹. Ce dernier, « convaincu que l'élimination des actes de terrorisme international, y compris ceux dans lesquels des États sont directement ou indirectement impliqués, est essentielle pour le maintien de la paix et de la sécurité internationale », adopte la résolution 748 (1992) le 31 mars 1992. Le préambule de ce texte témoigne de l'importance pour l'organe restreint des Nations Unies de se placer dans le cadre d'une action visant à maintenir la paix et la sécurité¹⁴². Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte, l'organe prend des mesures coercitives contre le gouvernement libyen non seulement pour qu'il accède aux demandes des États-Unis, de la France et du Royaume-Uni eu égard aux attaques terroristes, mais aussi qu'il s'engage « à cesser de manière définitive toute forme d'action terroriste et toute assistance aux groupes terroristes »¹⁴³. Il décide ainsi d'un embargo aérien – interdisant tout vol ou survol d'un aéronef à destination ou en provenance de la Libye –, d'un embargo militaire – prohibant toute livraison d'armes et de matériel militaire au régime de Kadhafi– ainsi que d'une réduction significative du personnel

139. Henri LABAYLE, « Droit international et lutte contre le terrorisme », *AFDI*, 1986, vol. 32, p. 105-138, p. 124 et ss.

140. Pierre KLEIN, « Le Conseil de sécurité et la lutte contre le terrorisme : dans l'exercice de pouvoirs toujours plus grands ? », *Revue québécoise de droit international*, 2007, vol. Hors-série, p. 133-147, p. 135.

141. Le Conseil de sécurité adopte une première résolution par laquelle il « demande instamment aux autorités libyennes d'apporter immédiatement une réponse complète et effective [aux demandes des États-Unis, de la France et du Royaume-Uni] afin de contribuer à l'élimination du terrorisme international ». S/RES/731 (1992), 21 jan. 1992, *Jamahiriya arabe libyenne*; Son action s'inscrit alors dans le cadre du Chapitre VI de la Charte consacré au règlement des différends. Olivier CORTEN, « Usage et abus du droit de recourir aux organes de l'O.N.U. dans l'affaire de l'Incident aérien de Lockerbie », *Revue Québécoise de droit international*, 1993, vol. 8, n° 2, p. 166-183, p. 171.

142. Sans mentionner explicitement l'article 39 de la Charte, il qualifie le comportement des autorités libyennes de « menace pour la paix et la sécurité internationales ». S/RES/748 (1992), *précité*; Il convient de souligner que « ce n'est pas le terrorisme en lui-même, ou des actes terroristes spécifiques, que le Conseil [qualifie] de menace à la paix et à la sécurité, mais bien le refus de répondre aux demandes qu'il avait formulées antérieurement, dont celle d'extrader les individus suspectés d'être impliqués dans les attentats en cause ». Pierre KLEIN, « Le Conseil de sécurité et la lutte contre le terrorisme : dans l'exercice de pouvoirs toujours plus grands ? », *précité*, p. 141-142; Comme le souligne Olivier Corten, il est pourtant « difficile de soutenir qu'un simple refus d'extradition menace la paix ». Olivier CORTEN, « Usage et abus du droit de recourir aux organes de l'O.N.U. dans l'affaire de l'Incident aérien de Lockerbie », *précité*, p. 173.

143. S/RES/748 (1992), *précité*, p. 1-2.

diplomatique sur le territoire libyen¹⁴⁴. Ces sanctions sont renforcées en novembre 1993 par un gel des avoirs financiers libyens détenus à l'étranger et des restrictions à l'importation de certains équipements pétroliers¹⁴⁵. Les sanctions décidées par le Conseil de sécurité contre la Libye sont suspendues dans leur totalité en 1999 après que les autorités ont livré deux agents des services de renseignements accusés d'avoir organisé l'attentat de Lockerbie¹⁴⁶. Elles ne seront définitivement levées qu'en 2003 lorsque les victimes des attentats contre les vols Pan Am 103 et UTA 772 auront été indemnisées¹⁴⁷.

507. De la même manière, le Conseil de sécurité prend des sanctions diplomatiques contre le Soudan en 1996 en application de l'article 41 de la Charte. En effet, les autorités soudanaises, suspectées d'être impliquées dans la tentative d'assassinat du président égyptien Hosni Moubarak à Addis-Abeba en juin 1995, refusent d'extrader les suspects vers l'Éthiopie et de cesser leur soutien à des individus et groupes participant à des activités terroristes¹⁴⁸. À la fin des années 1990, le Conseil de sécurité impose également des obligations contraignantes aux États membres dans le cadre de son régime de sanctions contre le régime des Taliban, reconnu par certains États comme le gouvernement légitime de l'Afghanistan en raison du contrôle qu'il exerce sur le territoire¹⁴⁹. L'organe restreint réagit ainsi au refus des Taliban de s'abstenir de fournir à Oussama ben Laden un refuge et un réseau de camps d'entraînement de terroristes, malgré son implication dans les attentats à la bombe commis en août 1998 contre les ambassades des États-Unis au Kenya et en Tanzanie.

508. Si le Conseil de sécurité a adopté des mesures coercitives dans le cadre du Chapitre VII contre certains États en conséquence de leur implication dans des activités terroristes, l'Iran n'a jamais fait l'objet de sanctions collectives pour son soutien au terrorisme international¹⁵⁰.

144. S/RES/748 (1992), *précité*, p. 4-6.

145. S/RES/883 (1993), 11 nov. 1993, §3-5.

146. S/PRST/1999/10, 8 avr. 1999, *Déclaration du président du Conseil de sécurité*.

147. S/RES/1506 (2003), 12 sept. 2003, *Jamahiriya arabe libyenne*.

148. S/RES/1044 (1996), 31 jan. 1996, *Lettre datée du 9 janvier 1996, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de l'Éthiopie auprès de l'Organisation des Nations Unies concernant l'extradition des suspects recherchés pour la tentative d'assassinat du Président de la République arabe d'Égypte à Addis-Abeba (Éthiopie), le 26 juin 1995 (S/1996/10)*; S/RES/1054 (1996), 26 avr. 1996, *Lettre datée du 9 janvier 1996, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de l'Éthiopie auprès de l'Organisation des Nations Unies concernant l'extradition des suspects recherchés pour avoir participé à la tentative d'assassinat du Président de la République arabe d'Égypte à Addis-Abeba (Éthiopie), le 26 juin 1995 (S/1996/10)*.

149. S/RES/1267 (1999), *précité*.

150. Accusant l'Iran de fomenter un attentat contre l'ambassadeur saoudien à Washington, l'Arabie saoudite et les États-Unis ont porté devant l'Assemblée générale un projet de résolution intitulé « Attentats terroristes visant des personnes jouissant d'une protection internationale ». Ce dernier n'a pas été adopté. A/66/L.8, 14 nov. 2011, *Arabie saoudite : projet de résolution*.

b. Le Conseil de sécurité et les violations des droits de l'homme

509. Alors que le maintien de la paix et la sécurité internationales figure au premier rang des buts de l'ONU énoncés à l'article 1 de la Charte, l'Organisation entend également réaliser la coopération internationale « en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinctions de race, de sexe, de langue ou de religion »¹⁵¹. Pourtant, le Conseil de sécurité n'a fait que de rares références aux droits de l'homme tout au long de la Guerre froide. Les réponses apportées aux mesures racistes en Rhodésie et à la politique d'apartheid en Afrique du Sud ont toutefois démontré la capacité du Conseil de sécurité à engager une action coercitive au nom du respect des droits de l'homme, du moins en partie, bien qu'elles n'aient pas permis de mettre un terme rapidement aux violations des droits de l'homme en Afrique australe¹⁵².

510. Après la chute de l'URSS en 1991, les mesures coercitives décidées par le Conseil de sécurité dans le cadre du Chapitre VII de la Charte se multiplient en ce qui concerne les violations des droits de l'homme¹⁵³. À cet égard, l'adoption de la résolution 688 le 5 avril 1991 marque un tournant avec la condamnation de la répression de la population kurde en Iraq par le régime de Saddam Hussein. Elle exige qu'il y soit mis un terme et « exprime l'espoir qu'un large dialogue s'instaurera en vue d'assurer le respect des droits de l'homme et des droits politiques de tous les citoyens iraqiens »¹⁵⁴. Pour la première fois, le Conseil de sécurité déclare explicitement que la répression exercée contre les populations civiles menace la paix et la sécurité internationales¹⁵⁵. Toutefois, comme le souligne Jean-Marc de La Sablière, ancien représentant permanent de la France auprès des Nations Unies, cette affirmation n'apparaissait pas dans le projet de résolution proposé par la France et a fait l'objet de larges négociations au sein de l'organe, notamment en raison des objections russe et chinoise¹⁵⁶. Le compromis entre les membres du Conseil de sécurité apparaît au travers

151. Charte des Nations Unies, *précité*, 1 §3.

152. David P. FORSYTHE, « The UN Security Council and Human Rights: Promising Developments, Persistent Problems », *Journal of Human Rights*, 2014, vol. 13, n° 2, p. 121-145, p. 123-125.

153. Sur les réactions du Conseil de sécurité aux violations des droits de l'homme après la fin de la guerre froide, voir notamment Daphna SHRAGA, « The Security Council and Human Rights – from Discretion to Promote the Obligation to Protect » in *Securing Human Rights ? : Achievements and Challenges of the UN Security Council*, Bardo FASSBENDER (éd.), Oxford University Press, 2011, p. 8-35 ; David P. FORSYTHE, « The UN Security Council and Human Rights: Promising Developments, Persistent Problems », *précité* ; Mélanie DUBUY, « La violation des droits de l'homme, une menace à la paix ? Une rétrospective de l'évolution de la qualification de menace à la paix en lien direct ou indirect avec la violation des droits de l'homme », *Civitas Europa*, 2018, vol. 2, n° 41, p. 13-31 ; Jean-Marc de LA SABLIERE, *Le Conseil de sécurité des Nations Unies*, *op. cit.*, p. 260-267.

154. S/RES/688 (1991), 5 avr. 1991, *Iraq*.

155. Joanna WESCHLER, « Human rights » in David M. MALONE, *The UN Security Council : From the cold war to the 21st century*, Lynne Rienner, 2004, p. 54-68, p. 57.

156. Jean-Marc de LA SABLIERE, *Le Conseil de sécurité des Nations Unies*, *op. cit.*, p. 261 ; Voir le récit des négociations, Jean-Marc de LA SABLIERE, *Dans les coulisses du monde : Du Rwanda à la guerre d'Irak, un grand négociateur révèle les dessous des cartes*, Robert Laffont, 2013, 384 p., p. 57-67.

d'une formule nuancée par laquelle l'organe restreint ne qualifie pas la situation de menace à la paix et la sécurité internationales, mais ses conséquences¹⁵⁷.

511. La résolution 688 (1991) ouvre la voie à de nouvelles actions du Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte pour répondre à des violations des droits de l'homme. Ainsi l'organe restreint des Nations Unies qualifie-t-il, à partir de 1991, des situations variées de menace à la paix et la sécurité internationales incluant notamment les guerres civiles, les crises humanitaires et les flux de réfugiés, la répression des populations civiles et des minorités, les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire ou encore le renversement d'un gouvernement démocratiquement élu¹⁵⁸.

512. Malgré le renforcement de l'action du Conseil de sécurité pour répondre à des violations alléguées des droits de l'homme, l'organe restreint des Nations Unies ne prendra aucune mesure contre le régime iranien en vertu du Chapitre VII pour ce motif. L'ONU n'est pourtant pas restée impassible devant le non-respect par les autorités iraniennes de droits de l'homme. À cet égard, l'Assemblée générale a exprimé ses plus vives préoccupations à de nombreuses reprises depuis la révolution islamique de 1979¹⁵⁹. Constatant d'innombrables violations graves et répétées des droits de l'homme en Iran, le seul organe des Nations Unies offrant une représentation universelle a ainsi réitéré ses demandes à l'Iran de s'acquitter pleinement de ses obligations internationales en la matière, notamment d'abolir les actes de torture et d'appliquer toutes les garanties requises pour la peine capitale. Bien qu'elles aient été largement approuvées par les États membres de l'Organisation mondiale, les résolutions de l'Assemblée générale n'ont aucune force obligatoire. Qui plus est, l'opposition systématique de la Chine et de la Russie à ces textes rend inenvisageable l'adoption d'une résolution similaire, mais contraignante, par le Conseil de sécurité¹⁶⁰.

513. Le Conseil des droits de l'homme s'est également saisi de la question en nommant un rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans la République islamique d'Iran le 17 juin 2011 dont le premier rapport a été rendu en septembre 2011¹⁶¹. Toutefois, aucune

157. Le Conseil de sécurité condamne la répression qui « a pour conséquence de menacer la paix et la sécurité internationales dans la région ». Nous soulignons. S/RES/688 (1991), *précité*, §1.

158. Daphna SHRAGA, « The Security Council and Human Rights – from Discretion to Promote the Obligation to Protect », *précité*, p. 11-14.

159. OHCHR, Situation des droits de l'homme en Iran, Disponible sur < https://ap.ohchr.org/documents/sdpage_e.aspx?b=3&c=86&t=11 > (consulté le 30/04/2023).

160. La Chine et la Russie travaillent conjointement pour empêcher que le Conseil de sécurité n'examine des violations alléguées des droits de l'homme. Pékin et Moscou s'opposent notamment à une action de l'organe restreint eu égard à la situation des droits de l'homme en Corée du Nord, au Zimbabwe ou au Darfour. Mickael FULLILOVE, « China and the United Nations: The Stakeholder Spectrum », *The Washington Quarterly*, été 2011, vol. 34, n° 3, p. 63-85, p. 77-78; Jean-Marc de LA SABLIERE, *Le Conseil de sécurité des Nations Unies*, *op. cit.*, p. 267.

161. C'est la première fois que le Conseil des droits de l'homme établit un mandat concernant expressément l'Iran depuis l'expiration du mandat précédent en 2002. Ce rapporteur spécial doit soumettre ses conclusions à l'Assemblée générale des Nations Unies ainsi qu'au Conseil des droits de l'homme. A/66/374, *précité*.

commission d'enquête n'a été mandatée par les Nations Unies pour répondre aux situations de graves violations du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme en Iran¹⁶². Une telle commission a ainsi été constituée par le Conseil des droits de l'homme en 2013 pour enquêter sur « les violations graves, systématiques et généralisées des droits de l'homme dans la République populaire démocratique de Corée »¹⁶³. Les rapports rendus par la commission d'enquête proposent que le Conseil de sécurité renvoie la situation des droits de l'homme en Corée du Nord à la Cour pénale internationale (CPI)¹⁶⁴. Ces conclusions sont reprises en novembre 2014 par l'Assemblée générale qui adopte par 116 voix pour, 20 votes négatifs et 53 absentions une résolution demandant au Conseil de sécurité de décider des sanctions ciblées contre les principaux responsables des graves violations des droits de l'homme perpétrées en Corée du Nord¹⁶⁵. De ce fait, dix membres du Conseil de sécurité demandent « que la situation en République populaire démocratique de Corée soit officiellement inscrite à l'ordre du jour du Conseil, sans préjudice de la question de la non-prolifération »¹⁶⁶. Si cette inscription à l'ordre du jour a été acceptée par un vote de procédure le 21 décembre 2014, elle ne pouvait se conclure par un texte en raison des veto russe et chinois, mais n'en demeure pas moins un « événement » selon Jean-Marc de La Sablière¹⁶⁷. Il n'a pas été possible d'aller aussi loin eu égard aux nombreuses violations des droits de l'homme perpétrées en Iran, une fois de plus en raison de l'objection des Russes et des Chinois.

B. Les sanctions prises par les États-Unis et l'Union européenne

514. Malgré l'absence de réaction collective aux activités déstabilisatrices de l'Iran au-delà des enjeux de prolifération, les États-Unis et l'Union européenne adoptent unilatéralement des sanctions contre Téhéran pour réagir au soutien de l'Iran au terrorisme international (1), et aux violations des droits de l'homme perpétrées par le régime (2).

162. *Commissions d'enquête et missions d'établissement des faits sur le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire international : Orientations et pratiques*, HCDH, 2015, vi-156.

163. A/HRC/RES/22/13, « Résolution adoptée par le Conseil des droits de l'homme », 9 avr. 2013, *Situation des droits de l'homme en République populaire démocratique de Corée*.

164. A/HRC/25/63, 7 fév. 2014, *Rapport de la Commission d'enquête sur les droits de l'homme en République populaire démocratique de Corée*, §87 ; A/HRC/25/CRP.1, 7 fév. 2014, *Report of the detailed findings of the commission of inquiry on human rights in the Democratic People's Republic of Korea*.

165. A/RES/69/188, 18 déc. 2014, *Situation des droits de l'homme en République populaire démocratique de Corée*, §8 ; L'Iran fait partie des États qui ont voté contre la résolution de l'Assemblée générale, au même titre que la Chine et la Russie. A/69/PV.73, 18 déc. 2014, *Assemblée générale, Soixante-neuvième session, 73^e séance plénière*, p. 25.

166. S/2014/872, 22 déc. 2014, *Lettre datée du 5 décembre 2014, adressée au Président du Conseil de sécurité par les représentants de l'Australie, du Chili, des États-Unis d'Amérique, de la France, de la Jordanie, de la Lituanie, du Luxembourg, de la République de Corée, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et du Rwanda auprès de l'Organisation des Nations Unies*.

167. L'Argentine a voté pour alors que le Tchad et le Nigéria se sont abstenus. S/PV.7353, 22 déc. 2014, *Conseil de sécurité, 7353^e séance*, p. 3 ; Jean-Marc de LA SABLIERE, *Le Conseil de sécurité des Nations Unies*, *op. cit.*, p. 263-264.

1. Les mesures décidées eu égard au soutien de l'Iran au terrorisme international

515. Depuis l'inscription de l'Iran sur la liste des États soutenant le terrorisme international par le président Ronald Reagan en 1984, les États-Unis tentent de contenir l'influence régionale de Téhéran en sanctionnant le vaste réseau de milices soutenues par l'Iran au Moyen-Orient. Parallèlement aux négociations sur le dossier nucléaire, Washington décide de renforcer les sanctions prises pour limiter les activités déstabilisatrices de l'Iran dans la région. Le président George W. Bush signe en juillet 2007 le décret 13438 autorisant le département du Trésor ou le département d'État à désigner des personnes ou entités qui ont commis ou risquent de commettre des actes de violence menaçant la paix et la stabilité de l'Iraq dont les avoirs situés aux États-Unis sont gelés¹⁶⁸. L'objectif est ainsi d'interrompre le soutien de l'Iran aux terroristes et aux groupes d'insurgés en Iraq en visant des officiers du Corps des Gardiens de la révolution islamique ou encore des personnalités liées aux milices chiites irakiennes, certains jouant un rôle important dans la politique de l'Iraq¹⁶⁹.

516. Au-delà des relations contestées de l'Iran à des organisations terroristes, c'est également son soutien au régime syrien de Bachar el-Assad qui justifie l'adoption de sanctions par les États-Unis et l'Union européenne. En effet, l'alliance défensive née au lendemain de la révolution islamique entre Téhéran et Damas s'est renforcée depuis l'accession de Mahmoud Ahmadinejad à la présidence de la République islamique d'Iran, tant sur le volet militaire qu'en matière de coopération économique¹⁷⁰. Fort de son expérience à la suite de l'élection présidentielle de 2009, l'Iran fournit également une assistance considérable à la Syrie en matière de sécurité publique et de renseignement. Dès 2011, Téhéran envoie des instructeurs et des conseillers à Damas pour entraîner les forces de sécurité à la lutte antiémeute. Le régime iranien fournit également du matériel pour réprimer les foules ainsi qu'une assistance pour bloquer et surveiller l'utilisation d'internet et des téléphones portables par les manifestants¹⁷¹.

168. Executive Order 13438, Blocking Property of Certain Persons Who Threaten Stabilization Efforts in Iraq, 17 juill. 2007.

169. Kenneth KATZMAN, *Iran Sanctions*, précité, p. 6.

170. Sur les origines de l'alliance diplomatique irano-syrienne, voir particulièrement Jubin M. GOODARZI, *Syria and Iran : Diplomatic Alliance and Power Politics in the Middle East*, Londres : I. B. Tauris, 2006, viii-359 ; Au cours des années 2000, cette coopération s'est renforcée de manière significative sur le plan militaire, se traduisant notamment par des livraisons d'armes en provenance d'Iran à la Syrie, mais aussi dans le domaine économique, l'Iran investissant et soutenant massivement les secteurs de l'énergie, des télécommunications, du transport et de l'agriculture. Frederick W. KAGAN, Kimberly KAGAN et Danielle PLETKA, *Iranian Influence in the Levant, Iraq, and Afghanistan*, American Enterprise Institute, fév. 2008, 66 p., p. 3-6.

171. Adam ENTOUS et Matthew ROSENBERG, « U.S. Says Iran Helps Crackdown in Syria », *The Wall Street Journal*, 14 avr. 2011.

517. Les États-Unis réagissent rapidement à l'implication du régime iranien dans la répression du peuple syrien orchestrée par son président Bachar el-Assad. En effet, le président Barack Obama promulgue le 29 avril 2011 le décret 13572 qui impose un gel des avoirs et une interdiction de se rendre aux États-Unis aux responsables des violations des droits de l'homme perpétrées en Syrie, et vise expressément les forces Qods du Corps des Gardiens de la révolution islamique pour leur implication dans la répression en Syrie¹⁷². L'Union européenne prend des dispositions similaires dans le cadre des mesures restrictives prises au sujet de la Syrie. Au mois de juin 2011, les autorités européennes désignent trois commandants du Corps des gardiens de la révolution islamique pour leur implication dans la répression des manifestations en Syrie, visés non seulement par un gel de leurs avoirs mais aussi par une interdiction de déplacement sur le territoire de l'Union¹⁷³. Accusant les forces Qods d'avoir « fourni aux services de sécurité syriens une assistance technique, du matériel et un soutien pour les aider à réprimer les mouvements de contestations civiles », l'Union européenne ajoute sur ses listes l'unité d'élite du Corps des gardiens de la révolution au mois d'août 2011¹⁷⁴.

518. Les sanctions décidées pour réagir à l'implication de l'Iran dans la répression perpétrée par le gouvernement syrien sont toutefois, dans une certaine mesure, redondantes avec celles prises eu égard au programme nucléaire iranien. En effet, le général de division Qasem Soleimani et le commandant de brigade Mohammad Ali Jafari étaient tous deux déjà visés par un gel de leurs avoirs et des restrictions de déplacement¹⁷⁵. De la même manière, les forces Qods étaient ciblées par les sanctions européennes depuis 2010¹⁷⁶. L'Union européenne s'assure ainsi que les personnes et entités resteront visées par des mesures coercitives tant qu'elles n'auront pas mis un terme à l'ensemble des comportements ou activités qui lui sont reprochés.

2. Les mesures adoptées en réponse aux violations des droits de l'homme

172. Executive Order 13572, Blocking Property of Certain Persons With Respect to Human Rights Abuses in Syria, 29 avr. 2011.

173. Décision d'exécution 2011/367/PESC du Conseil du 23 juin 2011 mettant en œuvre la décision 2011/273/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie, *J. O.*, L 164, Annexe.

174. L'Iran n'admettra la présence en Syrie des forces Qods, unité d'élite du Corps des Gardiens de la révolution islamique, qu'en septembre 2012. Décision d'exécution 2011/515/PESC du Conseil du 23 août 2011 mettant en œuvre la décision 2011/273/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie, *J. O.*, L 218, Annexe ; « L'Iran admet la présence de pasdaran au Liban et en Syrie », *L'Orient Le Jour*, 17 sept. 2012.

175. Qasem Soleimani a été désigné par le Conseil de sécurité dès 2007. S/RES/1747 (2007), *précité*, Annexe ; Mohammad Ali Jafari a quant à lui été inscrit sur les listes européennes en 2008. Position commune 2008/479/PESC du Conseil, *précité*, Annexe.

176. Décision 2010/413/PESC du Conseil, *précité*, Annexe.

a. *Les sanctions américaines*

519. Les États-Unis ne réagissent pas immédiatement au soulèvement de la population iranienne après l'élection présidentielle de juin 2009, craignant non seulement de compromettre les efforts de négociations entrepris vis-à-vis de l'Iran sur le dossier nucléaire¹⁷⁷, mais aussi que toute forme d'implication américaine soit instrumentalisée par le régime pour intensifier la répression¹⁷⁸. Ce n'est qu'à partir de l'automne 2009 que les Américains prennent des premières mesures pour améliorer la capacité des opposants aux régimes à communiquer et, dans le même temps, sanctionner les responsables de violations des droits de l'homme¹⁷⁹.

520. D'une part, les États-Unis adoptent des dispositions visant à étendre la liberté d'expression sur internet ou à empêcher les autorités iraniennes d'utiliser le réseau informatique mondial pour identifier les opposants au régime. Le sous-titre D du National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2010, intitulé VOICE (« *Victims of Iranian Censorship* »), contient à cet effet des dispositions visant à augmenter la diffusion d'informations fiables et objectives au peuple iranien par différents médias et à identifier auprès du Congrès les entreprises qui vendent à l'Iran des équipements pouvant être utilisés par le régime iranien pour contrôler l'utilisation d'internet¹⁸⁰. L'adoption du *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act* (CISADA) en 2010 interdit au gouvernement américain de conclure tout contrat avec des sociétés étrangères qui fournissent à l'Iran des technologies qui pourraient permettre à Téhéran de surveiller, voire contrôler, l'utilisation d'internet par les Iraniens¹⁸¹. Les personnes et entités dont il a été déterminé qu'elles exploitent des technologies permettant au gouvernement iranien de surveiller les citoyens¹⁸² ou qu'elles ont participé à la censure en Iran, notamment en soutenant le brouillage ou la manipulation des ondes de diffusion, sont également visées par des restrictions de déplacement et des mesures de gels d'avoirs¹⁸³.

177. V. *infra* §787, p. 439.

178. Hillary RODHAM CLINTON, *Hard Choices*, *op. cit.*, p. 422-424; William J. BURNS, *The Back Channel*, *op. cit.*, Chapter 9.

179. Pour un aperçu complet des sanctions décidées par les États-Unis en réponse aux violations graves des droits de l'homme en Iran, voir Kenneth KATZMAN, *Iran Sanctions*, *précité*, p. 33-37.

180. National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2010, 28 oct. 2009, *P.L. 111-84*.

181. Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act, 2010, *22 U.S.C. sec. 8501 et seq.*, Sec. 106.

182. Executive Order 13606, Blocking the Property and Suspending Entry Into the United States of Certain Persons With Respect to Grave Human Rights Abuses by the Governments of Iran and Syria via Information Technology, 22 avr. 2012, Ce décret comprend des dispositions similaires eu égard à la situation en Syrie.

183. Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act, 2012, *22 U.S.C. sec. 8701 et seq.*, sec. 403; Mis en œuvre par Executive Order 13628, Authorizing the Implementation of Certain Sanctions Set Forth in the Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012 and Additional Sanctions With Respect to Iran, 9 oct. 2012.

521. D'autre part, les autorités américaines prennent des mesures qui sont dirigées contre les responsables du régime impliqués dans la répression de l'opposition en Iran, et plus largement dans les violations des droits de l'homme. Toute personne ayant participé ou s'étant rendu complice de telles violations à la suite de l'élection présidentielle de 2009 est passible d'une interdiction de visa pour voyager aux États-Unis ainsi que d'un blocage de biens lui appartenant soumis à la juridiction américaine¹⁸⁴. Les autorités américaines renforcent ces dispositions en étendant les restrictions de déplacement et les mesures de gel d'avoirs à toute personne ou entité qui vend au gouvernement iranien des biens ou des technologies qu'il peut utiliser pour commettre des violations des droits de l'homme¹⁸⁵. Depuis 2011, le Département d'État américain a également imposé des restrictions de visa à plus de 100 responsables iraniens pour leur participation à la répression politique en Iran en vertu de la section 212(a)(3)(C) de l'*Immigration and Nationality Act*, rendant inadmissible sur le territoire américain toute personne étrangère dont les activités pourraient avoir de graves conséquences pour les États-Unis. Les autorités américaines n'ont toutefois pas communiqué sur l'identité des individus visés en raison du caractère confidentiel des demandes de visa¹⁸⁶.

522. Comme les sanctions liées au soutien de l'Iran au terrorisme, les mesures adoptées en réponse aux graves violations des droits de l'homme perpétrées par le régime n'ont pas été levées avec l'accord sur le nucléaire iranien¹⁸⁷. Elles ont au contraire été renforcées à plusieurs reprises par les autorités américaines en raison de la persistance de la répression exercée par les dirigeants de la République islamique contre l'opposition iranienne¹⁸⁸.

b. Les mesures restrictives européennes

523. Comme les Américains, les Européens ne réagissent pas immédiatement à l'intensification de la répression par le régime iranien. L'Union européenne n'adopte une seconde série de mesures restrictives contre l'Iran qu'à partir de 2011 pour réagir à certaines violations graves des droits de l'homme dans le pays, parallèlement à son action sur le dossier nucléaire iranien¹⁸⁹. Ces violations se caractériseraient par une augmentation importante du nombre d'exécutions – y compris par lapidation – et une intensification de la répression, la

184. Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act, *précité*, Sec. 105 ; Executive Order 13553, Blocking Property of Certain Persons With Respect to Serious Human Rights Abuses by the Government of Iran and Taking Certain Other Actions, 28 sept. 2010.

185. Ces biens comprennent notamment les armes à feu, les balles en caoutchouc, les matraques de police, les sprays chimiques ou au poivre, les grenades paralysantes, les gaz lacrymogènes, les canons à eau et autres biens similaires. Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act, *précité*, Sec. 402.

186. Kenneth KATZMAN, *Iran Sanctions*, *précité*, p. 36.

187. V. *infra* §943, p. 525.

188. À ce propos, voir notamment *ibid.*, p. 33-37.

189. Il convient de souligner que l'intérêt de l'Union européenne pour la question du respect des droits de l'homme en Iran est bien antérieure à l'adoption des mesures restrictives en 2011. Elle était ainsi, depuis

persécution et l'arrestation dont font l'objet les citoyens iraniens exerçant leur droit à la liberté d'expression et de réunion. Elles s'illustreraient également par le recours à la torture et à d'autres traitements cruels, inhumains et dégradants¹⁹¹. Conformément aux objectifs de sa politique étrangère et de sécurité commune, l'Union européenne entend ici réagir à des violations du droit international et défendre le respect de certains droits civils et politiques, particulièrement la liberté d'expression et de réunion.

524. À cet égard, les mesures restrictives sont dirigées contre les personnes qui ont ordonné ou exécuté des ordres conduisant aux violations condamnées par le Conseil de l'Union européenne. Ces personnes sont visées non seulement par une interdiction d'entrer ou de passer en transit sur le territoire de l'Union, mais également par un gel des fonds et ressources économiques qui leur appartiennent¹⁹². Les personnes ainsi désignées en annexe sont principalement de hauts fonctionnaires impliqués dans les services de répression iraniens, à savoir policier, militaire, judiciaire et pénitentiaire¹⁹³. Compte tenu de la persistance des violations des droits de l'homme en Iran, les mesures restrictives de l'Union européenne sont renforcées dès octobre 2011 par l'élargissement de la liste des cibles¹⁹⁴. En outre, le Conseil de l'Union européenne interdit la fourniture « d'équipements ou de logiciels principalement destinés à être utilisés pour la surveillance ou l'interception, par le régime iranien ou pour le compte de celui-ci, des communications Internet et téléphoniques via des réseaux mobiles ou fixes en Iran », mais aussi « d'équipement susceptibles d'être utilisés à des fins de répression interne »¹⁹⁵. Totalemment indépendantes des sanctions liées au programme nucléaire de l'Iran,

le début des années 1990, au cœur des échanges entre l'Iran et l'Union européenne.¹⁹⁰ Voir aussi Charlotte BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l'Union Européenne*, op. cit., p. 313

191. Décision 2011/235/PESC du Conseil du 12 avr. 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Iran, *J. O.*, L 100, Préambule.

192. *Ibid.*, art. 1,2.

193. Initialement, ce sont 32 individus qui font l'objet des sanctions européennes liées aux violations graves des droits de l'homme sur le territoire, 9 d'entre eux étant identifiés comme faisant partie du Corps des gardiens de la révolution. *ibid.*, Annexe.

194. Sont ainsi ajoutées 29 personnes à la liste figurant en annexe de la décision 2011/235/PESC, notamment des ministres en exercice. Décision d'exécution 2011/670/PESC du Conseil du 10 oct. 2011 mettant en œuvre la décision 2011/235/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Iran, *J. O.*, L 256 ; Cette liste sera de nouveau complétée, notamment par Décision 2012/168/PESC du Conseil du 23 mars 2012 modifiant la décision 2011/235/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Iran, *J. O.*, L 87 ; Décision 2013/124/PESC du Conseil du 11 mars 2013 modifiant la décision 2011/235/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Iran, *J. O.*, L 68 ; Décision 2014/205/PESC du Conseil du 10 avr. 2014 modifiant la décision 2011/235/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Iran, *J. O.*, L 109.

195. Décision 2012/168/PESC du Conseil, *précité*, Insertion des articles 2 bis et 2 ter ; Ces interdictions ne s'appliquent pas lorsque lesdits équipements sont exportés à des fins de protection du personnel de l'Union et de ses États membres sur le territoire iranien. Décision 2012/810/PESC du Conseil du 20 déc. 2012 modifiant la décision 2011/235/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Iran, *J. O.*, L 352, Insertion d'un paragraphe à l'article 2 ter.

ces mesures n'ont pas été levées par l'accord signé à Vienne en 2015 et sont régulièrement prorogées¹⁹⁶.

Section II. Les sanctions autonomes en lien avec le programme nucléaire

525. Afin de renforcer la pression exercée sur l'Iran pour l'empêcher de se doter de l'arme nucléaire, les États-Unis comme l'Union européenne utilisent leur arsenal juridique pour prendre des mesures supplémentaires contre Téhéran. Dans un premier temps, les mesures décidées par le Conseil de sécurité sont renforcées lorsqu'elles sont mises en œuvre par les membres de l'Organisation mondiale, notamment par un élargissement de la liste des personnes et entités, mais aussi l'ensemble des biens et technologies, soumis à des restrictions (§1). Dans un second temps, des mesures totalement indépendantes des résolutions de l'organe restreint des Nations Unies sont décidées par les États-Unis et par l'Union européenne (§2).

§1. L'application et le dépassement de la portée des sanctions onusiennes

526. La transposition des sanctions décidées par le Conseil de sécurité des Nations Unies s'opère différemment selon les systèmes juridiques dans lesquels elles doivent être mises en œuvre (A). Reprenant les motifs d'action du Conseil de sécurité de l'ONU, l'Union européenne ne se contente pas de transposer purement et simplement les résolutions pertinentes de l'organe restreint. Au contraire, elle impose aux États de l'Union des obligations plus contraignantes que celles qui pèsent sur les membres des Nations Unies en élargissant la portée des mesures décidées par le Conseil de sécurité (B).

A. La transposition des sanctions onusiennes relatives à l'Iran

1. Dans la législation européenne

a. L'encadrement par le droit de l'Union européenne

527. En tant que membres de l'ONU, les États membres de l'Union européenne sont dans l'obligation d'appliquer les mesures décidées par le Conseil de sécurité. Si le caractère

196. Ces mesures ont d'ailleurs été renforcées pour réagir à la répression du mouvement de contestation qui secoue l'Iran depuis le 16 septembre, et la mort en prison de Mahsa Amini. Décision d'exécution (PESC) 2022/1956 du Conseil du 17 oct. 2022 mettant en œuvre la décision 2011/235/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Iran, *J. O.*, L 269 ; Décision d'exécution (PESC) 2023/153 du Conseil du 23 jan. 2023 mettant en œuvre la décision 2011/235/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Iran, *J. O.*, L 20.

obligatoire des décisions de l'organe restreint est affirmé dans l'article 25 de la Charte, il est renforcé par l'article 48 qui dispose :

1. Les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales sont prises par tous les Membres des Nations Unies ou certains d'entre eux, selon l'appréciation du Conseil.
2. Ces décisions sont exécutées par les Membres des Nations Unies directement et *grâce à leur action dans les organismes internationaux appropriés dont ils font partie*¹⁹⁷.

528. Le paragraphe 2 de l'article 48 reconnaît ainsi formellement l'existence d'« organismes régionaux », ainsi que leur rôle dans la mise en œuvre et l'efficacité des mesures adoptées par le Conseil de sécurité au titre du Chapitre VII. Pour autant, cette reconnaissance « n'entraîne pas une modification du destinataire de l'obligation d'exécution : les États membres sont responsables de l'exécution des mesures décidées par le Conseil de sécurité »¹⁹⁸. En tant qu'organisation régionale, l'Union européenne n'a qu'un statut d'observateur auprès de l'ONU¹⁹⁹. Sous réserve de toute discussion sur les obligations des non-membres de l'Organisation mondiale de se conformer aux décisions du Conseil de sécurité en vertu du droit international, l'UE n'a aucune obligation directe de donner effet aux résolutions du Conseil de sécurité instaurant des sanctions économiques eu égard aux dispositions de la Charte²⁰⁰.

529. La *causa iuris* de l'action de l'Union européenne pour mettre en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité est donc dérivée des obligations de ses Membres envers l'Organisation mondiale. À cet effet, l'article 351 du TFUE énonce que : « Les droits et obligations résultant de conventions conclues antérieurement au 1^{er} janvier 1958 ou, pour les États adhérents, antérieurement à la date de leur adhésion, entre un ou plusieurs États membres, d'une part, et un ou plusieurs États tiers d'autre part, ne sont pas affectés par les dispositions des traités ». L'Union européenne conserve donc son autonomie par rapport à la Charte des Nations mais se trouve liée par une obligation de ne pas empêcher ses Membres de s'acquitter de leurs obligations internationales. En cas d'incompatibilités entre les décisions émanant du Conseil de sécurité et le droit de l'Union, le TFUE prévoit à l'article 351§2 que :

Dans la mesure où ces conventions ne sont pas compatibles avec les traités, le ou les États membres en cause recourent à tous les moyens appropriés pour éliminer les incompatibilités constatées. En cas de besoin, les États membres se prêtent une assistance mutuelle en vue d'arriver à cette fin et adoptent le cas échéant une attitude commune.

197. Nous soulignons.

198. Charlotte BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l'Union Européenne*, *op. cit.*, p. 200-201.

199. Si l'Union européenne participe aux travaux de l'Assemblée générale, elle est en revanche exclue du vote. Résolution 3208(XXIX), 11 oct. 1974, *Statut de la Communauté économique européenne auprès de l'Assemblée générale*; A/RES/65/276, *précité*.

200. Sur les hypothèses selon lesquelles l'Union européenne serait directement liée par la Charte des Nations Unies pour appliquer les mesures de coercition pacifique de l'ONU, voir particulièrement Charlotte BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l'Union Européenne*, *op. cit.*, p. 225-245.

530. Les États membres communs à l'ONU et à l'Union européenne « jouent ainsi un rôle de *relais normatif* et assurent la *coordination* de leurs ordres juridiques »²⁰¹. Dans un premier temps, les États membres exécutent leurs obligations en vertu de la Charte des Nations Unies à travers l'Union européenne par l'adoption de la décision ou de la position commune selon la temporalité, requise dans le cadre de la PESC. Ce sont ensuite les institutions de l'Union qui sont chargées de mettre en œuvre les dispositions desdites décisions. Dans un second temps, les Membres sont tenus d'éliminer les éventuelles incompatibilités avec le droit de l'Union, qui résulteraient de l'exécution des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies fondées sur le Chapitre VII de la Charte, en cherchant à en modifier les causes au sein même de l'Organisation mondiale qui les aurait générées²⁰².

b. L'adoption des positions communes et règlements permettant la mise en œuvre des mesures des Nations Unies vis-à-vis de l'Iran

531. Si les mesures restrictives de l'Union européenne peuvent trouver leur *causa iuris* dans les résolutions du Conseil de sécurité adoptées dans le cadre du Chapitre VII, elles peuvent tout aussi bien être adoptées de manière autonome par l'Union européenne dans le cadre de la PESC. Le cas des sanctions frappant l'Iran en matière de non-prolifération présente à cet égard la particularité de combiner simultanément ces deux types de mesures dans la même décision²⁰³. En effet, les Européens réfutent l'idée d'une transposition « pure et simple » des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies et décident au contraire d'envisager l'incorporation de ces textes dans le droit communautaire comme un moyen de renforcer la portée des mesures contraignantes, et donc de dépasser l'opposition de la Chine et de la Russie dans le contexte onusien²⁰⁴. Cette approche n'a toutefois pas toujours fait l'objet d'un consensus, certains États ayant exprimé leur réticence, voire leur opposition, à l'adoption de sanctions supplémentaires par le Conseil de l'Union européenne, particulièrement l'Espagne, l'Italie et l'Autriche, mais aussi la Grèce, le Portugal, Chypre, Malte, le Luxembourg et la Suède²⁰⁵.

201. En italique dans le texte. *ibid.*, p. 263.

202. *Ibid.*, p. 261-262.

203. Charlotte Beaucillon qualifie de « régimes gigognes » ceux qui combinent à la fois la mise en œuvre des résolutions de l'ONU et des mesures autonomes. *ibid.*, p. 460.

204. Florent POUPONNEAU, « Les dynamiques propres de l'Union européenne dans le système international », *précité*, p. 126-127.

205. Lucia KUBOSOVA, « EU to avoid extra Iran sanctions », *EU Observer*, 12 oct. 2007 ; « Iran: EU to Consider More Designations on December 17 », 08BRUSSELS1910, Wikileaks, 25 avr. 2008 ; « Austria rejects separate EU sanctions against Iran », *Reuters*, 8 oct. 2007 ; Tom SAUER, « Struggling on the World Scene : An Over-ambitious EU versus a Committed Iran », *European Security*, 2008, vol. 17, n° 2-3, p. 273-293.

532. Après s'être « félicité des mesures prévues dans la résolution 1737 (2006) et [avoir] engagé tous les pays à les mettre en œuvre dans leur intégralité et sans délai », le Conseil de l'Union européenne adopte la position commune 2007/140/PESC le 27 février 2007 pour mettre en œuvre les mesures qu'elle contient²⁰⁶. Ce texte a été rédigé par un groupe de travail *ad hoc* du COREPER/COPS (Comité des représentants permanents/Comité politique et de sécurité) créé à l'initiative des gouvernements français et britannique. Établi spécifiquement pour traiter de la question des sanctions contre l'Iran, ce groupe de travail appelé CONEM/CONOP réunit des représentants nationaux des directions géographiques et des experts de la non-prolifération nucléaire²⁰⁷. Afin de tenir compte de l'élargissement des mesures onusiennes et pour les renforcer, cette position commune sera amendée à plusieurs reprises²⁰⁸. Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009, la position commune 2007/140/PESC est abrogée, remplacée et complétée par la décision 2010/413/PESC du 26 juillet 2010 qui fait suite à l'adoption de la résolution 1929 (2010) du Conseil de sécurité²⁰⁹.

2. Dans la législation américaine

a. La transposition des résolutions du Conseil de sécurité en droit américain

533. En tant que membre de l'Organisation des Nations Unies depuis sa création, les États-Unis doivent exécuter les mesures décidées par le Conseil de sécurité dans le cadre du Chapitre VII. Pour que les mesures coercitives décidées par l'Organisation mondiale puissent avoir un effet dans le droit américain, elles doivent au préalable être mises en œuvre au niveau national dans une approche dualiste du droit international. À cet effet, le Congrès a adopté en décembre 1945 le *United Nations Participation Act* (UNPA) qui organise la participation des États-Unis à l'ONU et donne, entre autres, le pouvoir au président américain de mettre en œuvre les mesures adoptées par le Conseil de sécurité en vertu de l'article 41 de la Charte²¹⁰. En particulier, la section 5(a) dispose que :

Notwithstanding the provisions of any other law, whenever the United States is called upon by the Security Council to apply measures which said Council has decided, pursuant to article 41 of said Chapter, are to be employed to give effect to its decisions under said Charter, the President may, to the extent necessary to apply such measures, through any agency which

206. Position commune 2007/140/PESC du Conseil du 27 fév. 2007 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *J. O.*, L 61.

207. Florent POUPONNEAU, « Les dynamiques propres de l'Union européenne dans le système international », *précité*, p. 126.

208. V. par exemple, Position commune 2007/246/PESC du Conseil du 23 avr. 2007 modifiant la position commune 2007/140/PESC concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *J. O.*, L 61, Voir aussi la bibliographie.

209. Décision 2010/413/PESC du Conseil, *précité*.

210. *United Nations Participation Act*, 20 déc. 1945, 22 *U.S.C. sec. 278 et seq*; Sur cet acte, voir particulièrement Michael P. MALLOY, *United States Economic Sanctions*, *op. cit.*, p. 162-170.

*he may designate, and under such orders, rules, and regulations as may be prescribed by him, investigate, regulate, or prohibit, in whole or in part, economic relations of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication between any foreign country or any national thereof or any person therein and the United States or any person subject to the jurisdiction thereof, or involving any property subject to the jurisdiction of the United States*²¹¹.

534. Le président des États-Unis invoque cette disposition lorsqu'il promulgue des décrets d'application des sanctions décidées au niveau des Nations Unies²¹². Les pouvoirs conférés par la loi sur la participation des États-Unis à l'ONU sont généralement combinés avec ceux accordés par l'IEEPA qui constitue le principal fondement des sanctions unilatérales américaines²¹³. Comme le souligne Andreas F. Lowenfeld, le choix des lois sur lesquelles sont fondées les sanctions américaines traduit l'intensité du soutien des États-Unis aux mesures décidées par le Conseil de sécurité²¹⁴. En effet, lorsque les États-Unis ont été à l'initiative des mesures coercitives de l'ONU, comme dans le cas des sanctions contre l'Iraq en 1990, ils se sont appuyés non seulement sur l'autorité conférée par l'UNPA, mais aussi sur les lois relatives à une urgence nationale²¹⁵. En revanche, les États-Unis n'ont invoqué que l'UNPA pour mettre en œuvre les mesures du Conseil de sécurité envers lesquels ils ont montré une certaine réticence – sans pour autant exercer leur veto – comme dans le cas des sanctions contre la Rhodésie qu'ils n'ont appliquées que dans la mesure requise par la résolution pertinente du Conseil de sécurité²¹⁶. La pratique des États-Unis suggère que les pouvoirs de sanction conférés par l'UNPA sont considérés comme complémentaires des vastes pouvoirs exécutifs qui existent en cas d'urgence nationale et que les autorités américaines peuvent utiliser pour imposer des sanctions économiques sévères en l'absence de consensus au niveau des Nations Unies²¹⁷.

211. La section 5(b) prévoit également de lourdes sanctions en cas de violation ou de toute tentative de contournement des mesures imposées par le Conseil sécurité et mises en œuvre par le droit américain United Nations Participation Act, *précité*, Sec. 5.

212. Cette disposition a notamment été invoquée par le président américain pour mettre en œuvre les résolutions 2121 (2013), 2127 (2013) et 2134 (2013) adoptées par le Conseil de sécurité eu égard à la situation en République centrafricaine. Executive Order 13667, Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Conflict in the Central African Republic, 15 mai 2014.

213. *Ibid.*

214. Andreas F. LOWENFELD, « The United States » in *National Implementation of United Nations Sanctions : A Comparative Study*, Vera GOWLLAND-DEBBAS (éd.), Leiden : Martinus Nijhoff Publishers, 2004, p. 605-642, p. 641.

215. Voir notamment Executive Order 12724, Blocking Iraqi Government Property and Prohibiting Transactions With Iraq, 13 août 1990 ; En invoquant à la fois les dispositions de l'UNPA et du IEEPA, les États-Unis mettent en œuvre et dépassent les mesures décidées par le Conseil de sécurité. Andreas F. LOWENFELD, « The United States », *précité*, p. 624-630.

216. En promulguant l'amendement Byrd en 1971, le Congrès des États-Unis a par ailleurs autorisé l'importation de matériaux stratégiques en provenance de Rhodésie, tels que le chrome, alors que cela était expressément interdit par une résolution du Conseil de sécurité. *ibid.*, p. 619-622 ; R. Sean RANDOLPH, « The Byrd Amendment : A Postmortem », *World Affairs*, 1978, vol. 141, n° 1, p. 57-70.

217. Richard GORDON, Michael SMYTH et Tom CORNELL, *Sanctions Law, op. cit.*, p. 112.

b. Le cas des sanctions contre l'Iran

535. Lorsque le Conseil de sécurité adopte les premières mesures restrictives contre l'Iran en application du Chapitre VII de la Charte, les États-Unis disposent déjà d'un vaste arsenal de sanctions contre l'Iran, notamment en raison des doutes persistants sur la nature de son programme nucléaire. La plupart des mesures contraignantes décidées par l'organe restreint des Nations Unies étaient déjà appliquées par les États-Unis avant leur adoption au sein de l'Organisation mondiale. Non seulement Washington applique un embargo sur les armes ainsi que sur les biens et technologies nucléaires à destination de l'Iran depuis les années 1980, mais elle a également mis en place des sanctions individuelles contre certaines personnes et entités iraniennes pour leur implication dans les activités de prolifération avant leur désignation par le Conseil de sécurité²¹⁸.

536. La plupart des individus et entreprises désignées par les États-Unis pour leur implication dans les activités proliférantes de l'Iran l'ont été en vertu de l'*executive order* 13382. Promulgué par le président George Bush le 28 juin 2005, ce décret présidentiel a pour objectif d'isoler financièrement les personnes et entités ayant participé ou soutenu la prolifération d'armes de destruction massive. Pour ce faire, les inscriptions sur la liste SDN au titre de l'*executive order* 13382 interdisent toute transaction entre les personnes désignées et toute personne américaine, et gèlent tous les avoirs que les personnes désignées pourraient avoir sous la juridiction des États-Unis²¹⁹. Dès la promulgation du décret présidentiel 13382, quatre entités iraniennes voient leurs avoirs gelés par les autorités américaines, dont l'OEAI et deux filiales de l'AIO qui seront visées par la résolution 1737 du Conseil de sécurité. La société mère AIO – principal acteur de l'industrie aérospatiale iranienne – est également désignée par les autorités américaines, mais ne fera l'objet d'aucune sanction onusienne en raison de l'opposition de la Russie²²⁰.

537. En ce qui concerne les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité sur le nucléaire iranien, il convient de noter que les États-Unis n'ont pas adopté d'acte législatif particulier pour transposer les dispositions qu'elles contiennent dans le droit américain en vertu de l'UNPA. Ce n'est qu'avec l'adoption du *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act* (CISADA) en juillet 2010, quelques semaines après l'adoption de la résolution 1929 (2010) du Conseil de sécurité, que le président américain se voit confier le

218. En tout, ce ne sont pas moins de 65 personnes et 62 qui ont été visées par des mesures de gel des avoirs et des restrictions de déplacement en vertu de la législation américaine avant d'être soumises à des dispositions similaires des Nations Unies. Chiffres de l'auteur.

219. Bien qu'il ait été adopté sur le fondement de l'urgence nationale déclarée par le président Clinton en 1994 avec l'*executive order* 12938 eu égard à l'Iran, le décret 13382 ne vise pas exclusivement des personnes et entités iraniennes. Des organisations nord-coréennes et syriennes ont également été désignées sur la base de ce texte. *Executive Order* 13382, *précité*.

220. V. *supra* §430, p. 245.

pouvoir de prescrire les règlements nécessaires à l'application d'une résolution adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies et d'imposer des sanctions à l'égard de l'Iran²²¹. Ce texte amende également l'UNPA en prévoyant les sanctions en cas de violations des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU²²². Bien qu'ils soient obligés de mettre en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité, par leur statut de membre des Nations Unies, les États-Unis ne placent pas systématiquement l'ensemble des personnes et entités sanctionnées par l'Organisation mondiale sur la liste SDN²²³. Cela est particulièrement notable dans l'application des mesures coercitives décidées par le Conseil de sécurité à propos du nucléaire iranien. En effet, 25 personnes et 26 entités visées par les sanctions individuelles de l'organe n'ont jamais été inscrites sur la liste SDN établie par l'OFAC pour leur implication dans les activités nucléaires et balistiques de l'Iran posant un risque de prolifération²²⁴.

B. L'élargissement de la portée des mesures du Conseil de sécurité par l'Union européenne

538. Bien qu'elles visent à mettre en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité, certaines des mesures restrictives décidées par l'Union européenne contre l'Iran accentuent leur portée. Certaines de ces mesures les dépassent *ratione personae*, c'est-à-dire quant à leur champ d'application personnel, puisqu'elles visent davantage de personnes et entités que les sanctions onusiennes²²⁵ (1). Aussi, les sanctions du Conseil de sécurité sont dépassées *ratione materiae*, soit quant à leur champ d'application matériel, puisqu'elles s'appliquent « à plus de situations que celles qui sont définies par le Conseil de sécurité de l'ONU »²²⁶ (2). Étant donné que les États membres de l'ONU disposent d'une marge d'interprétation importante dans la mise en œuvre décidée par le Conseil de sécurité, l'extension des résolutions *ratione personae* ou *ratione materiae* ne semble pas contraire à la Charte des Nations Unies²²⁷.

221. Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act, *précité*, Sec. 108.

222. L'amende maximale qui peut être infligée à un contrevenant américain est portée de 10 000 à un million de dollars, tandis que la peine d'emprisonnement peut désormais atteindre 20 ans contre 10 auparavant. *ibid.*, Sec. 107.

223. Richard GORDON, Michael SMYTH et Tom CORNELL, *Sanctions Law*, *op. cit.*, p. 112.

224. Chiffres de l'auteur. Il est toutefois possible que certaines d'entre elles figurent sur ladite liste eu égard aux autres motifs de sanctions liées aux activités déstabilisatrices de l'Iran telles que le terrorisme international ou les violations des droits de l'homme.

225. Charlotte BEAUCILLON, *Comment choisir ses mesures restrictives ? Guide pratique des sanctions de l'UE*, *précité*, p. 13.

226. *Ibid.*, p. 14.

227. Il ne s'agit en aucun cas d'une forme de « *free riding* » des sanctions internationales de l'ONU. Pierre-Michel EISEMANN et Évelyne LAGRANGE, « Article 41 » in Jean-Pierre COT, Alain PELLET et Mathias FORTEAU, *La Charte des Nations Unies : commentaire article par article*, 3^e éd., Paris : Economica, 2005, p. 1195-1242 ; Charlotte BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l'Union Européenne*, *op. cit.*, p. 311-312.

1. Ratione personae

539. La volonté de l'Union européenne de renforcer les mesures coercitives prises par le Conseil de sécurité apparaît clairement dès l'adoption de la position commune 2007/140/PESC en ce qui concerne les sanctions individuelles. Au-delà de transposition des restrictions de déplacement et des mesures de gel d'avoir prévues dans la résolution 1737 (2006)²²⁸, le texte européen prévoit d'appliquer ces dispositions aux

personnes et entités non mentionnées à l'annexe I qui participent, sont directement associées ou apportent un appui aux activités nucléaires de l'Iran posant un risque de prolifération ou à la mise au point de vecteurs d'armes nucléaires, ou les personnes ou entités agissant en leur nom ou sur leurs instructions, ou les entités qui sont leur propriété ou sont sous leur contrôle, y compris par des moyens illicites, telles qu'énumérées à l'annexe II.

De cette manière, la position commune 2007/140/PESC identifie expressément deux catégories de personnes et entités visées par des mesures restrictives : celles désignées par le Conseil de sécurité (annexe I), et celles inscrites par le Conseil de l'Union européenne dès lors qu'il aura déterminé qu'elles participent aux activités de l'Iran posant un risque de prolifération (annexe II). Si l'annexe II est initialement vide, elle est complétée dès l'adoption de la position commune 2007/246/PESC le 24 avril 2007.

540. Les différentes positions communes et décisions adoptées par le Conseil de l'Union européenne désigneront en tout 326 personnes et 171 entités, certaines ayant été par la suite retirées de la liste ou déplacées dans l'annexe I après avoir été visées par le Conseil de sécurité. En effet, 10 entités et 12 personnes seront inscrites sur les listes européennes avant d'être désignées par le Conseil de sécurité, marquant une nouvelle fois la proactivité de l'Union dans le dossier nucléaire iranien²²⁹. L'annexe II sera progressivement organisée en trois volets, identiques aux motifs d'inscription utilisés par l'organe restreint de l'Organisation mondiale, à savoir les personnes et entités concourant au programme nucléaire et/ou au programme balistique (a), en lien avec le Corps des Gardiens de la révolution islamique (b) et avec la Compagnie de transport maritime nationale de l'Iran (c). En ce qui concerne les mesures individuelles, le Conseil de l'Union européenne allonge la liste des personnes et entités soumises à un gel des avoirs et des interdictions de déplacement, sans définir de nouveaux critères d'inscription par rapport à ceux qui ont été déterminés par le Conseil de sécurité.

228. Position commune 2007/140/PESC du Conseil, *précité*, art. 4§a) et art. 5§b).

229. Chiffres de l'auteur à partir de la liste consolidée des personnes et entités désignées par le Conseil de sécurité, l'Union européenne et les États-Unis.

a. Personnes et entités concourant au programme nucléaire et/ou au programme balistique

Afin de renforcer les sanctions prises par le Conseil de sécurité des Nations Unies, l'Union européenne vise par des restrictions de déplacement et des mesures de gel d'avoirs des personnes et entités concourant aux programmes nucléaire et balistique de l'Iran n'ayant pas été désignées par l'organe restreint. Lorsqu'il transpose la résolution 1747 (2007), le Conseil de l'Union européenne ajoute 15 personnes et 8 entités par rapport à la liste établie par le Conseil de sécurité qui contient alors 27 personnes et 25 entités. Aucune mention au programme balistique iranien n'apparaissant dans l'exposé des motifs adossé à chaque inscription, l'Union européenne cible particulièrement les personnes et entités liées aux activités nucléaires de l'Iran n'ayant pas fait l'objet de mesures individuelles au niveau onusien. En effet, si l'OEAI et plusieurs de ses responsables ont été inscrits sur la liste du Conseil de sécurité dès l'adoption de la résolution 1737 (2006), son président et son vice-président avaient échappé aux sanctions onusiennes. Considéré comme le principal responsable du développement du programme nucléaire iranien, Reza Aghazadeh – nommé à la tête de l'OEAI par Mohammad Khatami en 1997 – est ajouté à la liste européenne en avril 2007, il en est de même pour Said Esmail Khalilipour en sa qualité de vice-président de l'organisation²³⁰. Sont également désignés neuf scientifiques et techniciens qui avaient été décorés par le président Mahmoud Ahmadinejad le 27 août 2006 pour leur rôle dans le programme nucléaire iranien, particulièrement dans les activités liées à l'enrichissement d'uranium ou à la production d'hémisphères d'uranium métal qui ne peuvent avoir d'autre vocation qu'un usage militaire²³¹. L'Union européenne désigne également l'AIO qui n'avait pas été visée par les mesures du Conseil de sécurité sous la pression de la Russie²³².

541. Un nouvel élargissement de la liste de personnes et entités soumis à des sanctions individuelles est décidé par l'UE en vertu de la position commune 2008/479/PESC du 23 juin 2008. Bien que cet acte ait été adopté après la résolution 1803 (2008) du Conseil de sécurité, il n'a pas été conçu pour en transposer les dispositions²³³. Toutefois, parmi les 15

230. D'autres responsables de l'OEAI sont également visés pour obtenir de l'Iran qu'il suspende les activités liées à l'enrichissement et au retraitement. Il s'agit notamment du responsable du projet de réacteur de recherche à l'eau lourde d'Arak et du directeur du Centre de technologie nucléaire d'Ispahan qui supervise l'usine de conversion d'uranium d'Ispahan. Position commune 2007/246/PESC du Conseil, *précité*, Annexe.

231. *Idem*.

232. La Russie négociait alors la vente d'un système de missile anti-aérien avec l'AIO et le ministère de la défense et du soutien logistique aux forces armées. V. *supra* §430, p. 245.

233. Près de cinq mois se sont écoulés entre la décision politique de la résolution 1803 (3 mars 2008), sa transposition en droit communautaire par la position commune du 7 août 2008, et encore près de trois mois pour le règlement du 10 novembre permettant sa mise en œuvre. Florent POUPONNEAU, « Les dynamiques propres de l'Union européenne dans le système international », *précité*, p. 132 ; Position commune 2008/652/PESC du Conseil du 7 août 2008 modifiant la position commune 2007/140/PESC concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *J. O.*, L 213 ; Règlement (CE) n° 1110/2008 du

personnes et 20 entités désignées par la position commune 2008/479/PESC, un individu et 8 entreprises figurent aussi à l'annexe de la résolution 1803 (2008), toutes pour leur implication dans les programmes nucléaire et balistique de l'Iran²³⁴. Alors que l'élargissement de la liste européenne induit par la position commune 2007/246/PESC relève de liens avec le programme nucléaire iranien, les personnes et entités énumérées par la position commune 2008/479/PESC et non mentionnées dans la résolution 1803 (2008) sont quant à elles impliquées dans le programme balistique de l'Iran²³⁵.

542. Ancien représentant permanent de l'Iran auprès de l'AIEA entre 1997 et 2005, Ali Akbar Salehi succède à Reza Aghazadeh à la tête de l'OEAI en juillet 2009. Comme son prédécesseur, il n'est pas désigné par le Conseil de sécurité, mais fait l'objet d'une interdiction de déplacement et d'un gel de ses avoirs par les autorités européennes dès le mois de novembre 2009²³⁶. Malgré sa démission de la présidence de l'OEAI, probablement liée à des désaccords avec l'administration de Mahmoud Ahmadinejad et son soutien à Hossein Mousavi à l'élection présidentielle de 2009²³⁷, Reza Aghazadeh reste inscrit sur la liste européenne en sa qualité d'« ancien président de l'Organisation iranienne de l'énergie atomique », bien qu'il n'occupe dès lors plus de fonctions liées au programme nucléaire iranien²³⁸. L'Union européenne manifeste ainsi sa détermination à viser les plus hauts responsables du programme nucléaire iranien, indépendamment des blocages au sein du Conseil de sécurité.

543. Le nombre de désignations autonomes décidées par l'UE envers les personnes et entités concourant aux activités nucléaires et balistiques de l'Iran augmente de nouveau, de manière considérable, avec la transposition de la résolution 1929 (2010) par la position commune 2010/413/PESC du 26 juillet 2010²³⁹. Eu égard à leur implication dans les activités de l'Iran posant un risque de prolifération, ce sont en tout 164 entités et 79 personnes qui

Conseil du 10 nov. 2008 modifiant le règlement (CE) n° 423/2007 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *J. O.*, L 200, Aucune nouvelle personne ou entité n'est désignée par l'Union européenne au travers des actes mettant en œuvre la résolution 1803 (2008) du Conseil de sécurité.

234. Ces personnes et entités inscrites à l'annexe II de la position commune 2008/479/PESC seront déplacées à l'annexe I avec l'adoption de la position commune 2008/652/PESC qui transpose les mesures prévues par la résolution 1803 (2008) en droit communautaire.

235. Plusieurs sociétés voient leurs avoirs gelés pour avoir participé à la production de composants utilisés dans les systèmes d'armements iraniens, notamment balistique, comme Iran Electronic Industries ou Mechanic Industries Group. Position commune 2008/479/PESC du Conseil, *précité*, Annexe II.

236. Il s'agit du seul ajout sur la liste européenne à cette occasion. Décision 2009/840/PESC du Conseil du 18 nov. 2009 mettant en œuvre la position commune 2007/140/PESC concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *J. O.*, L 303, Annexe.

237. Seyed Hossein MOUSAVIAN, *The Iranian Nuclear Crisis*, *op. cit.*, p. 344-345.

238. Le motif d'inscription de Reza Aghazadeh est modifié en conséquence de son changement de statut. Décision 2009/840/PESC du Conseil, *précité*.

239. 31 personnes et 31 entités sont ajoutées sur la liste européennes indépendamment de toute désignation du Conseil de sécurité. Décision 2010/413/PESC du Conseil, *précité*.

sont désignées par le Conseil de l'Union européenne sans avoir été visées par le Conseil de sécurité de l'Union européenne²⁴⁰.

b. Corps des gardiens de la révolution

544. Particulièrement visé par les mesures du Conseil de sécurité, le Corps des gardiens de la révolution islamique fait également l'objet de restrictions de la part des autorités européennes²⁴¹. En effet, le Conseil de l'Union européenne élargit la liste des personnes et entités liées aux Pasdaran soumises à des restrictions de déplacement et des mesures de gels d'avoirs en ajoutant unilatéralement 10 entités et 16 personnes. Dès 2008, le Conseil de l'Union européenne désigne les forces aériennes du Corps des gardiens de la révolution islamique qui gèrent « les stocks de missiles balistiques à courte et moyenne portée de l'Iran » qui pourraient être utilisés pour transporter une ogive nucléaire²⁴². Si son commandant avait été visé par la résolution 1737 (2006), cette organisation n'a jamais fait l'objet de mesures du Conseil de sécurité, en dépit du risque de prolifération posé par ses activités²⁴³. Elle vise également Khatam al-Anbiya Construction Organisation, un groupe de sociétés détenues par le Corps des gardiens de la révolution, « agissant comme contractant principal dans des projets majeurs tels que la construction de tunnels, considéré comme soutenant les programmes nucléaire et de missiles balistiques de l'Iran »²⁴⁴. Ce consortium sera ultérieurement désigné par la résolution 1929 (2010) du Conseil de sécurité qui soulignera son rôle dans la construction du site d'enrichissement de l'uranium à Fordow²⁴⁵.

545. Le renforcement de la pression exercée par l'Union européenne sur les Pasdaran s'opère particulièrement à partir de 2010, dans la continuité de l'action du Conseil de sécurité. En effet, au-delà de la transposition en droit communautaire de la résolution 1929 (2010), par laquelle sont désignées 15 entités liées aux Pasdaran, le Conseil de l'Union européenne désigne cinq nouvelles entités et cinq personnes. Bien qu'il semble que le Conseil de sécurité ait désigné les personnes en fonction de leur grade au sein du Corps, des changements

240. Si l'on inclut également les inscriptions décidées par l'Union européenne avant le Conseil de sécurité, y compris celles figurant en annexe de la position commune 2008/479/PESC adoptée après la résolution 1803 (2008), mais n'en transposant pas les dispositions, ce sont 183 personnes et 92 entités qui ont été visées unilatéralement par les Européens pour leur participation aux programmes nucléaire et balistique de l'Iran.

241. Le Conseil de sécurité a imposé des restrictions de déplacement et/ou un gel des avoirs à 18 entités et 7 personnes liées au Corps des gardiens de la révolution islamique. V. *supra* §434-435, p. 247 et s..

242. Position commune 2008/479/PESC du Conseil, *précité*, Annexe.

243. Les forces aériennes du Corps des gardiens de la révolution islamique sont commandées par le Général Hosein Salimi. S/RES/1737 (2006), *précité*, Annexe.

244. Position commune 2008/479/PESC du Conseil, *précité*, Annexe ; Cette entité est inscrite sur la liste des États-Unis depuis le 25 octobre 2007 pour sa participation aux activités de l'Iran posant un risque de prolifération. « Designation of Iranian Entities and Individuals for Proliferation Activities and Support for Terrorism », 25 oct. 2007, Disponible sur < <https://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/oct/94193.htm> > (consulté le 14/04/2022).

245. S/RES/1929 (2010), *précité*, Annexe.

importants intervenus au niveau du commandement de cette organisation n'apparaissent pas dans la liste des personnes désignées par le Conseil de sécurité et le Comité des sanctions²⁴⁶. Ils ont au contraire été pris en compte par les autorités européennes qui ont procédé à l'inscription des commandants en poste des principaux organes des Pasdaran²⁴⁷. Le Conseil de l'Union européenne va également plus loin que le Conseil de sécurité en désignant le Corps des gardiens de la révolution islamique dans son ensemble, comme l'avaient déjà fait les États-Unis en 2007, et non uniquement les organes qui le constituent²⁴⁸.

546. Enfin, le Conseil de l'Union européenne réagit plus rapidement que le Comité des sanctions après que des violations des mesures décidées par le Conseil de sécurité ont été constatées²⁴⁹. En effet, les individus et entités ayant été identifiés comme ayant violé l'embargo sur les armes mis en œuvre par le Conseil de sécurité ont été désignés par l'Union européenne plusieurs mois avant d'être inscrits sur la liste onusienne²⁵⁰.

c. Compagnie de transport maritime de la République islamique d'Iran

547. Alors que le Conseil de sécurité n'avait visé par des mesures individuelles que trois entités liées à l'IRISL, l'Union européenne va inscrire sur ses listes 215 entités et 13 personnes supplémentaires liées à la compagnie de transport maritime de la République islamique d'Iran. Il s'agit du motif pour lequel le Conseil de l'Union européenne a désigné le plus de personnes et entités indépendamment de toute action du Conseil de sécurité qui avait seulement inscrit 15 entités liées à la compagnie maritime nationale d'Iran²⁵¹. De manière analogue à leur réaction vis-à-vis du Corps des gardiens de la révolution islamique, les autorités européennes ne se contentent pas de désigner certaines entités détenues ou contrôlées par l'IRISL, comme

246. Ce point a notamment été souligné par le groupe des experts dans son rapport de 2012 qui inclut un tableau des changements intervenus dans le commandement du Corps des gardiens de la révolution islamique. S/2012/395, *précité*, §221-222.

247. En plus d'être inscrit à l'annexe I en raison de sa désignation par la résolution 1803 (2008), le général de brigade Mohammed Reza Naqdi est ajouté à l'annexe II pour ses responsabilités au sein du Corps des gardiens de la révolution après avoir été nommé commandant de la force de résistance Basij. Décision 2010/413/PESC du Conseil, *précité*.

248. *Ibid.*, Annexe ; *Designation of Iranian Entities and Individuals for Proliferation Activities and Support for Terrorism*, *précité*.

249. V. *supra* §442-445, p. 250 et s..

250. Azim Aghajani, Ali Akbat Tabatabaei et la société Yas Air, tous trois liés aux Pasdaran, ont été inscrits sur la liste européenne en décembre 2011. Il en est de même pour la société Behineh Trading Co inscrite en tant qu'entité concourant au programme nucléaire ou de missiles balistiques et non pour d'éventuels liens avec les gardiens de la révolution. Décision 2011/783/PESC du Conseil du 1^{er} déc. 2011 modifiant la décision 2010/413/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *J. O.*, L 319, Annexe ; Sad Export Import Company sera désignée par l'Union européenne avant d'être inscrite par le Comité des sanctions en décembre 2012. Décision 2012/35/PESC du Conseil, *précité*, Annexe ; *Security Council 1737 Committee Adds New Entries to Consolidated List of Individuals and Entities*, *précité*.

251. S/RES/1803 (2008), *précité* ; S/RES/1929 (2010), *précité*.

l'a fait le Conseil de sécurité, mais désigne l'entité dans son ensemble, « y compris toutes ses succursales et ses filiales »²⁵². Afin de garantir l'application la plus efficace possible des mesures visant la société de transport maritime iranienne, les Européens fournissent de larges efforts pour identifier l'ensemble de ses succursales et filiales, en Iran mais aussi à l'étranger, ce qui explique le nombre élevé d'inscriptions sur la liste européenne²⁵³. À partir de 2011, les principaux dirigeants de l'IRISL, ou de ses succursales et filiales, sont également visés par des restrictions de déplacement et un gel de leurs avoirs par l'Union européenne²⁵⁴.

2. Ratione materiae

548. Outre l'élargissement de la liste des personnes et entités soumises à des restrictions de déplacement et un gel des avoirs, l'action de l'Union européenne se traduit également par un accroissement de la portée matérielle des mesures décidées par le Conseil de sécurité. Cette extension du champ d'application matériel des mesures décidées par le Conseil de sécurité se traduit non seulement par un élargissement de la liste des biens et technologies soumis à des restrictions commerciales (a), par un gel des avoirs de la Banque Melli (b) et par un renforcement des régimes d'inspection des navires et aéronefs en provenance et à destination d'Iran (c).

a. L'élargissement de la liste des biens et technologies soumis à restriction

549. Le règlement n° 423/2007 est adopté par le Conseil de l'Union européenne le 19 avril 2007 pour mettre en œuvre les mesures décidées par la position commune 2007/140/PESC, à la suite de l'adoption de la résolution 1737 (2006) qui interdit notamment le transfert à l'Iran de certains biens et technologies susceptibles de contribuer aux programmes nucléaire et balistiques de l'Iran. Ces restrictions commerciales sont renforcées par la mise en place par les autorités européennes d'un régime d'autorisations préalables portant sur « tous les biens et technologies, autres que ceux [définis par le Conseil de sécurité ou le Comité des sanctions], qui sont susceptibles de contribuer aux activités liées à l'enrichissement, au retraitement ou à l'eau lourde, ou de contribuer à la mise au point de vecteurs nucléaires, ou à l'exercice d'activités liées à d'autres questions que l'Agence internationale à l'énergie atomique (AIEA)

252. Décision 2010/413/PESC du Conseil, *précité*.

253. Par exemple, la société E-Sail qui agit pour le compte de l'IRISL est domiciliée en Chine, l'entité Good Luck Shipping Company à Dubaï. *ibid.*, Annexe III.

254. Décision 2011/299/PESC du Conseil du 23 mai 2011 modifiant la décision 2010/413/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *J. O.*, L 136 ; Décision 2011/783/PESC du Conseil, *précité*.

considère comme préoccupantes ou en suspens »²⁵⁵. Non seulement ledit règlement impose des restrictions supplémentaires par rapport au Conseil de sécurité, mais il déroge également à la législation communautaire en vigueur, particulièrement au règlement (CE) n° 1334/2000 du Conseil du 22 juin 2000 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations et biens et technologies à double usage²⁵⁶. Les autorités européennes étendent également l’embargo sur les armes mis en place par le Conseil de sécurité à l’ensemble des biens et technologies énumérés dans la liste des équipements militaires de l’Union européenne²⁵⁷.

550. Après l’adoption de la résolution 1803 (2008), le Conseil de l’Union va plus loin et juge dans la position commune 2008/652/PESC du 7 août 2008 qu’il est « opportun d’interdire la fourniture, la vente ou le transfert à l’Iran de certains articles, matières, équipements, biens et technologies, *en plus de ceux définis par le Conseil de sécurité ou le Comité des sanctions* »²⁵⁸. De nombreux biens qui devaient jusque-là faire l’objet d’une demande d’autorisation préalable avant d’être transférés vers l’Iran ne peuvent désormais plus être exportés²⁵⁹. Anticipant d’éventuelles tentatives de contournement des sanctions européennes, le règlement précise que lesdites interdictions « ne doivent pas être rendues inopérantes par le biais de l’exportation de biens non interdits (y compris des installations) contenant un ou plusieurs composants interdits »²⁶⁰.

b. Le gel des fonds de la Banque Melli

551. Alors que la résolution 1803 (2008) du Conseil de sécurité des Nations Unies demande à tous les États de « faire preuve de vigilance »²⁶¹ eu égard aux activités des institutions financières iraniennes, en particulier la Bank Melli et la Bank Saderat, le Conseil de l’Union interprète cette disposition de manière extensive. S’il invite les États membres à la retenue (et non à la vigilance) eu égard aux activités financières avec les banques domiciliées en Iran, ainsi que leurs succursales et agences à l’étranger – qu’elles relèvent ou non de la juridiction des États membres de l’UE –, le Conseil de l’Union européenne étend cette disposition aux

255. Règlement (CE) n° 423/2007 du Conseil du 19 mai 2007 concernant l’adoption de mesures restrictives à l’encontre de l’Iran, *J. O.*, L 103, art. 3. Les biens et technologies concernés sont énumérés à l’annexe II.

256. *Ibid.*, Préambule, §4.

257. Position commune 2007/246/PESC du Conseil, *précité*, art.1^{er}, §1, modification de l’article 1^{er}; Règlement (CE) n° 618/2007 du Conseil du 5 juin 2007 modifiant le règlement (CE) n° 423/2007 concernant l’adoption de mesures restrictives à l’encontre de l’Iran, *J. O.*, L 143, art.1^{er}, modification de l’article 5.

258. Nous soulignons. Position commune 2008/652/PESC du Conseil, *précité*, Préambule, §11.

259. Règlement (CE) n° 1110/2008 du Conseil, *précité*, Les biens et technologies ne pouvant plus être fournis à l’Iran figurent à l’annexe I Bis.

260. *Ibid.*, Annexe I Bis, Notes générales; Après l’abrogation du règlement (CE) n° 423/2007, les biens et technologies dont le transfert vers l’Iran est prohibé sont énumérés dans le Règlement (UE) n° 961/2010 du Conseil du 25 oct. 2010 concernant l’adoption de mesures restrictives à l’encontre de l’Iran et abrogeant le règlement (CE) n° 423/2007, *J. O.*, L 281, Annexes I et II.

261. S/RES/1803 (2008), *précité*, §10.

« entités financières qui ne sont pas domiciliées en Iran et ne relèvent pas de la juridiction des États membres, mais qui sont contrôlées par des personnes et entités domiciliées en Iran »²⁶².

552. Mais, c'est surtout l'interprétation de la résolution 1803 (2008) quant à la Bank Melli qui marque un dépassement *ratione materiae* des mesures décidées par le Conseil de sécurité. En effet, le Conseil de l'Union européenne va au-delà de l'appel à la vigilance eu égard aux activités menées par les institutions financières relevant de la juridiction des États membres avec la plus grande banque publique iranienne, cette dernière ayant facilité de nombreux achats de matériels sensibles pour les programmes nucléaire et balistique iraniens²⁶³. Il décide le 23 juin 2008 de geler les avoirs de la Bank Melli, mais aussi de ses succursales situées à Londres et à Moscou²⁶⁴. La société mère, basée à Téhéran, et sa filiale britannique Bank Melli plc saisissent toutes deux la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) pour contester leur inscription sur les listes européennes et demander leur annulation, mais leurs recours sont rejetés. Dans l'affaire *Bank Melli Iran*, la Cour confirme la légalité de l'acte communautaire ayant désigné la banque iranienne en se fondant sur la position déjà adoptée dans l'affaire *Kadi*²⁶⁵. Par ailleurs, la Cour conclut que le fait que Bank Melli plc soit une filiale dont le capital est détenu à 100 % par une société-mère iranienne, dont le soutien au programme nucléaire iranien était avéré, suffit à justifier les mesures restrictives prises à son encontre²⁶⁶.

553. Également mentionnée par le Conseil de sécurité pour son implication dans le financement des activités de l'Iran posant un risque de prolifération, la Bank Saderat est placée sous vigilance renforcée par le Conseil de l'Union européenne après l'adoption de la résolution 1803 (2008). En revanche, le Conseil de l'Union européenne n'interprète pas cette identification comme une invitation à en geler les fonds, comme il a pu le faire dans le cas de la Bank Melli. La Bank Saderat Iran et sa filiale britannique, Bank Saderat PLC, sont toutefois inscrites sur les listes européennes le 26 juillet 2010 bien qu'elles ne soient toujours pas visées par des mesures de gels d'avoirs du Conseil de sécurité. En effet, cette banque

262. Position commune 2008/652/PESC du Conseil, *précité*, Insertion de l'article 3 ter ; Les annexes III et IV qui énumèrent respectivement les succursales et agences relevant de la juridiction des États membres, et les entités financières situées hors de la juridiction des États membres sont complétées par la Position commune 2008/842/PESC du Conseil du 10 nov. 2008 modifiant les annexes III et IV de la position commune 2007/140/PESC concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *J. O.*, L 300.

263. La Bank Melli figure sur la liste SDN des États-Unis depuis le 25 octobre 2007 en vertu du Executive Order 13382, *précité*.

264. Position commune 2008/479/PESC du Conseil, *précité*, Annexe II.

265. CJUE, *Bank Melli Iran contre Conseil de l'Union européenne*, 16 nov. 2011, C-548/09 P ; Sur cet arrêt, voir notamment Denys SIMON, « Cour de justice et tribunaux de l'Union européenne – 2011 », *AFDI*, 2011, vol. 57, p. 675-706, p. 678-679.

266. CJUE, *Melli Bank plc contre Conseil de l'Union européenne*, 13 mars 2012, C-380/09 P ; Sur cet arrêt, voir notamment Denys SIMON, « Cour de justice et tribunaux de l'Union européenne – 2012 », *AFDI*, 2012, vol. 58, p. 773-811, p. 779-780.

d'État iranienne fournit des services financiers à des entités contribuant aux programmes nucléaire et balistique de l'Iran, certaines ayant été désignées dans la résolution 1737 (2006) du Conseil de sécurité²⁶⁷. Comme la Bank Melli avant elle, la Bank Saderat Iran engage un recours auprès de la CJUE pour demander l'annulation de son inscription sur la liste établie par les autorités européennes. La Cour considère que certains des motifs invoqués par l'Union européenne ne sont pas suffisants pour justifier le gel des avoirs de la Bank Saderat et annule par conséquent l'inscription de l'institution financière iranienne sur la liste européenne²⁶⁸.

c. Les mesures visant les aéronefs et navires

554. Le Conseil de l'Union européenne interprète également de manière extensive les dispositions du Conseil de sécurité eu égard au secteur des transports. En effet, la résolution 1803 (2008) demande aux États de faire inspecter les cargaisons transportées par l'Iran Air Cargo et l'IRISL, dès lors qu'il existe des motifs raisonnables de penser que tel aéronef ou navire transporte des biens prohibés par les résolutions du Conseil de sécurité²⁶⁹. Le Conseil de l'Union européenne ne limite pas les inspections de cargaisons suspectes aux seuls aéronefs ou navires contrôlés ou détenus par les sociétés nationales iraniennes désignées par le Conseil de sécurité, mais à l'ensemble des chargements à destination et en provenance d'Iran²⁷⁰. L'UE anticipe ainsi la résolution 1929 (2010) du Conseil de sécurité qui étend la portée des inspections des aéronefs et navires assurant le transport de marchandises à destination et en provenance de l'Iran, au-delà de ceux qui sont détenus ou contrôlés par l'Iran Air Cargo et l'IRISL²⁷¹

555. Le Conseil de l'Union européenne va également au-delà des dispositions du Conseil de sécurité en ce qui concerne les services que les États membres peuvent fournir aux entreprises de transport iraniennes. En effet, la résolution 1929 (2010) interdit aux États de proposer des « services de soutage, de combustibles ou autres approvisionnements, ou la prestation de tous autres services aux navires qui appartiennent à l'Iran ou sont affrétés par ce pays »²⁷². En revanche, l'organe restreint des Nations Unies n'impose aucune restriction sur les services qui

267. D'autres banques iraniennes, non explicitement visées par l'appel à la vigilance du Conseil de sécurité, voient également leurs avoirs gelés avec l'adoption de la décision 2010/413/PESC. Sont notamment désignées des filiales de la banque Melli, la banque Refah, la banque Sina, ou encore l'Export Development Bank of Iran (EDBI), notamment pour leur rôle dans le contournement ou la violation des sanctions internationales contre l'Iran. Décision 2010/413/PESC du Conseil, *précité*, Annexe II.

268. CJUE, *Conseil de l'Union européenne contre Bank Saderat Iran*, 21 avr. 2016, C-200/13 P ; Une décision similaire est prise vis-à-vis de la Bank Mellat. CJUE, *Conseil de l'Union européenne contre Bank Mellat*, 18 fév. 2016, C-176/13 P.

269. S/RES/1803 (2008), *précité*, §11.

270. Position commune 2008/652/PESC du Conseil, *précité*, Insertion de l'article 3 quater.

271. S/RES/1929 (2010), *précité*, §14.

272. *Ibid.*, §18.

peuvent être offerts aux sociétés de fret aérien. À cet effet le Conseil de l'Union européenne interdit la fourniture, par les ressortissants des États membres ou depuis le territoire des États membres, de « services techniques et d'entretien, pour des aéronefs de fret iraniens », dès lors qu'il existe des motifs de penser qu'ils transportent des articles dont la vente est interdite par la réglementation européenne²⁷³.

§2. Mesures autonomes

556. Compte tenu des blocages au Conseil de sécurité empêchant l'adoption de nouvelles sanctions économiques et de l'absence d'avancées sur le dossier nucléaire iranien, l'Union européenne et les États-Unis adoptent tous deux des mesures autonomes visant à renforcer la pression économique sur l'Iran. Ils ciblent particulièrement les secteurs clés de l'économie iranienne (A) et le secteur financier iranien (B).

A. Les sanctions portant sur les secteurs clés de l'économie iranienne

557. Afin d'empêcher le développement des programmes nucléaire et balistique de l'Iran, l'Union européenne et les États-Unis décident de viser des secteurs clés de l'économie iranienne. D'une part, ils visent particulièrement le secteur de l'énergie, principale source de financement du gouvernement iranien et donc potentiellement des activités posant un risque de prolifération (1). D'autre part, ils ciblent le secteur des transports qui joue un rôle considérable dans les approvisionnements dont pourrait avoir besoin l'Iran pour développer ses activités nucléaires et balistiques s'il cherchait effectivement à se doter de l'arme nucléaire (2).

1. Le pétrole, talon d'Achille de l'économie iranienne

a. Les ressources naturelles, malédiction ou aubaine ?

i. Une économie de rente fondée sur les exportations de pétrole

558. Bien qu'il soit connu et exploité depuis l'Antiquité, ce n'est qu'à partir du début du XX^e siècle que l'or noir iranien a commencé à être exploité par des compagnies étrangères, principalement britanniques, dans le cadre d'accords de concession pétrolière²⁷⁴. Le rôle du pétrole dans le développement de l'économie iranienne est ensuite resté relativement limité jusqu'au début des années 1960, en large partie en raison du faible niveau des redevances payées au gouvernement iranien par les sociétés étrangères. Déplorant que « telle qu'elle a

273. Décision 2010/413/PESC du Conseil, *précité*, art. 18.

274. Sur l'histoire du pétrole iranien, voir notamment Victor PRÉVOT, « Le pétrole iranien », *Annales de géographie*, 1954, vol. 63, n° 339, p. 380-387 ; Kamiar MOHADDES et Hashem M. PESARAN, « One hundred years of oil income and the Iranian economy : A curse or a blessing ? » *in* 2013, p. 12-45.

été organisée jusqu'à présent, l'industrie du pétrole n'a apporté aucune aide efficace au bien-être de la population, pas plus qu'au progrès technique et au développement industriel de [l'Iran] »²⁷⁵, le Premier ministre Mohammad Mossadegh décide de nationaliser le secteur du pétrole en 1951 avec la création de la *National Iranian Oil Company* (NIOC)²⁷⁶. Galvanisée par des prix élevés et une augmentation de la production, la rente pétrolière que perçoit désormais le gouvernement iranien permet de financer l'industrialisation de l'économie qui serait non seulement la clé de la croissance et de la diversification de l'économie, mais aussi un moyen d'assurer l'émancipation politique et économique de l'Iran. Toutefois, l'illusion d'indépendance créée par le développement rapide de l'Iran sous le règne de Mohammad Reza Pahlavi masque en réalité le renforcement de la dépendance de l'Iran aux pétrodollars²⁷⁷.

559. Principale source du développement économique, technologique et social de l'Iran, la richesse pétrolière constitue le pilier de l'économie iranienne. Lorsque les États-Unis et l'Union européenne décident de renforcer la pression économique sur Téhéran en 2010, l'Iran détient 9,3 % des réserves prouvées de pétrole de la planète²⁷⁸, mais également 18 % des réserves gazières²⁷⁹. L'Iran figure aussi parmi les principaux exportateurs de pétrole mais n'exporte que peu de gaz malgré l'importance de ses réserves, principalement en raison du manque d'infrastructures²⁸⁰. Depuis la révolution islamique de 1979 et ce jusqu'à l'adoption des premières sanctions multilatérales en 2006, les recettes pétrolières représentent en moyenne 87 % des exportations de biens et services – et donc la principale source de devises étrangères – et 55 % des recettes budgétaires du gouvernement²⁸¹. Entre 2008 et 2009, avant le renforcement des sanctions économiques, les exportations de pétrole et de gaz ont rapporté à l'Iran environ 74 % de ses recettes en devises, ce qui représente 24 % du PIB, permettant de financer le développement des importations. Les recettes pétrolières ont ainsi contribué à hauteur de 65 % à l'ensemble des recettes budgétaires de l'État iranien²⁸². L'environnement macroéconomique iranien est ainsi particulièrement dépendant des évolutions du marché pétrolier. Si le prix du pétrole recule, les recettes tirées par l'Iran de l'exportation d'or noir

275. S/PV.560, 14 fév. 2003, *Conseil de sécurité*, 560^e séance, §15.

276. Si la loi sur la nationalisation du pétrole a été signée le 1^{er} mai 1951 par le Premier ministre iranien, elle ne deviendra effective qu'en 1954 après trois années de confrontation avec le Royaume-Uni. Hélène CARRÈRE D'ENCAUSSE, « Le conflit anglo-iranien : 1951-1954 », *Revue française de science politique*, 1965, vol. 15, n° 4, p. 731-743.

277. Les pétrodollars désignent les dollars américains obtenus par les pays exportateurs de pétrole dans le cadre de leurs contrats de vente de pétrole libellés en dollars.

278. Il se place au 4^e rang mondial derrière le Venezuela (18,1 %), l'Arabie saoudite (16,2 %) et le Canada (10,7 %). *Statistical Review of World Energy*, BP, 2021, 69 p., p. 16.

279. L'Iran se situe au second rang mondial juste après la Russie (19 %). *ibid.*, p. 34.

280. En 2012, les exportations de gaz iranien représentaient moins de 1 % de la demande mondiale. *Natural Gas Exports from Iran*, A report required by section 505 (a) of the Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012, EIA, oct. 2012, 10 p.

281. Chiffres de l'auteur à partir des données de la Banque centrale iranienne.

282. *Islamic Republic of Iran: Selected Issues Paper*, IMF Country Report 10/76, FMI, mars 2010, 20 p., p. 2.

sur les marchés internationaux diminuent et détériorent le solde de la balance courante et le solde budgétaire en l'absence d'ajustement des importations ou des dépenses publiques²⁸³.

560. Sur le plan externe, la baisse des entrées de devises liées à la vente de pétrole entraîne une appréciation de la monnaie nationale et réduit la capacité de l'Iran à importer les matières premières et consommations intermédiaires indispensables au maintien de l'activité dans les autres secteurs de l'économie iranienne²⁸⁴. Sur le plan interne, la baisse du prix du pétrole contraint le gouvernement à réduire les dépenses publiques²⁸⁵. Compte tenu du caractère incompressible des dépenses courantes, qui permettent notamment de financer le traitement des fonctionnaires, ce sont surtout les dépenses d'investissement qui risquent d'être coupées et de peser sur l'activité économique et les perspectives de développement du pays²⁸⁶. De manière paradoxale, l'abondance de ressources naturelles ne constitue pas toujours un atout pour les États abondamment dotés, mais pourrait au contraire pénaliser leur croissance et leur développement économiques. Pour autant, les débats sur les causes, voire même l'existence, de cette « malédiction des ressources » restent très animés²⁸⁷.

ii. Un secteur fragilisé

561. Si les larges réserves de pétrole et de gaz confèrent à l'Iran le potentiel d'une puissance énergétique, elles ne peuvent contribuer à la croissance et au développement de l'économie

283. Inversement, la situation macroéconomique s'améliore lorsque le prix du pétrole augmente.

284. Le secteur de l'agriculture est notamment dépendant des importations financées par le pétrole pour l'équipement mais aussi pour des produits de base comme le blé, l'orge, le sucre ou le riz. De la même manière, une large part des intrants utilisés dans l'industrie sont importés. Jahangir AMUZEGAR, « Iran's Oil as a Blessing and a Curse », *The Brown Journal of World Affairs*, 2008, vol. 15, n° 1, p. 47-61, (consulté le 13/05/2022), p. 50.

285. Comme la plupart des États exportateurs de pétrole, l'Iran établit chaque année son budget sur la base d'une hypothèse de prix du pétrole. Par exemple, pour l'année 1389 (2010-2011 dans le calendrier grégorien) le budget annuel du gouvernement a été établi sur la base d'un prix du baril de pétrole à 65 \$, comparé à 55 \$ en 1387 et 37,5 \$ en 1388. En cas de baisse du prix du pétrole en deçà de l'hypothèse budgétaire et d'ajustement insuffisant des dépenses publiques, le déficit budgétaire de l'État iranien peut entre autres être financé par le Fonds de stabilisation du pétrole (OSF), alimenté par les éventuels excédents budgétaires.

286. Voir à ce propos les apports des modèles de croissance endogène, particulièrement Robert J. BARRO, « Government Spending in a Simple Model of Endogeneous Growth », *Journal of Political Economy*, 1990, vol. 98, n° 5, p. 103-125.

287. La littérature sur la « malédiction des ressources » est particulièrement vaste. Voir notamment, Hazem BEBLAWI et Giacomo LUCIANI, *The Rentier State: Nation, State and the Integration of the Arab World*, Londres : Croom Helm, 1987, 240 p. ; Richard AUTY, *Sustaining Development in Mineral Economies : The Resource Curse Thesis*, Londres : Routledge, 1993, p. 284 ; Jeffrey D SACHS et Andrew WARNER, « Economic reform and the process of global integration », *Brookings papers on economic activity*, 1995, vol. 1995, n° 1, p. 1-118 ; Terry Lynn KARL, *The paradox of plenty : Oil booms and petro-states*, University of California Press, 1997, 360 p. ; Paul COLLIER, « The political economy of natural resources », *Social research*, 2010, vol. 77, n° 4, p. 1105-1132 ; Daron ACEMOGLU et James A ROBINSON, *Why nations fail : The origins of power, prosperity and poverty*, Londres : Profile, 2012, 560 p.

qu'à moins d'être exploitées puis vendues sur les marchés internationaux²⁸⁸. Toutefois, plusieurs facteurs structurels sont susceptibles d'affecter les capacités d'exportation de ressources naturelles de l'Iran, et par là même le potentiel de croissance du pays.

562. D'une part, la faiblesse des investissements dans le secteur pétrolier apparaît insuffisante pour entretenir les infrastructures existantes et ainsi maintenir les niveaux de production constants²⁸⁹. Cette insuffisance s'explique principalement par la réticence des principales compagnies pétrolières internationales à investir en Iran en raison du manque d'attractivité des contrats de type « *buy-back* »²⁹⁰, des sanctions américaines²⁹¹ et de divers obstacles liés à la politique intérieure²⁹². Paradoxalement, le manque d'investissement dans les infrastructures pétrolières et l'accroissement de la demande intérieure contraignent l'Iran à importer certains produits pétroliers, en dépit de l'abondance de ses ressources naturelles²⁹³.

563. D'autre part, la vétusté et la faible productivité des raffineries existantes limitent la capacité de l'Iran à transformer suffisamment de pétrole brut en produits raffinés tels que l'essence, le diesel ou le kérosène. D'autre part, les subventions accordées par l'État aux particuliers maintiennent les prix de l'énergie à un niveau artificiellement bas et soutiennent la demande intérieure, malgré les efforts entrepris par les autorités pour rationner les carburants²⁹⁴. L'Iran est ainsi devenu l'un des États qui consomment et gaspillent le plus

288. Anthony H. CORDESMAN, Bryan GOLD et Chloe COUGHLIN-SCHULTE, *Iran - Sanctions, Energy, Arms Control, and Regime Change*, CSIS, jan. 2014, p. 11.

289. Robin PAGNAMENTA et Peter STIFF, « Iranian supply problems add to fears of \$200 oil “super-spike” », *The Times*, 7 mai 2008, n° 69317, p. 51.

290. « Les contrats *buy-back* forment l'une des branche des contrats de services dans laquelle des sociétés pétrolières étrangères s'engagent, vis-à-vis d'un pays producteur de pétrole, à mettre en œuvre l'exploration, le développement et la production pétrolière dans une région et pour une durée déterminée. Pendant la durée du contrat, c'est l'État qui est propriétaire des ressources hydrocarbonées. La société pétrolière, en revanche, n'a aucun droit de propriété ; elle ne perçoit que sa rémunération conformément aux termes du contrat ». Hossein TABATABAEI, « Les avantages et les inconvénients des contrats *buy-back* par rapport aux contrats de partage de production », *Société québécoise de droit international*, 2017, vol. 30, n° 1, p. 89-112, p. 93-94 ; Malgré des modifications dans les contrats de *buy-back* iraniens, ces derniers demeurent peu attractifs. « Analyst sees end to Iranian gasoline crisis by 2012 », *Oil & Gas Journal*, 13 août 2007.

291. *supra* Chapitre 1, Section I, §2, B, 2, a, Les restrictions sur les flux de commerce et d'investissement avec l'Iran, p. 99 .

292. Jahangir AMUZEGAR, « Iran's Oil as a Blessing and a Curse », *précité*, p. 48.

293. L'Iran importe notamment de l'essence depuis 1982. Denis BAUCHARD et Clément THERME, *L'Iran : Une puissance énergétique (ré)émergente*, Note de l'IFRI, IFRI, sept. 2007, 26 p., p. 10 ; *Analyst sees end to Iranian gasoline crisis by 2012*, *précité* ; Lee TESLIK, « Why Is Iran Importing Gasoline? », *Other oil-rich nations don't have to*, *Slate*, 2 nov. 2007.

294. Sur les subventions de l'énergie en Iran, voir notamment Narsi GHORBAN, « Les subventions de l'énergie en Iran », *Outre-Terre*, 2011, vol. 28, n° 2, p. 179-186 ; La subvention portant sur les produits pétroliers est très large en Iran, cette sous-tarifcation se traduisant par des prix des carburants inférieurs au prix du pétrole international. Ainsi, les coûts de raffinage et de distribution ne sont pas pris en compte dans la fixation du prix des produits pétroliers sur le marché iranien. Dominique FINON, *Les subventions à l'énergie dans le monde : Leur ampleur, leur efficacité et leur nécessaire recentrage*, Rapport au Conseil français de l'énergie, CIRED, oct. 2010, p. 29.

d'énergie au monde²⁹⁵. Outre la nécessité pour l'Iran d'importer certains produits pétroliers pour lesquels la capacité de production domestique est insuffisante, le niveau élevé de demande énergétique est susceptible de limiter la capacité d'exportation de l'Iran, et donc le montant des recettes pétrolières. En raison du déclin de l'industrie iranienne d'hydrocarbures, la production pétrolière journalière est passée de 6 millions de barils par jour (mbj) avant la révolution de 1979 à 3,6 mbj en 2010. La baisse de la production s'étant accompagnée d'une augmentation continue de la consommation domestique, la capacité d'exportation du pays a réduit de 5,5 mbj en 1978 à seulement 2 mbj en 2010²⁹⁶.

En garantissant aux Iraniens un prix de l'énergie nettement inférieur à celui pratiqué sur les marchés internationaux, la politique énergétique de subventions du gouvernement exacerbe le déséquilibre entre l'offre et la demande de produits raffinés en encourageant la contrebande. Une partie de la production iranienne de carburant est en effet détournée vers les États voisins dans lesquels les prix sont plus élevés et non subventionnés tels que le Pakistan, la Turquie, l'Afghanistan ou encore l'Irak²⁹⁷. Le trafic illégal de carburant pénalise doublement l'État iranien. D'une part, il le prive ainsi d'une partie de ses recettes d'exportations, la contrebande représentant en 2008 près de 15 % de la production de carburant en Iran²⁹⁸. D'autre part, la contrebande réduit la part de la production nationale pouvant être allouée à la satisfaction de la demande intérieure ce qui induit une pression à la hausse sur les importations.

295. En 2008, l'intensité énergétique de l'Iran – qui correspond au rapport de la consommation d'énergie au PIB – représentait 15 fois celle du Japon, 10 fois celle de l'Union européenne et 8 fois celle des États-Unis. Elle augmentait également à un rythme deux fois plus rapide que la moyenne mondiale, et quatre fois plus vite que le taux de croissance de la population. Jahangir AMUZEGAR, « Iran's Oil as a Blessing and a Curse », *précité*, p. 48 ; Narsi GHORBAN, « Les subventions de l'énergie en Iran », *précité*, p. 185.

296. Compte tenu de la forte croissance démographique en Iran, cette évolution s'est traduite par une chute du revenu pétrolier par tête en dollars constants qui est passé de 2 435 dollars en 1975 à seulement 933 en 2010. Fereydoun A. KHAVAND, « L'économie iranienne dans la tourmente », *Esprit*, 2012, n° 385 (6), p. 101-116, p. 110.

297. Lee TESLIK, *Why Is Iran Importing Gasoline ?*, *précité*.

298. Jahangir AMUZEGAR, « Iran's Oil as a Blessing and a Curse », *précité*, 49. Le manque à gagner pour les autorités correspond, par unité, au différentiel entre le prix auquel les produits pétroliers sont vendues sur les marchés internationaux et le prix subventionné pratiqué sur le marché iranien.

b. Les restrictions visant le secteur énergétique iranien

i. Les restrictions sur les importations iraniennes

564. Si le développement du secteur énergétique iranien a été fortement ralenti par les dispositions de la loi D’Amato-Kennedy de 1996, interdisant les investissements dans les secteurs pétroliers et gaziers, les partenariats avec les entreprises étrangères n’ont pour autant jamais cessé²⁹⁹. C’est principalement dans le cadre, contesté, de l’ISA³⁰⁰ que s’opère le renforcement des sanctions américaines visant le secteur de l’énergie iranien. Avec l’adoption du CISADA en juillet 2010 et de l’*Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act* (ITRSHRA) en août 2012, l’ISA est substantiellement modifié. Outre la réalisation d’un investissement produisant une amélioration directe et significative de la capacité de l’Iran de développer ses ressources pétrolières³⁰¹, sont désormais interdites à toute personne ou entité, qu’elles soient américaines ou non, diverses activités en lien avec le secteur énergétique iranien au-delà de certains seuils monétaires³⁰² :

- L’exportation vers l’Iran de produits pétroliers raffinés³⁰³ ;
- La vente à l’Iran de biens et services susceptibles de faciliter de manière directe et significative le maintien ou l’expansion de la production nationale iranienne de produits pétroliers raffinés³⁰⁴ ;
- La fourniture de biens et services qui pourraient contribuer, de manière directe et significative, à importer des produits pétroliers raffinés³⁰⁵ ;

299. En 2008, un rapport du Congrès américain sur la mise en œuvre de l’ISA mentionne plusieurs projets en cours impliquant des investissements étrangers majeurs tels qu’un gazoduc entre l’Iran et la Turquie, et un autre entre l’Iran et l’Inde. Kenneth KATZMAN, *The Iran Sanctions Act (ISA)*, RS20871, Congressional Research Service, 23 juill. 2008.

300. L’*Iran-Libya Sanctions Act* (ILSA) est devenu *Iran Sanctions Act* (ISA) en septembre 2006 après la levée des sanctions américaines contre la Libye.

301. Initialement, les ressources pétrolières étaient entendues comme incluant le pétrole et le gaz naturel (« *petroleum and natural gas resources* »). *Iran and Libya Sanctions Act*, précité, Sec. 14, (15) ; Seule la définition des ressources pétrolières est clarifiée par rapport à la version originelle du texte et comprend dès lors « *petroleum, refined petroleum products, oil or liquefied natural gas, natural gas resources, oil or liquefied natural gas tankers and products used to construct or maintain pipelines used to transport oil or liquefied natural gas* ». *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act*, précité.

302. Les transactions excédant un montant d’un million de dollars en une fois ou d’un montant cumulé de 5 millions de dollars sur une période d’un an.

303. Le terme de produits raffinés désigne le diesel, l’essence, le carburéacteur et l’essence d’aviation. La fourniture à l’Iran de tout bien ou service qui pourrait aider l’Iran à importer des produits pétroliers raffinés, notamment les équipements destinés aux raffineries de pétrole ou aux opérations portuaires, est également interdite. *ibid.*, Sec. 102(a)(3)(A).

304. Il s’agit notamment de limiter toute aide directe et significative en ce qui concerne la construction, la modernisation ou la réparation des infrastructures énergétiques, particulièrement de raffineries de pétrole. *ibid.*, Sec. 102(a)(2).

305. *Ibid.*, Sec. 102(a)(3)(B).

- La participation à une joint-venture en matière de développement pétrolier ou gazier en dehors de l’Iran, mais à laquelle prend part le gouvernement iranien³⁰⁶.

565. L’Union européenne prend des dispositions similaires pour empêcher le développement du secteur énergétique iranien avec l’adoption de la position commune 2010/413/PESC le 26 juillet 2010. À cet effet, les États membres interdisent la vente et la fourniture à l’Iran, ainsi que le transfert à destination de cet État, des équipements et technologies essentiels, ainsi que l’aide technique et financière connexe, destinés à l’industrie iranienne du pétrole et du gaz naturel. Sont particulièrement visées les activités liées au raffinage, au gaz naturel liquéfié, à l’exploration et à la production³⁰⁷. Tout nouvel investissement est également interdit dans ces secteurs³⁰⁸. Les entreprises européennes étant déjà contraintes sur leurs investissements dans l’industrie pétrolière et gazière iranienne par le caractère extraterritorial de l’ISA, la portée de la sanction européenne apparaît somme toute symbolique. Contrairement aux Américains, les Européens ne prennent aucune disposition pour empêcher les Iraniens d’importer des produits raffinés, en particulier de l’essence, dont ils sont largement dépendants.

ii. L’embargo sur les produits pétroliers iraniens

566. Au-delà des mesures prises pour entraver le développement de l’industrie pétrolière et gazière en Iran, les États-Unis comme l’Union européenne décident de cibler les exportations de pétrole iraniennes, principale source de recettes en devises du gouvernement. En 2011, le Congrès américain cherche à réduire les exportations de pétrole iranien en mettant en place de nouvelles sanctions sur les mécanismes de paiement utilisés par les importateurs. En vertu de la section 1245 du *National Defense Authorization Act* (NDAA), les autorités américaines interdisent à toute banque étrangère d’ouvrir de nouveaux comptes de correspondance aux États-Unis, ou imposent de strictes restrictions sur les comptes existants, si ladite banque a réalisé une transaction financière importante avec la Banque centrale d’Iran ou avec toute banque iranienne désignée par les États-Unis. Cette disposition s’applique également à toute banque centrale étrangère dans le cas où cette transaction aurait été réalisée pour payer des achats de pétrole³⁰⁹. Cette loi incite les acheteurs de pétrole iranien à réduire leurs importations de pétrole iranien en prévoyant une exemption pour les banques de tout État déterminé à avoir réduit de manière significative ses achats de pétrole en Iran sur une période de 180 jours³¹⁰. Toutefois, les livraisons de pétrole iranien doivent être réglées en monnaie locale et placées sur des comptes séquestres à l’étranger auxquels Téhéran ne

306. Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act, *précité*, Sec. 201.

307. Décision 2010/413/PESC du Conseil, *précité*, art. 4.

308. *Ibid.*, art. 6.

309. National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012, 31 déc. 2011, *P.L. 112-81*, Sec. 1245.

310. Si le texte ne précise pas ce qui caractérise une réduction significative des achats de pétrole, une lettre adressée par plusieurs sénateurs au secrétaire au Trésor américain en janvier 2012 a fixé cette réduction à 18 % du total payé pour les achats de pétrole iranien. Kenneth KATZMAN, *Iran Sanctions*, *précité*, p. 18.

pourrait accéder que pour acheter des biens non sanctionnés auprès d'entreprises locales. Si l'Iran peut continuer de vendre son pétrole à certains États, il ne peut en revanche rapatrier les recettes pétrolières qui pourraient contribuer au financement de ses activités déstabilisatrices, notamment dans les domaines nucléaire et balistique³¹¹. Dès le mois de mars 2012, l'administration américaine exempte le Japon et dix États européens des sanctions financières prévues contre les États qui poursuivent leurs importations de pétrole iranien, laissant en suspens le sort d'autres grands importateurs dont la Chine, l'Inde et la Corée du Sud³¹².

567. Pour autant, les exemptions ainsi obtenues par dix États européens – l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque et le Royaume-Uni – ne révèlent pas tant l'influence de la législation américaine sur le comportement de ces États que les effets des mesures décidées au sein de l'Union européenne. En effet, le 23 janvier 2012, le Conseil de l'Union européenne décide que « l'importation, l'achat ou le transport de pétrole brut et de produits pétroliers iraniens sont interdits ». Aucun appui financier ne peut par ailleurs être apporté par les États membres en lien avec ces activités³¹³. Cet embargo pétrolier est également renforcé par l'interdiction d'importer des produits pétrochimiques iraniens³¹⁴. Toutefois, les Européens introduisent une réserve à la poursuite de l'embargo pétrolier au-delà du mois de mai 2012 compte tenu des larges effets négatifs qui pourraient être observés sur le marché pétrolier mondial et les répercussions considérables sur les États membres :

Les mesures relatives à l'interdiction d'importer, d'acheter, ou de transporter du pétrole brut et des produits pétroliers iraniens [...] sont réexaminées au plus tard le 1er mai 2012, notamment compte tenu de la disponibilité et des conditions financières de la fourniture de pétrole et de produits pétroliers produits dans des pays autres que l'Iran, en vue d'assurer la continuité de l'approvisionnement énergétique des États membres³¹⁵.

568. Les sanctions européennes sont complétées par un renforcement des dispositions américaines pour entraver les exportations par l'Iran de ses ressources énergétiques. Promulgué le 30 juillet 2012 par le président Barack Obama, l'*executive order* 13622 prévoit de nouveaux pouvoirs permettant d'imposer des sanctions aux institutions financières étrangères qui auraient sciemment effectué ou facilité des transactions importantes pour l'achat ou l'acquisition de pétrole ou de produits pétroliers en provenance d'Iran. Il renforce à ce titre les dispositions prévues par le NDAA. Mais, ce décret présidentiel autorise également le

311. National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012, *précité*, Sec. 1245.

312. Hillary RODHAM CLINTON, « Regarding Significant Reductions of Iranian Crude Oil Purchases », U.S. Department of State, 11 juin 2012 ; Steven Lee MYERS, « U.S. Exempts Japan and 10 Other Countries From Sanctions Over Iran Oil », *New York Times*, 20 mars 2012.

313. Décision 2012/35/PESC du Conseil, *précité*, Insertion de l'article 3 ter.

314. *Idem*.

315. *Ibid.*, Modification de l'article 26.

Secrétaire d'État américain à prendre des mesures contre toute personne étrangère, et pas seulement les banques, s'étant engagée dans une transaction impliquant l'achat de pétrole ou de produits pétroliers iraniens³¹⁶. De la même manière, les autorités américaines peuvent prendre des sanctions contre toute entité étrangère ayant réalisé une transaction importante avec la NIOC, entreprise d'État fondée en 1951 avec la nationalisation de l'industrie pétrolière iranienne, qui détient un monopole sur la production de pétrole en Iran³¹⁷. Si les États-Unis avaient identifié cette société comme étant détenue ou contrôlée par le gouvernement iranien sans pour autant imposer de mesure de gel d'avoirs à son encontre³¹⁸, les avoirs de la NIOC, ainsi que 20 de ses filiales, sont gelés par le Conseil de l'Union européenne le 15 octobre 2012³¹⁹, puis par les autorités américaines le 8 novembre 2012³²⁰. En effet, les recettes de la NIOC alimentent le budget du gouvernement iranien. Le Fonds monétaire international (FMI) indique qu'en 2011/2012, 63,5 % des recettes d'exportation de pétrole et de gaz de la NIOC, selon l'hypothèse du prix budgétaire, sont reversées à l'État iranien³²¹.

2. Le secteur des transports

a. *Le transport maritime et aérien*

569. De manière à garantir l'effectivité des restrictions portant sur les flux commerciaux de biens susceptibles de contribuer aux programmes nucléaire et balistique de l'Iran, le Conseil de sécurité a institué un régime d'inspection visant les aéronefs et navires transportant des marchandises à destination et en provenance d'Iran avec les résolutions 1803 (2008) et 1929 (2010). À mesure que les États-Unis et l'Union européenne renforcent les mesures coercitives décidées au sein de l'Organisation mondiale, les sanctions visant le secteur des transports se durcissent.

570. Le 5 juillet 2010, la Commission européenne décide d'interdire l'espace aérien de l'Union à la flotte d'Airbus et de Boeing de la compagnie Iran Air en raison de problèmes de sécurité sur les appareils³²². Si cette décision est susceptible d'affecter les relations commerciales entre les États membres de l'Union européenne et l'Iran, elle est uniquement

316. Executive Order 13622, Authorizing Additional Sanctions With Respect to Iran, 30 juill. 2012.

317. *Ibid.*

318. Seules les transactions commerciales et financières avec cette entité sont alors limitées. « OFAC Identifies Entities Owned or Controlled by the Government of Iran », Press Release, OFAC, 26 nov. 2008.

319. Décision 2012/635/PESC du Conseil du 15 oct. 2012 modifiant la décision 2010/413/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *J. O.*, L 19, Annexe.

320. « Actions Taken Pursuant to Executive Order 13382 », 78 F.R. 9996, OFAC, 12 fév. 2013.

321. *Staff Report for the 2011 Article IV Consultation*, IMF Country Report 11/241, FMI, 5 juill. 2011, 33 p., p. 8.

322. Règlement (UE) n° 590/2010 de la Commission du 5 juill. 2010, modifiant le règlement (CE) n° 474/2006 établissant la liste communautaire des transporteurs aériens qui font l'objet d'une interdiction d'exploitation dans la Communauté, *J. O.*, L 170, §60-71.

motivée par des impératifs de sécurité et ne serait, selon la porte-parole de la Commission européenne, en aucun cas liée à un renforcement des sanctions frappant l'Iran en raison de son programme nucléaire³²³. Le Conseil de l'Union européenne prend toutefois de nouvelles mesures pour restreindre le transport aérien de marchandises avec l'Iran en interdisant, le 26 juillet 2010 « l'accès aux aéroports relevant de leur juridiction à tous les aéronefs de fret exploités par des compagnies iraniennes ou en provenance d'Iran, à l'exception des aéronefs transportant à la fois des passagers et du fret »³²⁴. Aucune restriction analogue n'est imposée par l'UE en ce qui concerne le transport maritime, les navires de charge détenus ou contrôlés par des sociétés iraniennes ou en provenance d'Iran pouvant toujours accéder aux ports de l'Union.

571. Les mesures visant le secteur des transports iraniens sont également renforcées après la mise en place de l'embargo sur le pétrole en janvier 2012 pour garantir l'effectivité de cette mesure. Le Conseil de l'Union européenne interdit ainsi « de fournir des navires conçus pour le transport ou le stockage de pétrole ou de produits pétrochimiques à des personnes, entités ou organismes iraniens », mais aussi « à toute personne, toute entité ou tout organisme aux fins du transport ou du stockage de pétrole ou de produits pétrochimiques iraniens »³²⁵. Cette disposition est renforcée par l'interdiction de « la construction ou la participation à la construction de nouveaux pétroliers destinés à l'Iran ou à des personnes ou entités iraniennes »³²⁶. Les États-Unis prennent des mesures similaires pour limiter les capacités d'exportation de l'Iran. En application de l'ITRSHRA, la possession d'un navire utilisé pour transporter du pétrole brut iranien peut entraîner des sanctions en vertu de l'ISA, ainsi que l'interdiction dudit navire de faire escale dans un port américain pendant deux ans³²⁷. De telles sanctions ne s'appliquent pas en ce qui concerne le transport de pétrole brut vers des pays ayant reçu des exemptions.

b. Les assurances de transport

572. L'embargo pétrolier décrété par le Conseil de l'Union européenne en janvier 2012 interdit aux ressortissants européens d'importer, d'acheter ou de transporter du pétrole brut ou des produits pétroliers iraniens. Toutefois, la décision des autorités européennes a des conséquences qui dépassent le seul territoire de l'Union au travers de l'interdiction pour les ressortissants européens de fournir « des produits d'assurance et de réassurance, en lien avec l'importation, l'achat ou le transport de pétrole brut et de produits pétroliers iraniens »³²⁸.

323. « European Union Adds Most of Iran Air's Jets to Blacklist », New York Times, 6 juill. 2010.

324. Décision 2010/413/PESC du Conseil, *précité*, Insertion de l'article 17.

325. Décision 2012/635/PESC du Conseil, *précité*, Insertion de l'article 18 ter.

326. *Ibid.*, Insertion de l'article 8 bis.

327. Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act, *précité*, Sec. 202.

328. Décision 2012/35/PESC du Conseil, *précité*, Insertion de l'article 3 bis, §2.

L'assurance est un mécanisme fondamental en matière de transport maritime de telle sorte qu'« il n'est pas de navire qui ne prenne la mer sans assurance et il est peu de chargeurs qui ne prennent la précaution d'assurer leurs marchandises »³²⁹. L'assurance apparaît inévitable non seulement en raison de la fréquence des sinistres en mer, mais aussi des montants élevés qu'ils représentent³³⁰. Les compagnies d'assurance ont d'ailleurs elles-mêmes la possibilité d'assurer tout ou partie des risques qu'elles garantissent à l'égard des assurés en souscrivant des contrats de réassurance auprès de sociétés spécialisées. Il n'y a alors aucune relation juridique entre le réassureur et l'assuré³³¹.

B. Les sanctions à l'encontre du secteur financier

573. L'Union européenne et les États-Unis visent aussi le secteur financier iranien pour empêcher que l'Iran ne se dote de l'arme nucléaire. À cet effet, ils ciblent d'abord le financement de l'État iranien en l'empêchant d'accéder aux marchés financiers internationaux et en gelant les avoirs de la Banque centrale, essentielle au bon fonctionnement de l'économie (1). Ils entravent également le secteur bancaire en privant les établissements de crédit de tout accès aux marchés européen et américain, puis en les déconnectant du réseau de messagerie interbancaire SWIFT utilisé pour réaliser les transactions internationales (2).

1. Les mesures visant l'État iranien

a. *Le financement de l'État iranien*

574. Compte tenu du rôle de l'État iranien dans l'économie, particulièrement dans le développement des programmes nucléaire et balistique de l'Iran, des mesures ont été prises pour limiter l'accès des autorités iraniennes à des financements étrangers. Le Conseil de sécurité de l'ONU a ainsi demandé à tous les États et toutes les institutions financières, dès 2007, de « ne pas souscrire de nouveaux engagements aux fins de l'octroi de subventions, d'une assistance financière et de prêts assortis de conditions libérales au Gouvernement de la République islamique d'Iran »³³². Les restrictions portant sur l'aide financière en provenance de l'étranger sont renforcées par des mesures européennes, puis américaines, portant sur le financement de l'État iranien sur les marchés financiers. En effet, le Conseil de l'Union européenne décide le 27 juillet 2010 d'interdire « de vendre ou d'acheter des obligations de l'État ou garanties par l'État émises après le 26 juillet 2010, directement

329. Philippe DELEBECQUE, *Droit maritime*, Précis, Dalloz, 2020, p.1057, §1084 ; Plus largement, sur les assurances maritimes voir Gaël PIETTE, *Droit maritime*, A. Pedone, 2017, 613p., §841 et s. ; Philippe DELEBECQUE, *Droit maritime*, *op. cit.*, §1084 et s.

330. Gaël PIETTE, *Droit maritime*, *op. cit.*, §842.

331. *ibid.*, §845. Sur les conséquences de cette disposition sur les exportations de pétrole par l'Iran, voir *infra* §613-615, p. 344 et s..

332. S/RES/1747 (2007), *précité*, §7.

ou indirectement » au bénéfice du gouvernement iranien, de la Banque centrale d'Iran ou des banques iraniennes³³³. Les États-Unis prennent des mesures similaires en 2012 avec l'adoption de l'ITRSHRA. En effet, la section 213 de cet acte autorise l'application des sanctions prévues par l'ISA³³⁴ contre toute entité qui acquiert ou facilite l'émission de dette souveraine du gouvernement iranien, y compris les obligations d'État, ou de tout organisme public, émises après l'entrée en vigueur de l'ITRSHRA le 10 août 2012³³⁵.

575. Les sanctions européennes et américaines sur le financement par la dette de l'Iran visent sans distinction les opérations réalisées sur le marché primaire – sur lequel sont émises les obligations par un processus d'adjudication de titres – et sur le marché secondaire – sur lequel sont échangées les obligations d'États précédemment émises –, quelle que soit la devise utilisée³³⁶. Elles n'interdisent en aucun cas la détention d'obligations de l'État iranien. Les effets attendus des restrictions portant sur chacun de ces segments de marché sont pourtant différents. En interdisant à leurs ressortissants de participer au marché primaire de la dette publique iranienne, les États-Unis et l'Union européenne cherchent à entraver directement l'accès de l'Iran aux capitaux occidentaux, renchérissant le coût de la dette. L'effet de restrictions sur le marché primaire de la dette publique dépend non seulement du besoin de financement de l'État visé, mais aussi des alternatives pour le combler, qu'il s'agisse d'investisseurs qui ne soient ni Européens ni Américains, du levier fiscal ou de la possibilité de se financer par création monétaire. Ces conséquences sont renforcées par les sanctions visant le marché secondaire de la dette publique qui réduisent la liquidité des titres et sont susceptibles d'entraîner une baisse du prix de revente des obligations précédemment émises et une hausse des taux d'intérêt, renchérissant davantage pour l'État visé le coût du financement sur les marchés financiers. Toutefois, l'interdiction faite aux établissements financiers occidentaux d'apporter une assistance à l'émission et la gestion de la dette publique iranienne semble peu susceptible d'avoir un impact significatif sur l'économie iranienne. En effet, l'Iran reste faiblement endetté et se finance peu sur les marchés obligataires internationaux³³⁷.

333. Règlement (UE) n° 961/2010 du Conseil, *précité*, art. 25 ; Décision 2010/413/PESC du Conseil, *précité*, art. 13.

334. Si l'ITRSHRA permet l'application des sanctions prévues au titre de l'ISA, il n'en amende pas pour autant le contenu comme c'est le cas d'autres législations, par exemple le CISADA.

335. Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act, *précité*, Sec. 213.

336. Dans le cadre des sanctions prises contre la Russie eu égard à la situation en Ukraine, les États-Unis ont d'abord imposé des restrictions sur l'émission de dette russe sur le marché primaire avant de les étendre au marché secondaire, le « marché de l'occasion » des titres de dette russe. « Directive 1A under Executive Order 14024 », Prohibitions Related to Certain Sovereign Debt of the Russian Federation, OFAC, 22 fév. 2022.

337. D'après les données de la Banque mondiale, en 2009 et 2010 la dette publique détenue par les non-résidents représentait moins de 2 % du PIB, ce qui est très faible. La dette publique de l'Iran constituait 13,2 % du PIB en 2009 et 14,7 % en 2010 selon le FMI.

b. Le gel des avoirs de la Banque centrale d'Iran

576. Au-delà des mesures prises pour entraver le financement de l'Iran sur les marchés financiers internationaux, les États-Unis et l'Union européenne décident également de viser la Banque centrale d'Iran, aussi désignée sous l'appellation Bank Markhazi. En vertu du *Monetary and Banking Act of Iran* (MBAI), la Banque centrale d'Iran est chargée de concevoir et mettre en œuvre les politiques monétaire et de crédit en tenant compte de la politique économique générale du gouvernement. À cet effet, elle poursuit simultanément quatre objectifs : (i) maintenir la valeur de la monnaie nationale ; (ii) maintenir l'équilibre de la balance des paiements³³⁸ ; (iii) faciliter les transactions commerciales ; et (iv) améliorer le potentiel de croissance de l'Iran³³⁹. Afin d'atteindre ses objectifs, la Banque centrale d'Iran assure les fonctions suivantes à savoir (i) l'émission de pièces et billets ; (ii) la supervision des banques et établissements de crédit ; (iii) la formulation de la mise en œuvre de la politique de change ; (iv) la régulation des transactions en or, ainsi que (v) des entrées et sorties de monnaie nationale³⁴⁰.

577. Fin décembre 2011 les États-Unis désignent le secteur financier iranien, y compris la Banque centrale d'Iran comme :

a primary money laundering concern [...] because of the threat because of the threat to government and financial institutions resulting from the illicit activities of the Government of Iran, including its pursuit of nuclear weapons, support for international terrorism, and efforts to deceive responsible financial institutions and evade sanctions.

En conséquence, ils décident d'en geler les avoirs³⁴¹. Cette mesure est mise en œuvre par l'*Executive Order* 13599 qui interdit toute opération portant sur les avoirs détenus par la banque centrale iranienne sur le territoire américain³⁴². De la même manière, l'Union européenne considère qu'il convient « d'instituer des mesures restrictives à l'encontre de la Banque centrale d'Iran en raison de son implication dans des activités visant à contourner les sanctions infligées à l'Iran »³⁴³. Le Conseil de l'Union européenne interdit de fournir « des pièces frappées et des billets libellés en monnaie iranienne nouvellement imprimés ou non émis »³⁴⁴ et prévoit de geler les avoirs de la Banque centrale, des dérogations étant prévues pour que cette mesure financière ciblée n'empêche pas les opérations commerciales,

338. La balance des paiements, qui retrace l'ensemble des opérations entre un État et le reste du monde, est un document comptable qui est donc, par construction, toujours équilibré. Par abus de langage, on considère souvent qu'une balance des paiements est équilibrée lorsque la variation des réserves est nulle.

339. Site internet de la Banque centrale d'Iran, Disponible sur < https://www.cbi.ir/default_en.aspx >.

340. « The Consequences of Sanctions on Iran's Central Bank », *Iranian Diplomacy*, 4 fév. 2012.

341. National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012, *précité*, Sec. 1245.

342. Executive Order 13846, Blocking Property of the Government of Iran and Iranian Financial Institutions, 5 fév. 2012.

343. Décision 2012/35/PESC du Conseil, *précité*, Préambule, §12.

344. *Ibid.*, Insertion de l'article 4 quinquies ; Règlement (UE) n° 267/2012 du Conseil, *précité*, art. 16.

y compris les contrats portant sur des produits humanitaires³⁴⁵. Ce n'est pas la première fois que les avoirs d'une banque centrale sont ainsi gelés, une telle mesure ayant notamment été adoptée par les États-Unis en réaction à la prise en otage du personnel de l'ambassade américaine à Téhéran en 1979³⁴⁶.

578. En gelant les avoirs de la Banque centrale d'Iran, les États-Unis et l'Union européenne cherchent à priver la « banque des banques » d'une partie de ses réserves internationales qui pourraient contribuer au financement des activités posant un risque de prolifération, notamment en facilitant le contournement des sanctions déjà en place. Selon le FMI, les réserves internationales d'un État correspondent aux « actifs extérieurs que les autorités monétaires contrôlent directement et dont elles peuvent disposer immédiatement pour répondre à des besoins de financement de la balance des paiements, pour intervenir sur les marchés des changes afin d'influer sur le taux de change, ainsi que pour d'autres besoins connexes (par exemple, maintenir la confiance dans la monnaie et dans l'économie, et permettre d'emprunter à l'étranger) »³⁴⁷. Si la Banque centrale iranienne possède des réserves de change confortables, accumulées grâce aux exportations de pétrole, la paralysie des actifs détenus à l'étranger est susceptible d'empêcher la Banque centrale d'Iran de mener à bien ses missions en restreignant sa marge de manœuvre pour défendre la parité de sa monnaie sur le marché des changes, et ainsi juguler l'inflation, mais aussi en réduisant sa capacité à soutenir les banques commerciales³⁴⁸.

2. Les mesures visant les institutions financières

345. Décision 2012/35/PESC du Conseil, *précité*, Modification de l'article 20; Règlement (UE) n° 267/2012 du Conseil, *précité*, art. 23.

346. Executive Order 12170, *précité*; Sur la pratique du gel des avoirs d'une banque centrale étrangère, voir notamment Emmanuel CASTELLARIN, « Le gel des avoirs d'une banque centrale étrangère comme réaction décentralisée à un fait internationalement illicite : rétorsion ou contre-mesure ? » *in* 2012, p. 173-197.

347. Les avoirs de réserves comprennent notamment l'or monétaire, les droits de tirage spéciaux, la position de réserve au FMI, les dépôts en devises, ou encore les créances sur les non-résidents. *Manuel de la balance des paiements et de la position extérieure globale*, version Sixième édition (MBP6), FMI, 2009, 372p., §6.64.

348. En 2011/12, le FMI estime le montant des réserves officielles de l'Iran à 92,2 milliards de dollars, soit l'équivalent de près de 14 mois d'importations de biens et services. *Staff Report for the 2014 Article IV Consultation*, IMF Country Report 14/93, FMI, 13 mars 2014, 52 p., p. 10.

a. *L'accès aux marchés financiers américain et européen*

579. Dans le cadre des sanctions unilatérales prises par les États-Unis contre l'Iran, l'OFAC retire aux banques iraniennes les licences bancaires qui leur permettaient d'exercer sur le territoire américain en 1996. Comme le souligne alors le président Bill Clinton dans un message au Congrès, « *there are now no Iranian banks authorized to conduct banking business in the United States* »³⁴⁹. Si les institutions financières iraniennes sont ainsi privées d'un accès direct au système financier américain, elles peuvent toutefois y recourir de manière indirecte. En effet, les autorités américaines autorisent dans un premier temps les transactions dites « *U-turn* » avec l'Iran lorsqu'elles s'opèrent entre deux institutions financières étrangères non iraniennes par l'intermédiaire de leurs comptes de correspondance détenus dans une banque américaine³⁵⁰. Cette exemption permettait aux entités iraniennes de procéder à des opérations en dollar en ayant accès aux chambres de compensation américaines de manière indirecte.

580. En septembre 2006, l'OFAC amende l'ITR – qui permet la mise en œuvre de la plupart des sanctions contre l'Iran – pour retirer la licence générale autorisant la Bank Saderat à procéder à des transactions « *U-turn* » pour le compte d'entités iraniennes, en raison du soutien financier qu'elle apporte à des groupes terroristes et en particulier au Hezbollah³⁵¹. L'OFAC coupe également l'accès au marché financier américain aux principales banques iraniennes pour leur contribution aux activités liées à la prolifération d'armes de destruction massive, particulièrement la Bank Sepah en janvier 2007 ainsi que la Bank Mellat et la Bank Melli Iran en octobre 2007³⁵². En réponse à la résolution 1803 (2008) du Conseil de sécurité qui invite les États à faire preuve de vigilance dans les activités impliquant des banques iraniennes, les États-Unis décident en novembre 2008 de révoquer pour toutes les banques l'exemption qui leur permettait de procéder à des transactions de type « *U-turn* »³⁵³. L'Union européenne renforce également les dispositions prises en

349. Report Concerning the National Emergency with Respect to Iran : Message from the President, 13 sept. 1996, p. 10552-10553.

350. Cette dérogation était contenue dans l'alinéa (a) du paragraphe 560.516 de l'*Iranian Transactions Regulations* (ITR) qui autorisait les transactions impliquant l'Iran « *when the transfer was by order of a non-Iranian foreign bank from its own account in a domestic bank to an account held by a domestic bank for a non-Iranian bank* ». Department of the Treasury – OFAC, *Iranian Transactions Regulations*, 10 nov. 2008, 73 FR 66541, *Federal Register*.

351. Department of the Treasury – OFAC, *Iranian Transactions Regulations*, 12 sept. 2006, 71 FR 53569, *Federal Register*.

352. Les filiales de ces banques sont aussi coupées du marché financier américain. *Iran's Bank Sepah Designated by Treasury Sepah Facilitating Iran's Weapons Program*, précité ; *Designation of Iranian Entities and Individuals for Proliferation Activities and Support for Terrorism*, précité.

353. *Iranian Transactions Regulations*, précité.

application de la résolution 1929 (2010) pour empêcher la fourniture à l'Iran de services financiers, notamment les services d'assurance et de réassurance³⁵⁴.

581. En interdisant les transactions « *U-turn* », les autorités américaines privent l'Iran de tout accès, direct ou indirect, au marché financier américain³⁵⁵. Ces transactions impliquant nécessairement des entités non américaines, la décision des États-Unis d'interdire les transactions « *U-turn* » avec l'Iran comporte une dimension extraterritoriale qui expose les institutions financières étrangères, particulièrement européennes, à des poursuites si elles procèdent à des transactions en dollar au bénéfice d'entités iraniennes par le biais du système financier américain³⁵⁶. Il n'y a toutefois aucune interdiction générale pour les banques ou personnes étrangères de payer des entités iraniennes en dollar américain, à condition que ces dernières n'accèdent pas au système financier américain pour se procurer des dollars afin d'effectuer leurs transactions avec l'Iran³⁵⁷.

582. De manière analogue, le Conseil de l'Union européenne décide en octobre 2012 d'interdire toute opération avec les banques domiciliées en Iran et leurs filiales à l'étranger, mais aussi les entités financières qui ne sont pas sises en Iran mais qui sont contrôlées par des personnes et entités domiciliées sur le territoire iranien, privant ses établissements de l'accès au marché financier européen³⁵⁸.

b. La déconnexion des banques iraniennes du réseau SWIFT

583. L'essor des nouvelles technologies de l'information et de la communication, conjugué à la libéralisation des marchés financiers par les pouvoirs publics et l'internalisation des échanges dans les années 1970 ont engendré une réelle révolution dans la circulation des capitaux. Les transactions financières internationales qui étaient autrefois largement assurées par le transfert physique concret de titres ou espèces sont désormais réalisées grâce à des ordres numériques³⁵⁹. C'est dans ce contexte qu'est créée la *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* (SWIFT) en 1973, une société privée de droit belge rassemblant

354. Les assurances crédit à l'exportation de court terme (d'une durée inférieure à deux ans) sont désormais interdites, comme l'étaient déjà celles de moyen et long termes depuis 2010 S/RES/1929 (2010), *précité*, §21 ; Décision 2010/413/PESC du Conseil, *précité*.

355. Des exemptions restent prévues, notamment pour les transactions autorisées par une licence générale ou spécifique délivrée par les autorités compétentes. Iranian Transactions Regulations, 31 CFR 560, §560.216.

356. La poursuite des activités en dollar pour le compte d'entités iraniennes après la révocation de l'exemption sur les transactions « *U-turn* » constitue l'un des motifs pour lesquels la BNP Paribas a été poursuivie par les autorités américaines, voir notamment *United States of America v. BNP Paribas, S.A.*, *précité*, §8-9, 44-48.

357. Kenneth KATZMAN, *Iran Sanctions*, *précité*, p. 26.

358. Des exemptions sont prévues sous réserve d'une autorisation préalable des autorités européennes pour certaines opérations concernant notamment des biens et services répondant à des besoins agricoles ou humanitaires. Décision 2012/635/PESC du Conseil, *précité*, Insertion de l'article 10 §1-2.

359. La dématérialisation des transactions et la multiplication des flux financiers permettent ainsi le développement d'acteurs auxquels il incombe d'assurer la sécurité, le contrôle et la traçabilité des transferts

239 banques réparties dans 15 pays lors de son lancement opérationnel en 1977³⁶⁰. Son objectif est alors de mettre en place un réseau de télécommunication international sécurisé permettant aux banques connectées de s'envoyer des messages standardisés relatifs aux opérations financières³⁶¹.

584. Le réseau SWIFT ne constitue donc pas un système de paiement, mais agit comme un intermédiaire facilitant la transmission des messages contenant des instructions de paiement entre les institutions financières impliquées dans une transaction. À cet égard, il est important de souligner que SWIFT n'est ni une banque ni une institution de compensation et de règlement. Cette société ne gère pas de comptes pour le bénéfice de ses clients et ne procède à aucun transfert de fonds³⁶². Par exemple, lorsqu'une entreprise iranienne achète des produits auprès d'une firme française, sa banque débite son compte et envoie un message à la banque de sa contrepartie par le biais de la plateforme SWIFT. La banque iranienne procède alors au versement du montant de la transaction sur le compte de l'entreprise acheteuse. Les informations relatives aux transactions circulent par l'intermédiaire de SWIFT mais sont exécutées par les établissements bancaires concernés³⁶³. Très largement utilisé, SWIFT est devenu une composante essentielle de l'architecture financière mondiale³⁶⁴. Il est d'ailleurs inévitable pour réaliser certaines transactions. Par exemple, dans l'Union européenne, les transactions sont opérées au travers du système de paiement Target2 et recourent nécessairement au réseau SWIFT dès lors que les paiements sont effectués dans une devise autre que l'euro, ou en euro mais à destination d'États qui utilisent une devise différente³⁶⁵.

585. Au mois de janvier 2012, l'organisation non gouvernementale américaine *United Against Nuclear Iran* (UANI) lance une campagne pour demander à SWIFT d'exclure les institutions iraniennes de son réseau, y compris la Banque centrale d'Iran. Sa démarche est

de fonds à l'échelle internationale Laurent CARROUÉ, *La planète financière : Capital, pouvoirs, espace et territoires*, Paris : Armand Colin, 2015, 256 p., p. 47-48.

360. Sur les origines et la création du réseau SWIFT, voir particulièrement Susan V. SCOTT et Markos ZACHARIADIS, *The Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT) : Cooperative governance for network innovation, standards, and community*, New York : Routledge, 2014, xvii-163, p. 7-26.

361. Dès son lancement, le réseau SWIFT procure à ses adhérents de nombreux avantages par rapport aux systèmes traditionnels de Télex et de télégraphes notamment en termes (i) de vitesse de circulation des informations, (ii) de coûts, (iii) de volume de transactions, (iv) de sécurité des messages mais aussi (v) de standardisation. *ibid.*, p. 105-106.

362. *Ibid.*, p. 1-2.

363. *Ibid.*, p. 35-37.

364. Le réseau a connu un développement fulgurant puisque le nombre d'adhérents qu'il met en relation est passé de 768 en 1980 à 10279 en 2012 et a étendu sa couverture géographique de 36 à 215 États sur la même période. Laurent CARROUÉ, *La planète financière, op. cit.*, p. 48.

365. Les autorités américaines ont exercé des pressions sur le Conseil européen et la Banque centrale européenne pour qu'ils bloquent l'accès de l'Iran à ses actifs libellés en euros au travers de Target2, en vain. Gary CLARK, Rachel ZIEMBA et Mark DUBOWITZ, *Iran's Golden Loophole*, Roubini Global Economics & Foundation for Defense of Democracies, 13 mai 2013, 11 p.

justifiée dans une lettre adressée à la société belge le 30 janvier 2012³⁶⁶. En effet, selon le groupe de pression américain, « *the global SWIFT system is used by Iran to finance its nuclear weapons program, to finance terrorist activities and to provide the financial support necessary to brutally repress its own people* ». En fournissant ses services à 19 banques iraniennes et 25 institutions connectées³⁶⁷, SWIFT aurait ainsi violé les sanctions des États-Unis, en particulier la section 104 du CISADA³⁶⁸, et de l'Union européenne³⁶⁹, mais également ses propres règles de fonctionnement³⁷⁰.

586. Le 2 février 2012, la Commission bancaire du Sénat américain adopte un texte – intitulé *Iran Sanctions, Accountability, and Human Rights Act* – visant à s'assurer que SWIFT se conforme aux sanctions internationales en coupant l'accès aux institutions financières iraniennes sanctionnées³⁷¹. À cet effet, il autorise l'imposition de sanctions financières américaines sur des organisations comme SWIFT si elles continuent à fournir de tels services aux institutions financières iraniennes sanctionnées³⁷². Le 15 mars 2012, le Conseil de l'Union européenne décide d'interdire la fourniture de services spécialisés de messagerie financières, utilisés pour échanger des données financières, aux personnes et entités désignées, par le Conseil de sécurité et par les autorités européennes pour leur participation aux activités proliférantes de l'Iran³⁷³.

587. Alors que des sanctions sont imposées par différentes juridictions à travers le monde, SWIFT ne peut décider arbitrairement le régime de sanctions à suivre en vertu de sa neutralité mais propose des services pour aider les institutions financières à se conformer aux sanctions économiques ainsi qu'aux lois sur la criminalité financière³⁷⁴. Toutefois, en tant

366. Lettre de UANI à Swift, 30 jan. 2012, Disponible sur < <https://www.unitedagainstnucleariran.com/> > (consulté le 03/05/2022).

367. *SWIFT Annual Review*, 2010, 44 p. cité dans Lettre de UANI à Swift, *précité*.

368. Cette section prévoit des sanctions contre toute institution financière étrangère qui s'engagerait dans des activités prohibées et contribuerait, directement ou indirectement, aux activités nucléaires iraniennes posant un risque de prolifération. *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act*, *précité*, Sec. 104 (c).

369. Bien qu'elle n'en précise pas les motifs, l'UANI considère que SWIFT aurait violé les dispositions contenues dans le Règlement (UE) n° 961/2010 du Conseil, *précité*.

370. L'UANI mentionne la section 1.4.1(1) des règles de l'entreprise qui dispose que « *[i]t is SWIFT policy that its services should not be used to facilitate illegal activities* ».

371. Il sera promulgué par le Sénat le 13 février. « *Senate Panel Approves Potentially Toughest Penalty Yet Against Iran's Wallet* », *New York Times*, 2 fév. 2012; *Iran Sanctions, Accountability, and Human Rights Act*, 2012, *S.2101 – 112th Congress (2011-2012)*.

372. *Ibid.*, Sec. 216.

373. Décision 2012/152/PESC du Conseil, *précité*, Insertion à l'article 20; Règlement (UE) n° 267/2012 du Conseil, *précité*, art. 23 §4.

374. Depuis 2006-2007, les messages de paiement transitant par SWIFT mentionnent des informations plus détaillées sur le client donneur d'ordre, en application des recommandations du Groupe d'action financière (GAFI) sur la lutte contre le financement du terrorisme. SWIFT met également à disposition de ses clients des outils de filtrage des transactions et de gestion des listes de sanctions publiques pour leur permettre de vérifier leur conformité aux obligations réglementaires en vigueur. « *SWIFT and Sanctions* », Disponible sur < <https://www.swift.com/about-us/legal/compliance-0/swift-and-sanctions> > (consulté le

que société de droit belge, SWIFT se trouve dans l'obligation de se conformer à la législation européenne, particulièrement en matière de sanctions³⁷⁵. Confirmant la mise en œuvre des mesures européennes, le directeur de SWIFT en souligne le caractère exceptionnel : « *Disconnecting banks is an extraordinary and unprecedented step for SWIFT. It is a direct result of international and multilateral action to intensify financial sanctions against Iran* »³⁷⁶. Cependant, l'annonce de SWIFT ne précise pas le nombre ou le nom de banques iraniennes ayant été déconnectées du réseau interbancaire mondial. L'Union européenne n'a par ailleurs publié aucune liste officielle des entités qui pourraient être concernées par cette mesure restrictive mais l'analyse des entités désignées par les autorités européennes suggère que près de 30 institutions financières pourraient avoir été privées de leur accès au réseau de messagerie financière³⁷⁷. Dans une interview, le président directeur général de SWIFT, Gottfried Leibbrandt, a indiqué que 24 banques iraniennes avaient été déconnectées du réseau de messagerie en conséquence de la décision européenne, rappelant que les États-Unis avaient adopté une réglementation similaire³⁷⁸. Si la suspension de l'accès des banques iraniennes à la messagerie interbancaire SWIFT ne les empêche pas formellement de procéder à des transactions internationales, cette mesure complique fortement la réalisation de ces opérations, et donc l'ensemble des activités de l'Iran avec le reste du monde.

Conclusion du chapitre 4

588. Alors que la portée des mesures coercitives décidées par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte semble limitée pour répondre au risque de prolifération posé par les activités nucléaires et balistiques de l'Iran, l'Union européenne et les États-Unis utilisent leur propre arsenal juridique pour renforcer la pression sur l'Iran. Ils cherchent

01/03/2022) ; Sur les solutions proposées par SWIFT en matière de sanctions, voir plus particulièrement « *Optimise sanctions compliance with pinpoint precision* », Disponible sur < <https://www.swift.com/our-solutions/compliance-and-shared-services/financial-crime-compliance/sanctions-solutions> > (consulté le 01/03/2022).

375. Cette obligation lui a été confirmée par les autorités belges. *SWIFT and Sanctions*, précité.

376. SWIFT instructed to disconnect sanctioned Iranian banks following EU Council decision, *précité* ; Récemment, la déconnexion des banques étrangères de SWIFT a été utilisée contre la Russie dans le cadre des sanctions prises en réaction à la guerre en Ukraine. Décision (PESC) 2022/346 du Conseil du 1^{er} mars 2022 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, *J. O.*, L 63, Insertion de l'article 5 *nonies*. SWIFT, An update to our message for the Swift Community, 20 mars 2022, Disponible sur < <https://www.swift.com/fr/node/308383> > (consulté le 30/04/2023).

377. « *Global Network Expels as Many as 30 of Iran's Banks in Move to Isolate Its Economy* », New York Times, 15 mars 2012.

378. « *An Interview with Gottfried Leibbrandt, CEO of SWIFT, About SIBOS 2012* », 26 oct. 2012, Disponible sur < <https://thefinanser.com/2012/10/an-interview-with-gottfried-leibbrandt-ceo-of-swift-about-sibos-2012.html/> > (consulté le 01/03/2022).

ainsi à surmonter les limites et faiblesses de l'action coercitive du Conseil de sécurité. En effet, le périmètre d'action du Conseil de sécurité est contraint par les oppositions russe et chinoise à l'adoption de sanctions économiques fortes contre l'Iran, non seulement sur le dossier nucléaire, mais aussi sur la question du respect des droits de l'homme. Le droit de veto dont disposent les membres permanents du Conseil de sécurité reflète « à la fois l'image de leur privilège et celle de la paralysie du Conseil »¹.

589. L'adoption de sanctions autonomes par les Américains et les Européens se substitue ainsi à l'inaction de l'organe restreint eu égard aux violations graves et répétées des droits de l'homme perpétrées par le régime iranien, indépendamment de leur action en matière de non-prolifération. De la même manière, les autorités américaines réagissent au soutien apporté par l'Iran au terrorisme international en décidant des sanctions unilatérales. Compte tenu de leur nature, les mesures ainsi prises par Washington et Bruxelles pour répondre aux activités déstabilisatrices de l'Iran en dehors de son programme nucléaire sont peu susceptibles d'avoir des conséquences majeures sur l'économie de l'Iran. Toutefois, ces sanctions contribuent inéluctablement à la pression politique exercée sur Téhéran dans le dossier nucléaire.

590. En outre, les sanctions unilatérales européennes et américaines sont utilisées pour compléter les mesures coercitives décidées par le Conseil de sécurité en réaction au risque de prolifération posé par les activités nucléaires et balistiques de l'Iran. Les États-Unis et l'UE vont ainsi au-delà des mesures onusiennes, qui restreignent principalement les possibilités pour l'Iran de développer son programme nucléaire et de renforcer sa capacité militaire, et visent les secteurs clés de l'économie iranienne. Épargné par les mesures du Conseil de sécurité, le secteur de l'énergie est particulièrement visé par les États-Unis et l'Union européenne puisqu'il constitue la principale source de financement du régime iranien, et donc potentiellement des programmes nucléaire et balistique posant un risque de prolifération. À cet effet, l'embargo sur les produits pétroliers décidé par les Européens vient renforcer les restrictions américaines déjà en vigueur. Il constitue ainsi l'une des mesures les plus susceptibles de déstabiliser l'économie iranienne, et donc d'influencer les décisions du régime en ce qui concerne le programme nucléaire. Toujours dans le but d'entraver le financement des activités proliférantes, les autorités américaines et européennes interprètent de manière extensive l'appel à la vigilance du Conseil de sécurité eu égard aux opérations avec des institutions financières iraniennes en gelant les avoirs de certaines banques et en leur interdisant l'accès aux marchés financiers européen et américain. Sans pour autant interdire l'ensemble des transactions internationales avec l'Iran, la décision de l'Union européenne de suspendre l'accès des banques iraniennes au réseau de messagerie interbancaire SWIFT

1. Serge SUR, « Introduction : Le Conseil de sécurité, 75 ans après » in *Le Conseil de sécurité des Nations Unies : Entre impuissance et toute-puissance*, Alexandra NOVOSSELOFF (éd.), Paris : CNRS Éditions, 2021, p. 11-26.

complique significativement la poursuite des relations commerciales et financières avec Téhéran et aura mécaniquement un effet considérable sur l'économie iranienne. S'il existe des moyens pour contourner cette disposition, ils sont aussi coûteux qu'il faut du temps pour les mettre en place.

CONCLUSION DU TITRE II

591. Alors que le faisceau d'indices suggérant l'existence d'une dimension militaire du programme nucléaire de l'Iran s'élargit à mesure que les inspecteurs de l'AIEA progressent dans leurs investigations, la diplomatie incitative déployée par les Européens depuis 2003 s'enlise. Malgré les offres de coopération qui leur sont présentées par l'E3 puis l'E3+1, les autorités iraniennes refusent toujours de suspendre les activités nucléaires duales – l'enrichissement de l'uranium et le retraitement du combustible usagé – et de renforcer leur coopération avec l'Agence. Constatant l'existence de violations par l'Iran de ses engagements internationaux en matière de non-prolifération, en particulier des dispositions contenues dans son accord de garanties, l'AIEA décide de transférer le dossier nucléaire iranien au Conseil de sécurité, compétent au premier chef pour assurer la paix et la sécurité internationales.

592. Dans le même temps, les États-Unis, la Russie et la Chine – membres permanents du Conseil de sécurité – rejoignent les négociations avec l'Iran menées par l'E3+1. Se met alors en place une double approche eu égard au dossier nucléaire iranien combinant à la fois la recherche d'une solution négociée et l'exercice d'une pression économique sur Téhéran. Entre 2006 et 2010, le Conseil de sécurité adopte ainsi quatre trains de sanctions successifs dans le cadre du Chapitre VII pour entraver le développement des programmes nucléaire et balistique iraniens, posant un risque de prolifération. À cet effet, l'organe restreint des Nations Unies met notamment en place de larges restrictions commerciales pour limiter les possibilités pour l'Iran d'acquérir les biens et technologies qui lui permettraient de concevoir une arme atomique ainsi que des sanctions individuelles – gel d'avoirs et/ou interdiction de déplacement – contre les personnes et entités qui participent aux activités proliférantes. Paradoxalement, si la Charte confère aux mesures décidées par le Conseil de sécurité contre l'Iran en vertu du Chapitre VII leur légitimité et leur application quasi universelle, elle limite aussi la portée matérielle de l'action coercitive du Conseil. Dans l'exemple iranien, les réticences de la Chine et de la Russie – toutes deux membres permanents du Conseil de sécurité dotés d'un droit de veto – à adopter des mesures fortes contre l'Iran a contribué à en affaiblir la substance.

593. Afin de renforcer la pression sur l'Iran, les États-Unis et l'Union européenne adoptent également des mesures coercitives unilatérales contre Téhéran. Ainsi réagissent-ils au soutien

de l'Iran au terrorisme international et aux violations graves et répétées des droits de l'homme qui n'ont fait l'objet d'aucune action du Conseil de sécurité en application du Chapitre VII de la Charte. Surtout, les États-Unis et l'Union européenne complètent l'arsenal de mesures décidées par le Conseil de sécurité en matière de non-prolifération. En visant les secteurs clés de l'économie iranienne, les sanctions européennes et américaines dépassent largement les mesures décidées par le Conseil de sécurité empêchant le développement des seuls programmes nucléaire et balistiques de l'Iran. Leur capacité de nuisance sur l'économie iranienne apparaît, sans l'ombre d'un doute, bien supérieure à celle des mesures onusiennes, si bien que les sanctions pourraient contraindre le régime à accéder aux requêtes du Conseil de sécurité sur le programme nucléaire. Il semble toutefois peu probable que les larges restrictions portant sur des secteurs majeurs de l'économie – particulièrement le secteur énergétique et la sphère bancaire et financière – n'aient aucune répercussion négative sur les conditions de vie des Iraniens, et ce malgré les exemptions prévues dans les régimes de sanctions contre l'Iran pour limiter les effets sur la population. De telles considérations pourraient au contraire renforcer le régime à la faveur d'un phénomène de « ralliement autour du drapeau » (« *rally around the flag* ») et s'avérer totalement inefficaces pour amener l'Iran à suspendre ses activités proliférantes, voire contre-productives en incitant le régime à intensifier ses efforts pour maîtriser l'ensemble du cycle du combustible nucléaire et développer sa capacité balistique.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

594. Lancé dans les années 1950 dans le cadre du programme *Atoms for Peace*, le programme électronucléaire iranien a longtemps bénéficié du concours des Occidentaux, en particulier les États-Unis mais aussi la France et l'Allemagne. Si les premiers doutes quant à la nature réelle des ambitions nucléaires de l'Iran sont apparus dès l'essai indien de 1974, ce n'est qu'en 1979 que le renversement du Shah lors de la révolution islamique mettra un brusque coup d'arrêt à la coopération qui s'était établie entre les Occidentaux et l'Iran sur les usages pacifiques de l'atome. Cristallisant les tensions et l'installation d'une relation de défiance entre les États-Unis et l'Iran, la prise en otage du personnel de l'ambassade américaine conduit à l'adoption des premières sanctions économiques américaines contre Téhéran.

595. Préoccupés par le soutien de l'Iran au terrorisme international et le risque de prolifération, les États-Unis adoptent unilatéralement de nombreuses sanctions contre le régime iranien à partir de la décennie 1980. Ces mesures seront progressivement renforcées par les autorités américaines jusqu'au déclenchement de la crise nucléaire iranienne. Les révélations quant à l'existence des sites de Natanz et Arak en 2002 démontrent toutefois que la pression économique exercée par les États-Unis n'a pas suffi à empêcher l'Iran de développer un programme nucléaire clandestin, malgré ses engagements internationaux en matière de non-prolifération. Dépourvues de rationalité civile, les activités nucléaires duales entreprises par l'Iran suscitent l'inquiétude de nombreux États. Les trois Européens – à savoir la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne – engagent alors le dialogue pour obtenir des autorités iraniennes qu'elles suspendent les activités nucléaires posant un risque de prolifération, l'enrichissement d'uranium et le retraitement du combustible usagé, et qu'elles renforcent leur coopération avec l'AIEA. Mais l'échec des pourparlers diplomatiques et l'intransigeance de Téhéran contraignent l'AIEA à transférer le dossier nucléaire iranien au Conseil de sécurité, seul organe compétent en ce qui concerne le maintien de la paix et la sécurité internationales. S'esquisse alors une « double approche » pour appréhender la crise nucléaire iranienne qui repose d'une part sur l'élaboration d'offres de négociations incluant un développement de la coopération et, d'autre part, sur l'instauration de sanctions économiques graduelles faute de résultat sur la recherche d'une solution négociée.

596. À partir de décembre 2006, les sanctions unilatérales américaines sont renforcées par les mesures coercitives décidées par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte et les mesures restrictives de l'Union européenne. L'élaboration d'un véritable « patchwork » de sanctions contre l'Iran s'apparente d'une certaine manière au tissage d'une toile d'araignée de plus en plus dense destinée à piéger sa proie et à la priver de ses moyens

d'action, ici pour l'empêcher d'obtenir l'arme nucléaire². L'enchevêtrement de mesures coercitives ainsi constitué contre l'Iran reflète non seulement les objectifs politiques divers des auteurs des sanctions et les cadres juridiques disparates dans lesquelles elles ont été décidées et mises en œuvre.

2. Sans être explicitée, cette métaphore de la toile d'araignée est au cœur d'un rapport de l'International Crisis Group consacré aux sanctions contre l'Iran. *Spider Web: The Making and Unmaking of Iran Sanctions*, Middle East Report n° 138, International Crisis Group, fév. 2013.

DEUXIÈME PARTIE

LA CONTRIBUTION LIMITÉE DU RÉGIME DE SANCTIONS À LA RÉOLUTION DE LA CRISE

597. Depuis la saisine du Conseil de sécurité par l'AIEA en 2006, le P5+1 a mis en œuvre une « double approche », combinant instruments coercitifs et dispositifs incitatifs, pour convaincre l'Iran de renoncer à certaines activités nucléaires posant un risque de prolifération, dans le cadre d'une solution négociée. À mesure que la pression s'est accrue sur l'Iran, la situation macroéconomique et les conditions de vie de la population se sont indéniablement dégradées. Si elles n'ont pas eu d'effet direct sur la décision des autorités iraniennes de renoncer à certaines activités nucléaires, elles ont en revanche été l'un des vecteurs de la reprise des négociations entre le P5+1 et l'Iran en facilitant l'élection du modéré Hassan Rohani à la présidence de la République islamique. La signature de l'accord intérimaire à Genève le 24 novembre 2013 laisse présager une issue à la crise nucléaire iranienne qui dure alors depuis plus d'une décennie (Titre I).

598. Les pourparlers entre les six puissances et l'Iran aboutissent à une solution négociée de long terme garantissant la nature exclusivement pacifique de l'Iran. En contrepartie d'une réduction drastique et d'un contrôle accru de ses activités nucléaires, l'Iran obtient la levée des sanctions à son encontre qui sont liées au nucléaire. Le Plan d'action global commun (PAGC) conclu à Vienne le 14 juillet 2015 constitue une véritable bouffée d'oxygène pour l'économie iranienne, mais celle-ci est éphémère. Le 8 mai 2018, le président américain Donald Trump décide de sortir unilatéralement de l'accord nucléaire et de rétablir les sanctions américaines qui avaient été levées en conséquence. Les États-Unis mettent en place une stratégie de « pression maximale » sur l'Iran afin de contraindre les autorités iraniennes à conclure un nouvel accord, bien plus contraignant que le précédent. Après le retour et le renforcement des sanctions américaines, l'incapacité des Européens à garantir les bénéfices économiques attendus par l'Iran de la réduction volontaire de ses activités nucléaires menace la pérennité de l'accord de Vienne. La suspension progressive par l'Iran de ses engagements nucléaires lance une nouvelle course contre la montre pour empêcher l'Iran de se rapprocher du seuil nucléaire (Titre II).

TITRE I

LE RÔLE DES SANCTIONS ÉCONOMIQUES DANS LA REPRISE DES NÉGOCIATIONS

599. Afin de réagir contre le risque de prolifération posé par le programme nucléaire iranien, de nombreuses sanctions ont été décidées contre Téhéran, à la fois de manière collective par le Conseil de sécurité des Nations Unies, mais aussi unilatéralement par les États-Unis et l'Union européenne. Se pose désormais la question des effets de ces mesures aussi bien sur les activités nucléaires de l'Iran que sur l'économie dans son ensemble. En effet, si les mesures onusiennes devaient entraver le développement des programmes nucléaire et balistique iraniens, les sanctions décidées ont été conçues pour infliger des coûts économiques suffisamment élevés pour amener l'Iran à faire évoluer sa position sur la question nucléaire. S'il est indéniable qu'elles ont contribué à la dégradation de la situation macroéconomique et des conditions de vie de la population, les sanctions internationales ne sont toutefois pas les seules responsables des difficultés économiques rencontrées par l'Iran. (Chapitre 5).

600. Alors qu'elles ont produit les effets pour lesquels elles ont été conçues, les sanctions internationales ont-elles permis d'infléchir la position des autorités iraniennes sur la poursuite des activités nucléaires posant un risque de prolifération ? À cet égard, les sanctions ont longtemps semblé inefficaces, voire contre-productives, chaque renforcement de la pression sur le pays donnant lieu à des provocations visant à démontrer que les sanctions n'entraveraient pas les progrès de l'Iran dans le domaine nucléaire. Toutefois, la détérioration du niveau de vie des Iraniens les a conduits, non pas à renverser le régime comme le suggère la théorie « naïve » des sanctions, mais à élire un président modéré déterminé à négocier un allègement de la pression économique avec le P5+1, en contrepartie d'une réduction du programme nucléaire de l'Iran (Chapitre 6).

Chapitre 5

Les effets des sanctions sur l'économie iranienne

601. Les nombreuses mesures coercitives décidées contre l'Iran ont été conçues non seulement pour empêcher l'Iran d'acquérir les biens et technologies susceptibles de contribuer au développement d'une arme atomique, mais aussi pour affaiblir son économie en vue d'obtenir un changement de politique des autorités iraniennes sur le dossier nucléaire. Se pose toutefois la question de la mise en œuvre des sanctions internationales par les États concernés et des effets qu'elles ont effectivement produits sur l'économie de l'Iran, particulièrement vulnérable aux chocs externes¹. Indépendante des choix politiques et de la gouvernance, cette vulnérabilité est largement liée en ce qui concerne l'Iran à la forte concentration de ses exportations autour du pétrole² et à sa dépendance aux importations de produits stratégiques tels que les produits alimentaires et manufacturiers, mais aussi l'énergie, en particulier l'essence³. Utilisant une méthodologie analogue mais des critères différents, plusieurs indicateurs ont été créés pour tenter de mesurer la vulnérabilité des économies aux chocs externes⁴. En ce qui concerne l'Iran, la valeur de ces indicateurs est particulièrement élevée, notamment en 2006 lorsqu'ont été décidées les premières mesures collectives du

1. La vulnérabilité économique peut être définie comme le « risque pour un pays d'être durablement affecté par des facteurs exogènes et imprévus ». Patrick GUILLAUMONT, « An Economic Vulnerability Index: Its design and Use for International Development Policy », *Oxford Development Studies*, 2008, vol. 37, n° 3, p. 193-228 ; Sur ce concept et ses mesures, voir aussi Lino BRIGUGLIO et Waldemar GALEA, *Updating the economic vulnerability index*, Occasional Chapters on Islands and Small States, 2003 ; Lino BRIGUGLIO, Gordon CORDINA et al., *Economic Vulnerability and Resilience : Concepts and Measurements*, Research Paper 2008/55, UNU-WIDER, 2008 ; Joël CARIOLLE, *L'Indice de vulnérabilité économique rétrospectif : mise à jour 2010*, Document de travail, FERDI, mars 2011, 38 p.

2. Compris entre 0 et 1, l'indice de concentration des produits à l'exportation « indique si une part importante des exportations d'un pays provient d'un nombre limité de produits ou si, au contraire, elles sont réparties d'une manière plus homogène entre un plus grand nombre de produits ». D'après les données publiées par l'Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), cet indice valait 0,75 en 2006 lorsque les premières mesures collectives liées au dossier nucléaire ont été décidées par le Conseil de sécurité, montrant la forte dépendance de l'Iran aux exportations de pétrole. Sur la méthodologie de calcul de cet indicateur, voir « Indice de concentration sur les produits à l'exportation », UNCTAD/STAT/IE/2019/1, Tout sur les indicateurs # 3, CNUCED, 24 jan. 2019.

3. V. *supra* §562-563, p. 314.

4. Chaque critère de vulnérabilité économique est mesuré par un indicateur qui est converti en indice par une procédure max-min. Ces composantes sont ensuite agrégées par une moyenne simple ou pondérée permettant d'obtenir un indice synthétique de vulnérabilité économique. Sur l'indice de vulnérabilité économique du Comité des politiques de développement des Nations Unies, dont les données sont publiées en ligne, voir notamment Joël CARIOLLE, *L'Indice de vulnérabilité économique rétrospectif : mise à jour 2010, précité* ; *Manuel relatif à la catégorie des pays les moins avancés : Inclusion, reclassement et mesures de soutien particulières*, Quatrième édition, Comité des politiques de développement des Nations Unies, oct. 2021, p. 72-84 ; À propos de l'indicateur développé par Lino Briguglio et Waldemar Galea. Lino BRIGUGLIO et Waldemar GALEA, *Updating the economic vulnerability index, précité* ; Lino BRIGUGLIO, Gordon CORDINA et al., *Economic Vulnerability and Resilience, précité*.

Conseil de sécurité, suggérant que les sanctions internationales pourraient avoir un effet dévastateur sur l'économie iranienne.

602. Bien qu'il soit difficile d'en mesurer les effets, les sanctions économiques ont indéniablement contribué à la dégradation de la situation économique en Iran, en réduisant les exportations, en entravant la réalisation des transactions financières et en réduisant les recettes du gouvernement⁵. Au-delà de l'impact des seules sanctions internationales, la crise financière de 2008 et la baisse persistante des cours du pétrole entre 2014 et 2016 ont aussi eu un effet négatif sur l'environnement économique de l'Iran en raison de sa vulnérabilité aux chocs externes, quelle que soit leur nature. Le renforcement de la pression sur Téhéran a également exacerbé les difficultés structurelles qui caractérisent l'économie iranienne, pénalisant son développement (Section I).

603. En dépit de leur impact majeur sur l'économie de l'Iran, tant à l'échelle macroéconomique que microéconomique, les sanctions internationales n'ont pas abouti à un effondrement ou une asphyxie de l'économie iranienne. D'une part, l'économie iranienne a su tirer parti de la relative diversification de son économie pour contenir les effets des sanctions internationales. L'Iran a ainsi cherché non seulement à diversifier sa production en accroissant son indépendance vis-à-vis de l'étranger, sans pour autant tomber dans le piège d'un repli autarcique. D'autre part, la mise en œuvre des mesures coercitives comporte ses propres limites qui atténuent les conséquences économiques des sanctions. Leurs auteurs rencontrent parfois des difficultés dans l'application des sanctions internationales qui compromettent leur efficacité, à la fois à l'échelle des États mais aussi du secteur privé, principal garant du respect des dispositions. Dans le même temps, les acteurs iraniens redoublent d'ingéniosité pour contourner les mesures coercitives, affaiblissant ainsi la pression exercée à leur encontre par le Conseil de sécurité et les puissances occidentales (Section II).

Par convention, lorsque nous utilisons des statistiques publiées par les autorités iraniennes, nous considérons que l'année iranienne qui commence le 21 mars de l'année n correspond à l'année n dans le calendrier grégorien⁶.

Section I. La dégradation de la situation économique de l'Iran

604. Conçues pour exercer une pression sur l'économie iranienne, les sanctions internationales liées au contentieux nucléaire ont produit des effets sur l'activité économique du pays. D'une part, les restrictions portant sur les échanges commerciaux et le financement

5. L'objet de ce chapitre n'est pas de quantifier les effets de sanctions internationales. V. *supra* §119, p. 68

6. Par exemple, l'année 1386 dans le calendrier iranien, qui débute le 21 mars 2007 et s'achève le 20 mars 2008, correspond à l'année 2007 dans nos analyses.

de l'économie ont dégradé l'environnement macroéconomique en Iran (§1). D'autre part, le ralentissement de l'activité, puis son recul se sont traduits par une détérioration des conditions de vie des Iraniens à l'échelle microéconomique (§2).

§1. Les effets des sanctions sur l'environnement macroéconomique

605. Si les premières mesures collectives décidées contre l'Iran n'ont eu qu'un effet limité sur l'économie, le renforcement des sanctions par les États-Unis et l'Union européenne à partir de 2010 a entraîné un net recul de l'activité économique, surtout dans le secteur pétrolier qui constitue la principale source de devises et de recettes budgétaires du gouvernement (A). En effet, la production nationale est particulièrement pénalisée par l'affaiblissement de la balance des paiements induit par les restrictions portant sur les flux commerciaux entre l'Iran et le reste du monde (B).

A. Les conséquences des sanctions sur l'activité

606. Mesurée par le produit intérieur brut (PIB), l'activité économique en Iran a progressivement ralenti jusqu'à reculer sous l'effet des sanctions internationales, mais aussi de la crise financière mondiale de 2008-2009 et des difficultés structurelles qui caractérisent l'économie iranienne (1). À cet égard, les conséquences des sanctions internationales sont particulièrement prononcées dans le secteur pétrolier, principale source de devises et de recettes budgétaires (2).

1. La baisse du PIB, principal indicateur de la santé d'une économie

a. Le ralentissement de la croissance économique

607. Instruments de coercition pacifique, les sanctions internationales cherchent à susciter un changement de comportement de l'État visé en exerçant une pression sur son économie, sans recourir à la force armée. Avant de se pencher sur les différents canaux par lesquels transitent les effets des mesures commerciales ou financières, il convient de s'intéresser à l'évolution du PIB pour évaluer l'effet global des sanctions sur l'économie du pays visé. Aussi contesté soit-il, le PIB demeure l'agrégat macroéconomique de référence de l'activité économique d'un État puisqu'il mesure la production réalisée sur le territoire national au cours d'une année⁷. Nous nous intéressons ici à la croissance du PIB réel (à prix constants) de l'Iran qui correspond au PIB nominal corrigé de l'inflation (à prix courants) et qui mesure donc l'évolution de la production en volume.

7. Sur les débats sur l'utilisation du PIB, voir particulièrement Joseph E. STIGLITZ, Amartya SEN et Jean-Paul FITOUSSI, *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*, 2009, 324 p.

608. Lorsque le Conseil de sécurité adopte les premières sanctions collectives contre le régime iranien en décembre 2006, l'Iran connaît une phase de croissance continue de sa production depuis la fin de la guerre contre l'Iraq en 1988⁸. Malgré les mesures décidées par l'Organisation mondiale, le PIB réel continue d'augmenter jusqu'en 2011 avant de chuter de 7,4 % en 2012, suggérant que les sanctions économiques n'ont eu que peu d'effet sur l'Iran avant la mise en place de l'embargo sur le pétrole par les Européens. Si la croissance est restée positive jusqu'en 2011, son rythme a toutefois diminué de manière significative peu de temps après l'adoption des premières sanctions multilatérales contre l'Iran comme le montre la figure H.6 en annexe.

609. Un tel changement de tendance n'est cependant pas suffisant pour identifier un effet causal entre la mise en œuvre de mesures coercitives et le ralentissement de l'activité économique compte tenu du contexte international et des difficultés internes. En effet, la crise économique mondiale de 2008-2009 a largement contribué à l'essoufflement de la croissance en Iran qui s'est établie à seulement 0,25 % sur l'année 2008 selon les données de la Banque mondiale⁹. Bien que la faible intégration de l'Iran au système financier mondial ait préservé l'économie iranienne des effets de la première phase de la crise financière mondiale, la transmission de cette crise à la sphère réelle par différents canaux – notamment le net recul des exportations de pétrole et la baisse des prix du pétrole et autres produits de base – a eu des conséquences considérables sur les performances macroéconomiques du pays¹⁰. Les politiques monétaires et budgétaires expansionnistes déployées par le gouvernement ainsi que le fort rebond de la production agricole soutiennent une modeste reprise économique en 2009 et 2010, freinée par la mise en œuvre d'une réforme sur les subventions des prix de l'énergie¹¹. En effet, le gouvernement iranien a décidé de supprimer progressivement les subventions ciblées sur les prix de l'énergie (en particulier l'essence), ainsi que certains produits de première nécessité (blé, riz, lait, etc.) à partir de janvier 2010, à la fois pour

8. D'après les données de la Banque mondiale, le taux de croissance annuel moyen de l'Iran entre 1988 et 2006 s'est établi à 4,2 % entre 1988 et 2006.

9. Considérée comme la pire crise économique depuis la Grande Dépression, la crise de 2008-2009 débute avec l'éclatement de la bulle immobilière aux États-Unis à l'été 2007 induit par l'endettement excessif des ménages. Compte tenu de la dissémination des risques associés aux prêts hypothécaires américains, la crise se propage au système financier international par le jeu des interdépendances entre les acteurs, secteurs et économies. La crise financière devient économique lorsque la méfiance qui s'est installée entre les banques paralyse le marché interbancaire et donc le financement des économies, conduisant pour la plupart des États industrialisés à une récession majeure.

10. Les effets de la crise économique mondiale ont aussi été renforcés par un épisode de sécheresse en 2008 important qui a décimé une large partie des récoltes agricoles. *Annual Review 1388*, Banque centrale d'Iran, 2009-2010, v-84, p. 1,3 ; *Staff Report for the 2011 Article IV Consultation*, précité, p. 5 ; « IRAN : 2008/09 Wheat Production Declines Due to Drought », *Commodity Intelligence Report*, U.S. Department of Agriculture, 9 mai 2008, Disponible sur < https://ipad.fas.usda.gov/highlights/2008/05/Iran_may2008.htm > (consulté le 24/06/2022).

11. *Annual Review 1389*, Banque centrale d'Iran, 2010-2011, v-82, p. 1 ; *Staff Report for the 2011 Article IV Consultation*, précité, p. 5 ; *Annual Review 1390*, Banque centrale d'Iran, 2011-2012, v-84, p. 1 ; *Staff Report for the 2014 Article IV Consultation*, précité, p. 6.

limiter la tendance haussière de la consommation d'énergie en Iran et pour maîtriser le déficit budgétaire¹².

b. La récession de 2012

610. Jusqu'à la décision de l'Union européenne d'imposer un embargo sur le pétrole iranien à partir du 1^{er} juillet 2012, les sanctions décidées contre le régime iranien pour contester son programme nucléaire ne semblent avoir eu qu'un effet limité sur l'activité économique de l'Iran. En effet, le PIB a chuté de 7,4 % en 2012 d'après les données de la Banque mondiale après une décélération de la croissance de 5,8 % en 2010 à 2,6 % en 2011¹³. La croissance économique atteint ainsi un niveau bien en deçà des prévisions qui avaient été établies par les principales institutions financières quelques mois auparavant. En avril 2012, alors que l'Union européenne avait déjà annoncé sa décision de cesser d'importer du pétrole iranien à l'été, le FMI prévoyait une croissance annuelle de la production de + 0,4 %¹⁴. La Banque mondiale quant à elle avait révisé ses prévisions de croissance à -1 % en juin 2012 contre 2,7 % en janvier 2012¹⁵.

611. Pour la Banque centrale, la récession en Iran a été provoquée par la conjonction de trois facteurs, sans qu'elle précise leur influence respective¹⁶. D'une part, l'environnement des affaires en Iran est caractérisé par une forte incertitude qui encourage les comportements spéculatifs déstabilisateurs et dissuade l'investissement privé dans les activités productives¹⁷.

12. De telles subventions maintiennent les prix des produits concernés à un prix artificiellement bas pour les consommateurs, ce qui alimente la demande, mais une telle politique est particulièrement coûteuse pour le gouvernement. Sur les subventions de l'énergie en Iran et leur réforme, voir notamment Narsi GHORBAN, « Les subventions de l'énergie en Iran », *précité*; Djavad SALEHI-ISFAHANI, « Energy Subsidy Reform in Iran » in *The Middle East Economies in Times of Transition*, Ishac DIWAN et Ahmed GALAL (éd.), Basingstoke : Palgrave Macmillan UK, 2016, p. 186-195.

13. Selon la Banque centrale d'Iran, la baisse de l'activité n'aurait été que de 5,8 % sur l'année 2012. *Annual Review 1391*, Banque centrale d'Iran, 2012-2013, v-85, p. 1.

14. Le FMI indiquait alors qu'une baisse de la production et des exportations de pétrole iranien était inévitable en 2012, et au-delà, tout en reconnaissant qu'il était difficile d'estimer l'ampleur du choc et ses conséquences. *World Economic Outlook : Growth Resuming, Dangers Remain*, FMI, avr. 2012, xvii-229, p. 33, 72.

15. *Global Economic Prospects : Uncertainties and vulnerabilities*, Banque mondiale, jan. 2012, 160 p., p. 1; *Global Economic Prospects : Managing growth in a volatile world*, Banque mondiale, juin 2012, 155 p., p. 1.

16. *Annual Review 1391*, *précité*, p. 1.

17. L'Iran figure le plus souvent dans le bas du tableau dans les classements internationaux en ce qui concerne la qualité du climat des affaires et sa position s'est dégradée en raison de l'adoption des sanctions internationales, mais aussi des difficultés internes du pays. Au classement Global Competitiveness Index établi par le World Economic Forum, l'Iran est ainsi passé de la 69^e place en 2010 (avec un score de 4,14) à la 82^e place en 2013 (4,07). De la même manière, le risque pays mesuré par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur une échelle de 0 à 7 a augmenté progressivement avec le renforcement de la pression économique sur l'Iran, passant de 4 jusqu'en avril 2006 à 7 en janvier 2012. « Classification des risques pays des Participants à l'Arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public », site de l'OCDE, 1^{er} juill. 2022.

D'autre part, la réforme des subventions des prix de l'énergie initiée en décembre 2012 a entraîné une forte hausse des coûts de l'énergie qui s'est répercutée sur le niveau des prix à la consommation¹⁸. Ainsi la baisse du pouvoir d'achat des ménages a-t-elle affaibli la demande qui s'adresse aux entreprises, et par là même conduit à une baisse de la production. Enfin, l'intensification des sanctions économiques contre l'Iran, en particulier celles décidées par les États-Unis et l'Union européenne, a eu un impact significatif sur les échanges avec le reste du monde. Surtout, les restrictions portant sur les exportations iraniennes de pétrole ont réduit les recettes en devises de l'Iran et les recettes budgétaires de l'État¹⁹. Afin de limiter le déséquilibre du budget, le gouvernement s'est vu contraint de diminuer les dépenses publiques, ce qui a nui non seulement à l'activité économique à court terme, mais également entaché les perspectives de croissance au long cours²⁰.

2. Les conséquences des sanctions sur le secteur énergétique

a. La contraction du marché du pétrole iranien

612. Les sanctions décidées par les États-Unis et l'Union européenne à partir de 2010 pour renforcer l'action du Conseil de sécurité ont eu un effet rapide et significatif sur la capacité de l'Iran à exporter son pétrole, mais aussi sur la production de brut et de produits pétroliers en agissant par quatre canaux. Si ces mesures (i) limitent directement les quantités de pétrole qui peuvent être exportées par l'Iran, elles agissent aussi de manière plus indirecte en visant (ii) les solutions de financement et (iii) d'assurance de ces opérations commerciales ainsi (iv) qu'en restreignant l'investissement dans les infrastructures pétrolières iraniennes²¹.

613. Alors que l'embargo pétrolier décrété par le Conseil de l'Union européenne en janvier 2012 n'impose de restrictions commerciales qu'aux seuls ressortissants européens, la décision des autorités européennes de l'assortir d'une interdiction pour ces derniers de fournir des produits d'assurance en lien avec l'importation, l'achat ou le transport de produits pétroliers iraniens a des conséquences qui dépassent le territoire de l'Union²². Cette assurance maritime est pourtant indispensable compte tenu des risques que présente le transport de pétrole pour les armateurs²³. Or, les assureurs et réassureurs européens contrôlent près de 90 % du

18. V. *infra* §641-653, p. 359 et s..

19. D'après les données de la Banque centrale d'Iran, les recettes budgétaires de l'Iran ont baissé de 10,6 % entre 2011 et 2012, largement en raison de l'embargo sur le pétrole puisque les revenus de l'État tirés des exportations d'or noir ont chuté de plus de 25 % sur la même période.

20. V. *infra* §629-634, p. 353 et s..

21. *supra*, Les restrictions sur les importations iraniennes, p. 316 .

22. Si les sanctions européennes produisent des effets en dehors du territoire de l'Union, elles n'ont pour autant aucune portée extraterritoriale intrinsèque puisqu'elles ne visent pas directement des personnes non européennes.

23. V. *supra* §572, p. 320.

marché mondial de l'assurance maritime²⁴ ce qui implique qu'il est presque impossible pour les sociétés de transport de pétrole d'échapper aux sanctions européennes, paralysant de fait les exportations de brut iranien²⁵. En effet, les États ayant obtenu des exemptions de la part des autorités américaines pour continuer à importer du pétrole iranien – à savoir la Chine, l'Inde, le Japon et la Corée du Sud – ne sont pas parvenus à obtenir de dispositions similaires en matière d'assurance auprès de l'Union européenne²⁶. Les compagnies d'assurance desdits États n'étant pas en mesure, ou refusant, de compenser l'interdiction pour les assureurs européens de couvrir le risque associé au transport de pétrole iranien, les États concernés se retrouvent confrontés à d'importantes difficultés pour poursuivre leurs achats de brut iranien et doivent trouver des alternatives²⁷.

614. Afin de maintenir les approvisionnements pétroliers en provenance d'Iran, le Japon adopte une loi permettant à l'État de se substituer aux assureurs privés européens dès l'entrée en vigueur de l'embargo le 1^{er} juillet 2012²⁸. Les armateurs de pétroliers peuvent ainsi couvrir le transport de pétrole brut iranien à destination du Japon à hauteur de 7,6 milliards de dollars en cas d'accident²⁹. La Chine et l'Inde, suivis par la Corée du Sud, demandent quant à eux à l'Iran d'assurer les livraisons de pétrole brut grâce à leurs propres tankers, transférant ainsi la responsabilité de l'assurance à Téhéran³⁰. Toutefois, cette solution se heurte à plusieurs obstacles. D'une part, la flotte de la *National Iranian Tanker Company* (NITC) apparaît insuffisante pour assurer à elle seule le transport de pétrole vers ces destinations lointaines. Si les sanctions européennes risquent de limiter la capacité de l'Iran à acquérir de nouveaux pétroliers à moyen terme, c'est aussi l'utilisation de ces navires pour stocker au large des côtes iraniennes le pétrole que Téhéran ne parvient plus à vendre en raison des sanctions qui s'avère problématique à court terme³¹. D'autre part, la

24. « Assurance maritime : L'Iran cherche à tous prix à contrer l'embargo des assureurs sur le transport de son brut », News Assurances Pro, 14 juill. 2012.

25. Pour cette raison, l'interdiction faite aux assureurs et réassureurs européens de couvrir le transport maritime de pétrole a de nouveau été utilisée pour empêcher la Russie de vendre son or noir. Solenn POULLENNEC, « Les navires transportant du pétrole russe bientôt privés d'assurance européenne », Les Échos, 2 juin 2022.

26. Sur les exemptions, v. *supra* §566, p. 317. « Marine insurance: the stranglehold on Iran? », Reuters, 17 avr. 2012; *Assurance maritime : L'Iran cherche à tous prix à contrer l'embargo des assureurs sur le transport de son brut, précité*.

27. Si la principale compagnie d'assurance maritime japonaise a indiqué être en mesure de fournir une partie de la couverture de risque, son homologue chinoise a quant à elle refusé de prendre de tels risques. « Chinese Insurer Halting Coverage for Tankers Carrying Iranian Oil », New York Times, 5 avr. 2012.

28. Le Japon refuse que les tankers iraniens soient assurés par des sociétés iraniennes, craignant que les livraisons ne soient pas assurées. *Marine insurance: the stranglehold on Iran?, précité*.

29. « Japan passes law to insure Iran oil imports », Reuters, 20 juin 2012; « Japan shippers, government to ink Iran oil shipping insurance contracts mid-July », S&P Global, 25 juin 2012.

30. *Japan passes law to insure Iran oil imports, précité*.

31. En effet, les autorités européennes interdisent « la construction ou la participation à la construction de nouveaux pétroliers destinés à l'Iran ou à des personnes ou entités iraniennes ». Décision 2012/635/PESC du Conseil, *précité*, Insertion de l'article 8 bis; L'Iran a toutefois commandé 12 supertankers auprès de la

faiblesse des fonds propres des sociétés iraniennes qui assurent désormais les tankers de la NITC, ainsi que l'absence d'engagement officiel de l'État à les soutenir en cas de sinistre, soulève des inquiétudes quant à leur solvabilité³².

615. Ainsi les difficultés rencontrées par les principaux importateurs de pétrole iranien – Japon, Chine, Corée du Sud et Inde – à trouver des alternatives aux assurances de transport des compagnies européennes expliquent-elles largement la baisse des ventes de brut par l'Iran après l'entrée en vigueur de l'embargo européen le 1^{er} juillet 2012³³. En effet, les exportations de pétrole brut iranien chutent de 2,3 millions de barils par jour (mbj) en 2011 à 1,5 en 2012³⁴. Cette baisse de 37,5 % des ventes d'or noir à l'étranger s'accompagne d'une baisse importante de la production de 16 %. Cette tendance se poursuit entre 2012 et 2013 puisque les exportations et la production de pétrole diminuent respectivement de 25,4 % et 8,1 % (figure H.10 en annexe). Si les sanctions européennes et américaines ont bien eu un effet considérable sur les volumes de pétrole exportés par l'Iran, leur effet sur les recettes pétrolières perçues par l'Iran a été limité par le niveau élevé des prix du pétrole en 2012³⁵. Selon l'EIA, l'effet volume de l'embargo sur le pétrole aurait en partie été compensé par l'effet prix puisque les recettes pétrolières de l'Iran ont baissé de 27,3 %, passant de 95 milliards de dollars en 2011 à 69 en 2012³⁶. Toutefois, les autorités iraniennes estiment que la chute des revenus pétroliers est plus conséquente et aurait atteint entre 45 et 50 % sur l'année 2012³⁷. Il est donc difficile d'évaluer avec précision les effets qu'ont pu avoir les sanctions internationales sur le marché pétrolier iranien, mais elles ont incontestablement amputé la capacité de financement de l'État iranien, susceptible de contribuer au développement des programmes nucléaire et balistique.

Chine pour augmenter sa capacité à transporter du pétrole brut, la réception du premier pétrolier ayant été prévue dès décembre 2012. Téhéran a également lancé un plan pour augmenter ses capacités de stockage. *Assurance maritime : L'Iran cherche à tous prix à contrer l'embargo des assureurs sur le transport de son brut, précité.*

32. Les difficultés que pourraient avoir les compagnies d'assurance iraniennes à indemniser les assurés en cas de sinistre sont également renforcées par les sanctions internationales qui frappent le secteur bancaire, *ibid.*

33. Thijs VAN DE GRAAF, « The “Oil Weapon” Reversed? Sanctions Against Iran and U.S.-EU Structural Power. », *Middle East Policy*, 2013, vol. 20, n° 3, p. 145 ; *Country Analysis : Iran*, EIA, 28 mars 2013 ; Anthony H. CORDESMAN, Bryan GOLD et Chloe COUGHLIN-SCHULTE, *Iran - Sanctions, Energy, Arms Control, and Regime Change, précité*, p. 21-22.

34. Chiffres de l'*U.S. Energy Information Administration* (EIA).

35. Javier BLAS, « High oil prices shield Iran from sanctions », *Financial Times*, 17 avr. 2012 ; Thijs VAN DE GRAAF, « The “Oil Weapon” Reversed? Sanctions Against Iran and U.S.-EU Structural Power. », *précité*, p. 154-155.

36. « Sanctions reduced Iran's oil exports and revenues in 2012 », EIA, 26 avr. 2013, Disponible sur < <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=11011> > (consulté le 10/06/2022).

37. « Iran says oil revenues down by half », *Reuters*, 16 déc. 2012 ; « Iranian oil revenues “drop 45%” because of sanctions », *BBC*, 8 jan. 2013.

b. Les importations de produits pétroliers raffinés

616. Les sanctions adoptées contre l'Iran dans le cadre du différend nucléaire ont également eu un effet sur la capacité de l'Iran à importer des produits pétroliers raffinés³⁸. Afin de neutraliser l'effet de ces mesures, l'Iran met en œuvre différentes stratégies pour réduire sa dépendance vis-à-vis de l'étranger en intervenant aussi bien sur l'offre que sur la demande. D'une part, le gouvernement autorise la construction de nouvelles raffineries et l'expansion des infrastructures existantes pour augmenter les capacités de production et devenir auto-suffisant en produits pétroliers raffinés à moyen terme, notamment en matière de production d'essence³⁹. À court terme, les autorités procèdent au remplissage des réservoirs d'essence à un niveau plus élevé que ceux autorisés habituellement, permettant au régime de maintenir la consommation à un niveau stable pendant plusieurs mois en dépit des sanctions⁴⁰.

617. D'autre part, le gouvernement a cherché à agir sur la demande de produits pétroliers raffinés en accélérant la mise en œuvre de la réforme des subventions⁴¹ qui prévoit que les prix de l'énergie augmentent jusqu'à 90 % de leur prix à la frontière (FOB) sur une durée de cinq ans, exerçant mécaniquement une pression à la baisse sur la demande des produits pétroliers raffinés concernés⁴². De la même manière, les autorités renforcent également le rationnement d'essence instauré en 2007 par le président Ahmadinejad en abaissant le quota mensuel de chaque propriétaire de véhicule de 100 à 60 litres par mois⁴³.

618. Grâce aux efforts fournis par le gouvernement pour augmenter les capacités de raffinage de l'Iran, la production de produits pétroliers s'accroît de 5,3 % entre 2009 et 2012 selon les chiffres de l'EIA, tirée par une augmentation de la production d'essence de 21,4 % sur la même période. Au-delà du temps nécessaire à la concrétisation de tels projets de développement, ce sont les difficultés de financement auxquelles ont été confrontées les autorités iraniennes qui expliquent la lente augmentation de la production nationale de produits pétroliers raffinés⁴⁴. L'accélération de la production d'essence en Iran a également

38. V. *supra* §564, p. 316.

39. *Country Analysis : Iran, précité*, Les capacités de raffinage de l'Iran devraient augmenter significativement entre 2012 et 2017 de telle sorte que le pays pourrait devenir un exportateur net d'essence dès 2015.

40. « Iran : pétrole, gaz, essence, les sanctions affectent les capacités de Téhéran mais pas totalement (exclusif) », *Iran Focus*, 26 juill. 2010.

41. *Country Analysis Briefs: Iran, EIA*, 17 fév. 2012.

42. Dominique GUILLAUME, Roman ZYTEK et Mohammad Reza FARZIN, *Iran – The Chronicles of the Subsidy Reform*, Working Paper, FMI, juill. 2011 ; Saeed MOSHIRI, « Energy price reform and energy efficiency in Iran » in *IAEE Energy Forum*, t. 2013, International Association for Energy Economics, Cleveland, 2013, p. 33-37 ; Djavad SALEHI-ISFAHANI, « Energy Subsidy Reform in Iran », *précité*.

43. Sur le rationnement de l'essence décidé en 2007, voir notamment Denis BAUCHARD et Clément THERME, *L'Iran : Une puissance énergétique (ré)émergente, précité*, p. 10-12 ; *Country Analysis Briefs: Iran, précité*.

44. *Ibid.*

été freinée par des incidents techniques, notamment une explosion dans la raffinerie d'Abadan lors de l'inauguration de l'infrastructure après sa modernisation en mai 2011⁴⁵.

619. Outre l'impact des politiques iraniennes sur la production, les mesures mises en œuvre pour infléchir la tendance haussière de la demande de produits pétroliers portent leurs fruits. Entre 2009 et 2012, la consommation d'essence diminue de 15 %, notamment grâce à la réforme des subventions sur les prix énergétiques, mais la consommation totale de produits raffinés est restée relativement stable⁴⁶. Alors que la production domestique d'essence ne permettait de satisfaire que 68 % de la demande en 2009, elle comble plus de 90 % des besoins à partir de 2011⁴⁷. Les actions déployées par les autorités iraniennes ont ainsi permis de réduire mécaniquement la dépendance de l'Iran aux importations pour cette catégorie de produits, essentielle au bon fonctionnement de l'économie iranienne. Il n'est toutefois pas possible de déduire précisément l'évolution des importations d'essence, et plus largement de produits pétroliers raffinés, à partir de ces données puisqu'une part de la production nationale est exportée ou stockée⁴⁸. D'après la base de données UN Comtrade, compilant des statistiques sur le commerce mondial des produits de base, les importations de « Huiles moyennes et préparations, de pétrole ou de minéraux bitumineux, ne contenant pas de biodiesel » (code douanier SH 271019) de l'Iran, comprenant entre autres l'essence, ont baissé de 36,6 % en volume entre 2010 et 2013. La baisse des importations de produits pétroliers raffinés peut être liée aussi bien aux mesures prises par le gouvernement pour limiter la dépendance de l'Iran vis-à-vis du reste du monde en la matière, mais également aux sanctions économiques qui restreignent l'accès pour l'Iran à ces produits sur les marchés internationaux.

B. La transmission des effets des sanctions économiques par le canal de la balance des paiements

620. Si l'effet de certaines sanctions économiques – les mesures individuelles (restrictions de déplacement, gels d'avoirs) ou les restrictions ciblées (interdiction d'exporter une technologie particulière ou de l'armement, prohibition de fournir une assistance technique) – ne peut s'apprécier qu'à l'échelle microéconomique, les restrictions les plus larges affaiblissent significativement la balance des paiements de l'État visé. D'une part, les sanctions affectent négativement l'activité économique au travers de leurs effets sur la balance commerciale

45. *Country Analysis : Iran, précité*; « Lethal blast at Iran refinery as Ahmadinejad visits », Reuters, 24 mai 2013. Les installations nucléaires iraniennes ont également fait l'objet d'opérations clandestines, v. *infra* §795-799, p. 443 et s..

46. D'après les chiffres de l'EIA, la consommation totale de produits raffinés n'a augmenté que de 1,1 % sur la période considérée.

47. La production d'essence représente 90,9 % de la demande nationale en 2011, 97,2 % en 2012 et 94,3 % en 2013 selon les données de l'EIA.

48. Il n'existe pas de données accessibles publiquement sur ces éléments.

(1). D'autre part, les mesures coercitives réduisent la production nationale en raison des dispositions qui restreignent les possibilités de financement de l'économie auprès des acteurs étrangers, pour le secteur public comme pour les acteurs privés (2)

1. L'affaiblissement de la balance commerciale

a. *Les effets directs des sanctions*

621. Décrivant l'ensemble des transactions entre les résidents et les non-résidents sur une période donnée, la balance des paiements est probablement le document de comptabilité nationale le plus important lorsqu'il s'agit d'évaluer les effets des sanctions sur l'économie d'un État⁴⁹. Si la balance des paiements est équilibrée par construction – en raison du principe d'inscription en partie double – il est intéressant d'étudier le solde de chacun des comptes qui la composent pour comprendre les canaux par lesquels les sanctions internationales sont susceptibles d'affecter l'économie de l'État visé.

622. Les sanctions commerciales qui visent à restreindre les exportations vers et les importations en provenance d'Iran affectent le solde de la balance des transactions courantes qui retrace l'ensemble des opérations courantes entre un État et le reste du monde⁵⁰. En ce qui concerne l'Iran, le niveau et les fluctuations du compte courant sont principalement déterminés par la balance commerciale qui correspond à la différence entre les exportations et les importations de biens et services, et plus particulièrement par l'évolution des exportations de pétrole⁵¹.

623. En provoquant une chute drastique des exportations d'or noir – qui représentaient jusqu'en 2011 plus de 80 % des exportations totales – l'embargo sur le pétrole décidé en 2012 exerce une pression à la baisse sur le solde de la balance courante par un effet volume, en dépit de la réorientation des échanges, comme le montre la figure 5.1⁵². De la même manière, l'embargo réduit de manière drastique l'afflux de devises étrangères vers l'Iran. Toutefois, le montant des avoirs de réserve détenus par la Banque centrale d'Iran a continué d'augmenter à la faveur des prix élevés du pétrole, et ce malgré le renforcement des sanctions économiques par les États-Unis et l'Union européenne, passant selon le FMI de 78 milliards

49. Sur la balance des paiements, voir notamment Paul KRUGMAN, Maurice OBSTFELD et Marc MELITZ, *Économie internationale*, trad. par Gunther CAPELLE-BLANCARD et Matthieu CROZET, 11^e éd., Montreuil : Pearson, 2018, p. 340-351.

50. Le compte des transactions courantes se décompose en quatre catégories qui concernent (i) le commerce international de biens, (ii) les échanges de services, (iii) les revenus primaires reçus des facteurs de production situés à l'étranger, (iv) les revenus secondaires aussi appelés transferts courants.

51. Selon les calculs de l'auteure à partir des données de la Banque centrale d'Iran, le coefficient de corrélation entre le compte courant et les exportations de pétrole entre 2000 et 2020 est 0,91 ce qui traduit une très forte interdépendance entre les deux variables.

52. sur la réorientation des exportations, v. *infra* §685-688, p. 383 et s..

de dollars en 2009 à 92,2 en 2011 et 104,4 en 2012⁵³. Alors que les réserves internationales représentaient 10,1 mois d'importations en 2009, elles permettent de financer jusqu'à 17,2 mois d'importations en 2012.

624. Pourtant, cette augmentation des avoirs de réserve ne démontre en rien une nette amélioration de la capacité de l'Iran à faire face à ses engagements en devises étrangères contrairement à ce qui a été régulièrement avancé par les représentants iraniens⁵⁴. En effet, les mesures de gel d'avoirs visant non seulement les personnes et entités impliquées dans les programmes nucléaire et balistique, mais surtout la Banque centrale d'Iran ont provoqué d'importantes difficultés de rapatriement des devises détenues à l'étranger⁵⁵. Fort de son expérience passée, le gouvernement aurait pourtant pris ses dispositions dès le mois de juin 2008 pour limiter l'exposition de l'Iran à d'éventuelles sanctions portant sur ses avoirs en convertissant une partie de ses réserves en or et en transférant certaines ressources vers des banques asiatiques⁵⁶. Les entraves à l'accès au système de paiement international – en particulier la déconnexion des banques iraniennes du réseau de messagerie interbancaire SWIFT – et à effectuer des paiements en devises convertibles ont également eu un effet sur la liquidité et la composition des avoirs de réserve⁵⁷.

b. La dépréciation du rial

625. dépréciation du rial|(Dès le mois de décembre 2006, le gouvernement iranien annonce officiellement sa décision d'abandonner l'utilisation du dollar pour adopter l'euro comme monnaie de règlement de ses transactions internationales et de réserve afin de se prémunir contre les fluctuations du dollar et de se soustraire aux pressions américaines⁵⁸. Moins d'un an après, le porte-parole de la NIOC, la Compagnie nationale iranienne du pétrole, indique que 85 % des ventes de pétrole sont désormais libellées dans une devise autre que le dollar,

53. L'augmentation des réserves est cependant largement inférieure à celle qui avait été estimée par le FMI en 2010, suggérant que les sanctions économiques ont bel et bien eu un effet sur l'accumulation d'actifs libellés en devises étrangères par la Banque centrale d'Iran. *Staff Report for the 2011 Article IV Consultation, précité*, p. 10 ; *Staff Report for the 2014 Article IV Consultation, précité*, p. 37.

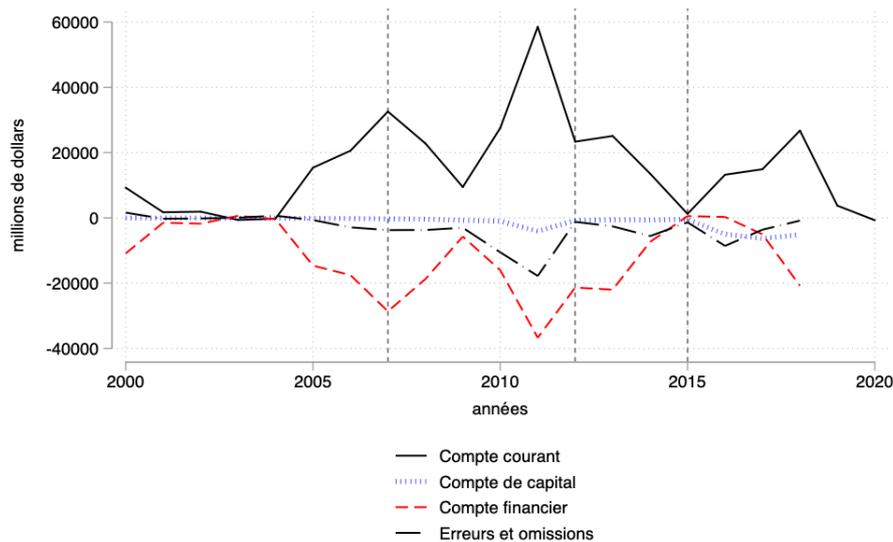
54. « Iran : Minister Says Iran Facing No Problem in Currency Reserves, Revenues », *Asia News Monitor*, 19 avr. 2012 ; « Iran: Former MP Stresses Iran's Strong Forex Reserves », *Asia News Monitor*, 9 oct. 2012.

55. Lorsque l'accord sur le nucléaire a été conclu en 2015 ? le montant total des avoirs iraniens gelés à l'étranger a été estimé entre 20 et 180 milliards de dollars, mais la plupart des estimations se situent autour de 100 milliards de dollars. Nader HABIBI, « Iran's frozen funds: how much is really there and how will they be used? », *The Conversation*, 11 juill. 2015.

56. Ces allégations ont été réfutées par les autorités iraniennes en novembre 2008. « Iran withdraws \$75 bln from Europe », *Reuters*, 16 juin 2008 ; « Iran switches reserves to gold », *Reuters*, 15 nov. 2008.

57. *Staff Report for the 2014 Article IV Consultation, précité*, p. 47.

58. « Economy minister says Iran's reserves converted from dollars to euros », *BBC Monitoring Middle East*, 3 déc. 2006.



Source : Banque centrale d'Iran

FIGURE 5.1 – Les comptes de la balance des paiements de l'Iran entre 2000 et 2020

précisant que 65 % de ces transactions sont réalisées en euros et 20 % en yens⁵⁹. De la même manière, les autorités monétaires iraniennes cherchent à rapatrier certains actifs détenus à l'étranger et à modifier la composition des réserves internationales afin de neutraliser les effets des sanctions économiques, par exemple en convertissant une partie des avoirs de réserve en or ou en actions et en diversifiant le panier de devises⁶⁰. La Banque centrale a ainsi annoncé en octobre 2009 que l'euro était devenu la principale devise des réserves de change d'Iran devant le dollar⁶¹, bien que la composition exacte des avoirs de réserve demeure inconnue⁶².

626. En dépit des larges réserves dont elle dispose, la « banque des banques » ne peut utiliser l'ensemble de ses ressources pour défendre la parité de la monnaie nationale sur le marché officiel des changes, provoquant un effondrement du rial face au dollar sur le marché

59. « Iran Ups Non-Dollar Earnings », 2 oct. 2007 ; Walid KURDI, « European buyers of Iranian oil paying in euros : NIOC », *Platt's Oilgram News*, 5 avr. 2007, vol. 85, n° 68 ; Takeo KUMAGAI, « Nippon oil switches to yen for iran crude : Currency change follows repeated requests from Tehran », *Platt's Oilgram News*, 20 sept. 2007, vol. 85, n° 186.

60. Najmeh BOZORGMEHR et Roula KHALAF, « Bank chief takes a realistic tack », *Financial Times*, 6 mars 2008 ; « Iran withdrawing assets from Europe banks », *Reuters*, 2 juill. 2008.

61. La place de l'euro dans la composition des avoirs de réserves de l'Iran s'est renforcée malgré la vente par le gouvernement d'une partie des actifs détenus dans les banques européennes face au renforcement des sanctions économiques décidées contre la République islamique du fait de son programme nucléaire contesté. *Iran withdraws \$75 bln from Europe, précité* ; *Iran withdrawing assets from Europe banks, précité* ; « Euro overtakes dollar in Iran foreign reserves », *Arabian Business*, 14 oct. 2009.

62. En mars 2007, le gouverneur de la banque centrale avait déjà indiqué avoir réduit à 20 % la part du dollar dans les avoirs de réserve détenus par l'Iran, après avoir longtemps été établie à un niveau élevé proche de 80 %. Margaret MCQUAILE, « Iran cuts US dollar reserves to 20%, says Central Bank », *Platt's Oilgram News*, 28 mars 2007, vol. 85, n° 62.

noir⁶³. Depuis l'instauration du contrôle des changes en 1979, il existe deux marchés du rial iranien, l'un officiel sur lequel la parité de la monnaie nationale et l'accès au marché sont contrôlés par l'État et l'autre dit « marché libre » ou « marché noir » sur lequel le taux de change est déterminé par le jeu de l'offre et de la demande⁶⁴.

627. La détérioration du solde de la balance commerciale induite par la baisse des exportations de pétrole est renforcée par la dépréciation du rial sur le marché libre⁶⁵, contrairement aux intuitions théoriques⁶⁶. De manière générale, la perte de pouvoir d'achat de la monnaie agit directement sur le prix des biens échangés en renchérissant les importations et en réduisant au contraire le prix des exportations. La dégradation des termes de l'échange, indice qui rapporte le prix des exportations à celui des importations, modifie dans un second temps les volumes échangés puisque l'amélioration de la compétitivité-prix du pays favorise les exportations alors que les importations reculent, cet effet volume tendant à améliorer le solde de la balance commerciale. Lorsque la condition de Marshall-Lerner est vérifiée, c'est-à-dire lorsque la somme des élasticités-prix des importations et exportations en valeur absolue est supérieure à 1, l'effet volume l'emporte progressivement sur l'effet prix et une dépréciation de la monnaie permet d'améliorer le solde de la balance commerciale⁶⁷.

628. En ce qui concerne l'Iran, la dépréciation du rial n'a pas conduit à une amélioration du solde de la balance commerciale en raison des sanctions économiques restreignant les échanges avec le reste du monde. En creusant l'écart entre le taux de change officiel et le taux libre, les sanctions économiques ont renforcé les externalités négatives induites par l'existence d'un marché parallèle de la monnaie nationale⁶⁸. Cette distorsion crée de nouvelles

63. Sur l'évolution des taux de change iraniens, voir la figure H.7.

64. Sur les particularités de la politique de change de l'Iran, voir notamment Bernard HOURCADE et Farhad KHOSROKHAVAR, « La bourgeoisie iranienne ou le contrôle de l'appareil de spéculation », *Revue Tiers Monde*, 1990, vol. 31, n° 124, p. 877-898, p. 886 ; M. Hashem PESARAN, « The Iranian Foreign Exchange Policy and the Black Market for Dollars », *International Journal of Middle East Studies*, 1992, vol. 24, n° 1, p. 101-125 ; Mohsen BAHMANI-OSKOOEE, « History of the Rial and Foreign Exchange Policy in Iran », *Iranian Economic Review*, automne 2005, vol. 10, n° 14.

65. L'on parle de dépréciation lorsque la monnaie perd de sa valeur dans un marché en changes flottants, ce qui est le cas du marché noir du rial iranien. En revanche, l'on qualifie de dévaluation tout changement de parité décidé par les autorités monétaires pour rendre compte de la baisse de la valeur d'une monnaie échangée en régime de changes fixes.

66. Sur les effets d'une dépréciation sur la balance commerciale, voir notamment Paul KRUGMAN, Maurice OBSTFELD et Marc MELITZ, *Économie internationale*, *op. cit.*, p. 509-511.

67. Ce phénomène est également connu sous le nom de « courbe en J ». *ibid.* ; Andrew K. ROSE, « The role of exchange rates in a popular model of international trade : Does the 'Marshall-Lerner' condition hold ? », *Journal of international economics*, 1991, vol. 30, n° 3-4, p. 301-316 ; Mohsen BAHMANI, Hanafiah HARVEY et Scott W. HEGERTY, « Empirical Tests of the Marshall-Lerner Condition: A Literature Review », *Journal of Economic Studies*, 2013, vol. 40, n° 3, p. 411-443.

68. M. Hashem PESARAN, « The Iranian Foreign Exchange Policy and the Black Market for Dollars », *précité*, p. 101-102 ; Pierre-Richard AGÉNOR, *Parallel Currency Markets in Developing Countries : Theory, Evidence, and Policy Implications*, Essays in International Finance 188, Princeton University, nov. 1992, 40 p., p. 10-13.

opportunités de profit puisque les agents qui parviennent à se procurer des rials à bas coût sur le marché officiel sont incités à les revendre à un prix plus élevé sur le marché noir, encourageant également la corruption. Ainsi les mesures coercitives détournent-elles une partie des ressources économiques vers des activités non productives fondées sur l'existence de rente⁶⁹. Si les importations de biens et services ont diminué de 18,5 % entre 2011 et 2013, à la fois en raison de la dépréciation du rial mais aussi des restrictions commerciales visant les importations de l'Iran, l'augmentation des exportations de produits non pétroliers de 6,4 % sur la même période n'a pas permis de compenser la chute des ventes de pétrole au reste du monde et la balance commerciale a continué à se détériorer⁷⁰, suggérant que le théorème des élasticités critiques n'est pas vérifié pour l'Iran⁷¹. dépréciation du rial)

2. Les conséquences sur le financement de l'économie

a. Les conditions de financement de l'État

629. Au-delà de leurs effets sur les échanges commerciaux et la monnaie de l'Iran, les sanctions occidentales visant le pétrole iranien ont exercé une pression majeure sur le budget du gouvernement. Les effets conjugués de l'embargo de l'Union européenne sur le brut iranien et de l'interdiction américaine de traiter avec la Banque centrale d'Iran pour les achats de pétrole ont conduit à un effondrement des recettes pétrolières, principale source de recettes de l'État⁷². En effet, les mesures coercitives occidentales ont provoqué un recul des recettes budgétaires tirées des exportations du pétrole de 25,1 %⁷³ et des recettes totales de 9,4 % entre 2011 et 2012⁷⁴. Eu égard aux difficultés à établir un budget cohérent compte tenu de l'incertitude sur l'évolution des revenus pétroliers, le parlement iranien a décidé en mars 2013 de ne voter les recettes et dépenses de l'État que pour une durée de trois mois au lieu d'un an⁷⁵.

630. Afin de compenser la baisse des revenus, et d'éviter que le solde budgétaire ne se détériore, le gouvernement iranien a mis en place une politique d'ajustement budgétaire en

69. Sur l'inefficacité allocative liée aux phénomènes de *rent-seeking* et de corruption, voir notamment Johann Graf LAMBSDORFF, « Corruption and rent-seeking », *Public Choice*, 2002, vol. 113, n° 1, p. 97-125 ; Shankha CHAKRABORTY et Era DABLA-NORRIS, *Rent-seeking*, IMF Working Paper WP/05/43, mars 2005, 28 p.

70. Calculs de l'auteure selon les données de la Banque centrale d'Iran

71. Shaban MOSTAFAEE, Hasan AAMA et Parvaneh Kamali DEKHORDI, « Investigating the Marshall-Lerner's Condition Regarding the Intermediate Goods Importing in Iran's Economy », *International Journal of Science and Qualitative Analysis*, déc. 2021, vol. 7, n° 2, p. 61-68.

72. Entre la révolution islamique de 1979 et l'adoption des premières sanctions multilatérales en 2006, les recettes pétrolières représentaient en moyenne 55 % des recettes budgétaires du gouvernement. Chiffres de l'auteure à partir des données de la Banque centrale d'Iran.

73. *Economic Report and Balance Sheet 1391*, Banque centrale d'Iran, 2012, xii-235, Table 60, p.192-193.

74. *Ibid.*, Table 10.1, p.64.

75. « Iran passes three-month stop-gap budget as sanctions hit revenue », Reuters, 10 mars 2013.

décidant simultanément de réduire les dépenses publiques tout en cherchant à augmenter les recettes fiscales sur les produits non visés par les sanctions internationales⁷⁶. Bien que les dépenses courantes soient restées relativement stables – notamment en raison de leur caractère incompressible – la baisse des recettes budgétaires s’est accompagnée d’une diminution prononcée des dépenses d’investissement de 47,3 % sur la même période⁷⁷. Permettant de financer les infrastructures publiques – transport, écoles, hôpitaux, etc. –, les dépenses publiques d’investissement sont indispensables au développement d’une économie puisqu’elles contribuent à améliorer la qualité du processus productif des firmes et alimentent ainsi la croissance économique⁷⁸.

631. Outre la baisse des dépenses, le gouvernement iranien a également décidé d’élargir l’assiette des recettes fiscales non pétrolières afin de réduire sa dépendance à l’or noir et limiter l’effet négatif des sanctions occidentales sur le budget. Les autorités iraniennes ont ainsi exprimé leur intention d’élargir la base pour les recettes fiscales non pétrolières de 6 % du PIB à 10 % dans les années à venir, notamment en augmentant le taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et en réformant les incitations fiscales dans certains secteurs⁷⁹. Cela permettrait de financer davantage les dépenses courantes au travers du système fiscal et d’affecter principalement les recettes pétrolières aux dépenses d’investissement⁸⁰.

632. L’ajustement budgétaire s’avère toutefois insuffisant pour assurer le rééquilibrage des finances publiques iraniennes compte tenu de l’intensification des sanctions occidentales, de la mise en œuvre de la réforme sur les subventions et de la récession de 2012. Si dans les pays développés le creusement du déficit budgétaire est souvent financé par l’emprunt sur les marchés de capitaux internationaux, ce mode de financement ne peut être utilisé par l’Iran en raison des mesures coercitives à son égard. En effet, l’Union européenne et les États-Unis ont tous deux interdit à leurs ressortissants d’acquérir ou de faciliter l’émission de dette souveraine par le gouvernement iranien, respectivement en juillet 2010 et en août 2012, afin de limiter la capacité de l’Iran à financer ses programmes nucléaire et balistique⁸¹.

76. Le solde budgétaire correspond à la différence entre les recettes et les dépenses de l’État. On parle d’« excédent budgétaire » lorsqu’il est positif, et de « déficit budgétaire » lorsqu’il est négatif.

77. *Economic Report and Balance Sheet 1391*, précité, Table 60, p.192-193 ; *Staff Report for the 2014 Article IV Consultation*, précité, p. 38.

78. Sur l’importance des infrastructures publiques dans le processus de croissance, voir particulièrement Robert J. BARRO, « Government Spending in a Simple Model of Endogeneous Growth », précité.

79. *Staff Report for the 2014 Article IV Consultation*, précité, p. 14 ; Patrick CLAWSON, « Iran Beyond Oil? », The Washington Institute for Near East Policy, 2 avr. 2013 ; Au-delà des sanctions économiques, la détermination des autorités iraniennes à réduire la dépendance fiscale aux produits pétroliers a été renforcée par la baisse du prix du baril de brut enregistrée en 2014. Dalga KHATINOGLU, « How can Iran compensate for cheap oil with other revenues? », Trend News Agency, 11 déc. 2014.

80. *Staff Report for the 2014 Article IV Consultation*, précité, p. 14.

81. V. *supra* §574-575, p. 321 et s..

Cette disposition apparaît somme toute symbolique étant donné que l’Iran n’a eu recours à l’emprunt international qu’à de très rares occasions et pour des montants limités⁸².

633. Les sanctions décidées par les États-Unis en raison du soutien de l’Iran au terrorisme international restreignent également la possibilité pour le gouvernement de solliciter l’aide internationale, les représentants américains auprès des institutions financières internationales étant tenus de voter contre l’octroi de prêts multilatéraux à Téhéran depuis 1985⁸³. Bien que les États-Unis ne disposent pas d’un poids suffisant pour bloquer toute aide financière internationale, cette disposition a tout de même eu des répercussions sur la capacité de l’Iran à obtenir des financements auprès des enceintes multilatérales spécialisées⁸⁴. Ainsi la Banque mondiale n’a-t-elle pas accordé de nouveaux prêts à l’Iran depuis 2005⁸⁵. En 2007 elle a également dû suspendre les paiements d’aides préalablement accordées à l’Iran à hauteur de 5,4 millions de dollars – pour les secours en cas de tremblement de terre, l’assainissement et d’autres projets de développement – en réponse aux nouvelles sanctions américaines contre les principales banques iraniennes⁸⁶. Bien que les régimes de sanctions, notamment aux États-Unis, prévoient des exemptions et des dérogations à des fins humanitaires, les restrictions portant sur le secteur financier entravent la possibilité pour les États, les institutions financières spécialisées, mais aussi les organisations non gouvernementales de pourvoir une assistance humanitaire à l’Iran⁸⁷.

634. Compte tenu des difficultés de l’Iran d’accéder aux capitaux internationaux pour compenser la baisse des recettes pétrolières provoquées par les sanctions occidentales, le gouvernement a commencé à financer son déficit budgétaire à partir des ressources du

82. Lorsque l’Union européenne et les États-Unis interdisent à leurs ressortissants d’apporter une assistance à l’émission et la gestion de la dette publique iranienne, l’Iran n’a pas émis de dette sur les marchés internationaux depuis 2002. L’Iran avait alors procédé avec succès à ses premières émissions d’obligations souveraines depuis la révolution islamique pour un montant de 625 millions d’euros en juillet – avec une souscription de 125 millions d’euros en dépit des sanctions américaines – et de 375 millions d’euros au mois de décembre. Les obligations souveraines ont été émises pour une durée de cinq ans. *Access to International Capital Markets for First Time Sovereign Issuers – Country Cases*, éd. Gerd HÄUSLER, FMI, 17 nov. 2003, p. 15-18; « AROUND THE MARKETS : Iran bonds:Flashback to the ’70s », *New York Times*, 11 juin 2002; « Iran bonds find takers », *New York Times*, 11 juill. 2002.

83. V. *supra* §153, p. 90.

84. Kenneth KATZMAN, *Iran Sanctions, précité*, p. 49-50.

85. Sur son site internet, la Banque mondiale précise : « *The World Bank has not approved any lending to Iran since 2005. World Bank is fully compliant with international sanctions on Iran* », <<https://finances.worldbank.org/Loans-and-Credits/IBRD-Statement-of-Loans-Latest-Available-Snapshot/sfv5-tf7p/data>> (consulté le 1^{er} août 2022).

86. Il n’était plus possible pour la Banque mondiale de verser lesdites aides sur des comptes détenus auprès d’établissements bancaires visés par les sanctions américaines. Ces paiements ont repris en 2013. « *World Bank suspends payments to Iran* », *New York Times*, 4 nov. 2007.

87. Grégoire MALLARD, Farzan SABET et Jin SUN, « *The Humanitarian Gap in the Global Sanctions Regime : Assessing Causes, Effects, and Solutions* », *Global Governance*, 2020, vol. 26, n° 1; Enrique MARTÍNEZ-GALÁN, « *The International Financial Institutions : An Ajar Door to the External Financing of Iran* » in 2021. Ces difficultés ont été mises en lumière pendant la pandémie de COVID-19, v. *infra* §1059-1060, p. 592.

système bancaire iranien constitué de la banque centrale et des banques commerciales⁸⁸. En Iran, plus de 25 % de la dette publique est ainsi détenue par les banques⁸⁹. Les prêts et facilités accordés au gouvernement ne proviennent pas des dépôts privés figurant au bilan des établissements bancaires, mais d'une ligne de crédit créée par la banque centrale⁹⁰. La monétisation du déficit comme mode de financement des déséquilibres budgétaires est ainsi susceptible d'alimenter l'inflation, le processus de création monétaire répondant davantage aux exigences budgétaires du gouvernement qu'aux besoins de transaction ou de thésaurisation de l'économie⁹¹ : inflation : arme.

b. L'impact mitigé des sanctions sur les investissements reçus de l'étranger

635. Avec ses ressources naturelles abondantes et son importante population, à la fois jeune et éduquée, l'Iran est un marché qui se caractérise par de larges besoins en biens de consommation, d'équipements mais aussi en grands projets d'infrastructures, offrant ainsi de nombreuses opportunités d'investissement susceptibles d'attirer les capitaux étrangers⁹². Les investissements directs à l'étranger (IDE) – définis par le FMI comme une « catégorie d'investissement transnational dans lequel un résident d'une économie détient le contrôle ou une influence importante sur la gestion d'une entreprise résidente d'une autre économie »⁹³ – génèrent des gains de productivité dans le pays d'accueil et contribuent à l'accélération de la croissance économique grâce aux transferts de technologies et de savoir-faire, à la formation de capital humain et à l'intégration aux marchés internationaux qu'ils entraînent ou facilitent⁹⁴. Pourtant, les flux d'investissement reçus par l'Iran en provenance de l'étranger

88. Ali DEGHANI, Amir Hossein Ghaffari NEJAD et Jafar ABBASI, « The Effect of Political Intervention of the Government on The Cost Efficiency: Case Study of Iran Banking System », *Journal of Economics and Economic Education Research*, 2019, vol. 20, n° 3, p. 1-15, p. 4; Soheil ROUDARI et Yunes SALMANI, « Macroeconomic Effects of Government Debt on Banks in Iran », *Journal of Money and Economy*, 2020, vol. 15, n° 4, p. 403-422, p. 405.

89. *Ibid.*

90. Les banques commerciales, lorsqu'elles octroient des crédits par exemple, ou la banque centrale, quand elle émet des pièces et billets, sont les principaux acteurs du processus de création monétaire. Jézabel COUPPEY-SOUBEYRAN, *Monnaie, banques, finance*, Paris : PUF, 2012, 352 p., p. 141-149 ; En ce qui concerne l'Iran, Soheil ROUDARI et Yunes SALMANI, « Macroeconomic Effects of Government Debt on Banks in Iran », *précité*, p. 417.

91. V. *infra* §641, p. 359.

92. Ardavan AMIR-ASLANI, *Faire des affaires avec l'Iran*, Paris : Eyrolles, 2017, 203 p., p. 9-12.

93. Par convention une relation d'investissement direct est établie dès lors qu'un investisseur acquiert au moins 10 % du capital de la société investie. L'évolution des investissements directs à l'étranger apparaît dans le compte financier de la balance des paiements retrace l'ensemble des flux financiers entre l'Iran et le reste du monde qui recouvrent les investissements directs, les investissements de portefeuille, les dérivés financiers, les autres investissements et les avoirs de réserve. *Manuel de la balance des paiements et de la position extérieure globale, précité*, §6.8-6.24.

94. *Foreign Direct Investment for Development : Maximising benefits, minimising costs*, OCDE, 2002, 32 p., Voir également en ce sens les apports des modèles de croissance endogène.

se sont historiquement établis à un niveau bas par rapport aux autres États de la région⁹⁵. La faiblesse des investissements étrangers en Iran s'explique à la fois par des facteurs internes – comme la réticence de l'État à laisser des investisseurs étrangers s'implanter et la lourdeur bureaucratique⁹⁶ – mais aussi à des facteurs externes tels que les sanctions économiques qui frappent le pays ou les tensions politiques entre Téhéran et ses voisins, notamment Israël.

636. Bien que de nombreuses recherches aient porté sur les effets de sanctions économiques sur le commerce, il n'existe que peu d'études empiriques s'intéressant à l'impact de ces mesures coercitives sur les flux de capitaux⁹⁷. D'une part, les sanctions internationales peuvent affecter directement les investissements directs à l'étranger en raison de leur contenu. En effet, les auteurs de sanctions peuvent interdire à leurs ressortissants – voire aux personnes et entités d'État tiers dans le cadre de certaines dispositions extraterritoriales – d'investir dans certains secteurs ou activités de l'État visé pour le priver des ressources nécessaires à la poursuite du comportement répréhensible. Ainsi les investissements dans les industries pétrolières et gazières en Iran sont interdits par les autorités américaines et européennes⁹⁸v4 :UE :Ipetr. D'autre part, les sanctions économiques peuvent peser de manière indirecte sur la décision des investisseurs de placer leurs capitaux dans l'appareil productif de l'État visé. Dans un premier temps, l'adoption de sanctions économiques génère un surcroît d'incertitude qui détériore le climat des affaires et la confiance des investisseurs dans l'économie visée, les incitant à y réduire leurs placements⁹⁹. Mais cet effet peut n'être que temporaire, les flux d'investissements directs à l'étranger retrouvant leur niveau d'origine à mesure que les autorités précisent les transactions qui sont autorisées ou non et les conséquences du non-respect des mesures coercitives¹⁰⁰.

637. En ce qui concerne l'Iran, les sanctions collectives et celles décidées unilatéralement par l'Union européenne et les États-Unis ont eu un impact mitigé sur les investissements

95. Pour une comparaison des investissements directs à l'étranger reçus par l'Iran et ses voisins, voir notamment Shayerah ILIAS, *Iran's Economic Conditions: U.S. Policy Issues*, RL34525, Congressional Research Service, 22 avr. 2010, p. 29.

96. Par exemple, l'Iran a limité les investissements dans le secteur de l'énergie à des contrats de type *buy-back*, v. *supra* §562, p. 314. *idem*.

97. Ce constat apparaît dans la première étude cherchant à tester empiriquement la relation entre les sanctions économiques et les investissements directs à l'étranger. Glen BIGLAISER et David LEKTZIAN, « The effect of sanctions on US foreign direct investment », *précité*, p. 533 ; Pour une analyse théorique de l'effet des sanctions sur l'investissement au travers de la balance des paiements. William H. KAEMPFER et Anton D. LOWENBERG, « The Political Economy of Economic Sanctions », *précité*, p. 876-878.

98. V. *supra* §564, p. 316.

99. Il nous semble à cet égard intéressant de dresser un parallèle avec la baisse de l'investissement dans les États en situation de conflit. Margit BUSSMANN, « Foreign direct investment and militarized international conflict », *Journal of Peace Research*, 2010, vol. 47, n° 2, p. 143-153.

100. Glen BIGLAISER et David LEKTZIAN, « The effect of sanctions on US foreign direct investment », *précité*, p. 531-532.

directs à l'étranger reçus par l'Iran comme le montre la figure H.8 en annexe¹⁰¹. Comme le soulignent David Lektzian et Glen Biglaisier, le cas de l'Iran a d'abord illustré l'échec relatif des sanctions adoptées par les États-Unis à priver l'Iran des capitaux étrangers lui permettant de développer ses infrastructures et son appareil productif. En effet, dès lors que les autorités américaines ont interdit aux entreprises nationales, puis à leurs filiales à l'étranger, d'investir en Iran, la fuite des capitaux américains a provoqué l'afflux d'investisseurs d'États tiers avides de saisir les opportunités de profit qui se présentaient alors¹⁰². Si la substitution des entreprises américaines par des firmes multinationales étrangères a contribué à saper l'efficacité des sanctions américaines, il n'en demeure pas moins que ces mesures ont compliqué l'accès des investisseurs internationaux au marché iranien¹⁰³.

638. Même si les investissements directs à l'étranger reçus par l'Iran ont d'abord progressé malgré les sanctions unilatérales américaines, de nombreuses firmes ont quitté le marché iranien en conséquence du renforcement des sanctions occidentales liées au contentieux nucléaire, et particulièrement après que l'Union européenne a également interdit à ses ressortissants d'investir dans le secteur pétrolier¹⁰⁴. De nombreuses sociétés étrangères, principalement européennes, ont ainsi cessé leurs investissements dans le secteur énergétique iranien entre 2009 et 2012¹⁰⁵. Parmi les entreprises européennes qui ont mis un terme à leurs investissements dans les industries du pétrole ou du gaz en Iran figurent entre autres

101. Ledit graphique a été réalisé à partir des données de la CNUCED. Voir aussi, Mehdi RASOULI GHAHROUDI et Li Choy CHONG, « The macroeconomic determinants and the impact of sanctions on FDI in Iran », *Economics and Business*, 2020, vol. 34, p. 15-34.

102. David LEKTZIAN et Glen BIGLAISIER, « The effect of foreign direct investment on the use and success of US sanctions », *Conflict Management and Peace Science*, 2014, vol. 31, n° 1, p. 70-93, p. 15 ; De la même manière, l'URSS avait massivement investi dans le secteur privé cubain après l'embargo décidé par les États-Unis. Kosmas TSOKHAS, « The Political Economy of Cuban Dependence on the Soviet Union », *Theory and Society*, 1980, vol. 9, n° 2, p. 319-362.

103. Certaines sociétés étrangères ont rencontré des difficultés à obtenir les financements nécessaires à la poursuite de leurs projets d'investissement sur le territoire iranien en raison des pressions exercées par les autorités américaines pour que les banques rompent tout lien avec l'Iran. D'autres ont également renoncé à leurs projets d'investissement afin de préserver de bonnes relations avec les États-Unis et d'éviter toute opposition de leur part. Shayerah ILIAS, *Iran's Economic Conditions: U.S. Policy Issues*, précité, p. 29-30.

104. V. *supra* §565, p. 317.

105. Pour une synthèse des principales entreprises étrangères ayant cessé leurs activités – commerciales et/ou d'investissement – dans le secteur énergétique en Iran entre 2009 et 2012, voir particulièrement Anthony H. CORDESMAN, Bryan GOLD et Chloe COUGHLIN-SCHULTE, *Iran - Sanctions, Energy, Arms Control, and Regime Change*, précité, Figure 20, p.98-99 ; L'administration américaine a identifié 41 firmes étrangères impliquées dans le secteur énergétique en Iran entre 2005 et 2012. En septembre 2012, elles n'étaient plus que sept sans qu'il soit possible de vérifier, compte tenu des données accessibles en *open source*, qu'elles poursuivaient effectivement leurs activités sur le territoire iranien. *Iran Sanctions: Firms Reported to Have Commercial Activity in the Iranian Energy Sector and U.S. Government Contracts*, GAO-10-721T, United States Government Accountability Office, 12 mai 2010, 8 p. ; complété par *Firms Reported to Have Engaged in Activities Related to Iran's Energy and Communications Sectors While Having Had U.S. Government Contracts*, GAO-13-344R, United States Government Accountability Office, 25 fév. 2013, 3 p.

Total (France), Schlumberger (Allemagne), BP (Royaume-Uni), Eni (Italie), Royal Dutch Shell (Pays-Bas), OMV (Autriche) ou encore Repsol (Espagne)¹⁰⁶.

639. Le retrait des entreprises occidentales d'Iran, en particulier dans le secteur pétrolier, a fait craindre une baisse de la productivité et du niveau de production de l'économie iranienne en raison du départ de l'expertise étrangère et du remplacement de ces firmes par des sociétés étrangères moins compétentes¹⁰⁷. Comme lors de l'adoption des premières sanctions multilatérales contre l'Iran par les États-Unis après la crise des otages, le départ des entreprises occidentales a été compensé par l'arrivée sur le marché d'entreprises originaires d'États n'appliquant pas de sanctions contre l'Iran. La Chine a notamment conclu avec l'Iran de vastes accords d'investissement dans le secteur énergétique¹⁰⁸. Si les investissements étrangers reçus par l'Iran sont restés relativement stables malgré les sanctions internationales, c'est surtout l'origine des capitaux qui a été modifiée par la mise en place des sanctions internationales.

§2. La détérioration des conditions de vie des Iraniens

640. Quand bien même elles ont été conçues de manière à minimiser les effets secondaires sur la population, les sanctions ciblées décidées contre l'Iran par les Nations Unies, les États-Unis et l'Union européenne ont entraîné une détérioration des conditions de vie des Iraniens. Le renforcement de la pression économique sur les autorités iraniennes s'est non seulement traduit par une baisse du pouvoir d'achat des habitants (A) mais également par un élargissement de la fracture sociale (B).

A. L'inflation, une « arme de destruction massive »

641. Véritable maladie chronique de l'économie iranienne, l'inflation s'est accélérée en Iran à mesure que la pression économique exercée par le Conseil de sécurité, puis les États-Unis et l'Union européenne, s'est renforcée (1). En effet, les sanctions internationales ont alimenté la hausse du niveau général des prix en Iran par différents canaux et avec des effets hétérogènes sur les différentes catégories de produits consommés en Iran, et donc sur la population (2).

1. Une maladie chronique de l'économie iranienne

106. Anthony H. CORDESMAN, Bryan GOLD et Chloe COUGHLIN-SCHULTE, *Iran - Sanctions, Energy, Arms Control, and Regime Change, précité*, Figure 20, p.98-99.

107. Kenneth KATZMAN, *Iran Sanctions*, RS20871, Congressional Research Service, 15 oct. 2012, p. 54.

108. Anthony H. CORDESMAN, Bryan GOLD et Chloe COUGHLIN-SCHULTE, *Iran - Sanctions, Energy, Arms Control, and Regime Change, précité*, p. 99-100.

a. Les causes structurelles de l'inflation

642. Processus de hausse cumulative, généralisée et autoentretenu du niveau général des prix¹⁰⁹, l'inflation est un phénomène complexe qui trouve ses origines dans trois types de mécanismes. Formalisée par la théorie quantitative de la monnaie et les travaux d'Irving Fisher, l'inflation peut être d'origine monétaire¹¹⁰. La vitesse de circulation de la monnaie étant constante, tout accroissement de la quantité de monnaie au-delà des besoins de l'économie réelle, c'est-à-dire de la production, se traduit nécessairement par une hausse des prix. Ainsi pour Milton Friedman, chef de file des monétaristes, « l'inflation est partout et toujours un phénomène monétaire »¹¹¹. L'inflation peut également s'expliquer par un excès de demande sur le marché (*pull inflation*). Dans la mesure où l'appareil de production ne pourrait répondre à un accroissement de la demande, l'ajustement entre l'offre et la demande ne peut se faire par les quantités et s'effectue nécessairement par les prix¹¹². Enfin, l'inflation peut s'expliquer par une augmentation des coûts que les entreprises répercutent sur les prix de vente pour maintenir leur taux de marge constant¹¹³. Cette inflation par les coûts (*pull inflation*) explique notamment l'augmentation des prix qui a suivi les chocs pétroliers de 1974 et 1979.

643. Véritable « maladie chronique de l'économie iranienne »¹¹⁴, la forte inflation que connaît l'Iran depuis le choc pétrolier de 1973 s'explique avant tout par des facteurs structurels¹¹⁵. Si l'augmentation générale et durable des prix à la consommation a été alimentée par des chocs négatifs sur l'offre tels que la guerre contre l'Iraq, l'inflation en Iran est principalement liée à la politique monétaire¹¹⁶.

109. Sur la composition du panier de biens utilisé par les autorités statistiques iraniennes pour mesure l'inflation, voir notamment *Economic Report and Balance Sheet 1391*, précité, Box 17.1, p.131.

110. Pour une synthèse des grandes théories de l'inflation, voir notamment BEZBAKH, *Inflation et désinflation*, Repères, Paris : La Découverte, 2011, 128 p., p. 25-46.

111. Milton FRIEDMAN, *Inflation: Causes and Consequences*, Bombay : Asia Publishing House, 1963, 51 p.

112. Ce mécanisme peut être pertinent pour expliquer aussi bien une inflation de pénurie en temps de guerre qu'une inflation de croissance.

113. L'augmentation des coûts peut s'expliquer par une hausse du coût des facteurs de production – le travail et le capital –, un relèvement de la fiscalité ou encore un renchérissement des matières premières importées.

114. Fereydoun A. KHAVAND, « L'économie iranienne dans la tourmente », précité, p. 102.

115. D'après les données de la Banque mondiale, l'inflation annuelle était en moyenne de 18,5 % par an entre 1973 et 2006, date à laquelle ont été décidées les premières sanctions multilatérales. Elle a atteint son niveau le plus bas à 4,49 % en 1985 et culminé à près de 50 % en 1995 alors que l'Iran était en proie à une crise économique sévère.

116. La littérature sur les causes de l'inflation en Iran est relativement large, voir notamment Olin LIU et Olumuyiwa S. ADEDEJI, *Determinants of Inflation in the Islamic Republic of Iran : A Macroeconomic Analysis*, IMF Working Paper WP/00/127, FMI, juill. 2000 ; Leo BONATO, *Money and Inflation in the Islamic Republic of Iran : A Macroeconomic Analysis*, IMF Working Paper WP/07/119, FMI, mai 2007 ; Teymur RAHMANI, Saman FALLAHI et Christian DREGER, « Inflation and Cost Push in Iran's Economy », *Iranian Economic Review*, 2013, vol. 17, n° 3, p. 1-24 ; Hamidreza GHORBANI DASTGERDI, « Inflation

644. Bien qu'elle résulte de l'augmentation de la masse monétaire, l'inflation qui caractérise l'économie iranienne n'est pas seulement un phénomène monétaire puisque l'action de la banque centrale dépend largement du laxisme de la politique budgétaire menée par le gouvernement¹¹⁷. Cette « dominance budgétaire », selon les termes de Thomas J. Sargent et Neil Wallace, s'opère par deux canaux distincts dans le contexte de l'Iran dont le budget repose dans une large mesure sur les exportations de pétrole¹¹⁸. D'une part, les dépenses effectuées à partir des recettes d'exportation du pétrole sont équivalentes à des dépenses financées par l'étranger et ont un impact substantiel sur la masse monétaire, similaire à celui d'une monétisation du déficit. D'autre part, la procyclicité de la politique budgétaire iranienne – c'est-à-dire le co-mouvement de la variation des dépenses publiques et des prix du pétrole – peut poser un problème d'incohérence budgétaire. Lorsque les recettes des exportations de pétrole sont importantes, ce qui est principalement dû à des prix du pétrole élevés, le gouvernement peut prendre de nouveaux engagements qui sont susceptibles de ne pas être respectés quand le prix du pétrole, et donc les recettes, diminuent. Le recours au seigneurage, c'est-à-dire au financement du déficit par la création monétaire de la banque centrale, peut alors devenir nécessaire pour maintenir le budget du gouvernement à l'équilibre¹¹⁹, d'autant plus que le recours aux émissions obligataires est limité en Iran¹²⁰ v5 :finEtat4.

b. L'accélération de l'augmentation des prix à partir de 2011

645. Même si l'inflation est une difficulté récurrente à laquelle est confrontée l'économie iranienne, elle s'est accélérée après l'adoption des premières sanctions multilatérales passant de 10 % en 2006 à 17,3 % en 2007 et 25,4 % en 2008 d'après les chiffres de la Banque mondiale¹²¹. Malgré une accélération de la création monétaire, induite par l'octroi de crédit par les banques commerciales pour l'acquisition de logements subventionnés, la Banque centrale d'Iran est parvenue à contenir l'envolée des prix en compensant cette augmentation de la masse monétaire par la vente de devises étrangères (opération de stérilisation)¹²². L'inflation a ainsi été limitée à 13,5 % en 2009 et 10,1 % en 2010 selon la Banque mondiale, une

Theories and Inflation Persistence in Iran », *Zagreb International Review of Economics & Business*, 2020, vol. 23, n° 2, p. 1-20.

117. Thomas J. SARGENT et Neil WALLACE, « Some unpleasant monetarist arithmetic », *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, automne 1981, vol. 5, n° 3, p. 1-17.

118. Abdelali JBILI, Vitali KRAMARENKO et José BAILÉN, *Islamic Republic of Iran : Managing the Transition to a Market Economy*, FMI, 2007, xv-83, p. 33 ; Hamid POURMOHAMMAD GELSEFIDI, Ali TAYYEBNIA et al., « Fiscal versus Monetary Dominance : Evidence from Iran », *Journal of Money and Economy*, été 2017, vol. 13, n° 3, p. 375-400.

119. « *If the fiscal authority's deficits cannot be financed solely by new bond sales, then the monetary authority is forced to create money and tolerate additional inflation.* » Thomas J. SARGENT et Neil WALLACE, « Some unpleasant monetarist arithmetic », *précité*, p. 2.

120. V. *supra* §629, p. 353.

121. Elle est passée de 11,8 % en 2006 à 18,3 % en 2007 et 25,4 % en 2008 d'après les données publiées par la Banque centrale d'Iran.

122. *Staff Report for the 2011 Article IV Consultation*, *précité*.

telle désinflation étant nécessaire pour mettre en œuvre la réforme de 2010 visant à réduire les subventions sur les prix de l'énergie¹²³. Mais, la décélération de l'augmentation des prix à la consommation sur cette période n'est pas uniquement liée aux politiques macroéconomiques mises en œuvre par les autorités iraniennes. En effet, la récession mondiale consécutive à la crise financière de 2008 a provoqué une chute des exportations de pétrole, une baisse des cours de brut et donc un allègement de la pression à la hausse sur les prix en Iran¹²⁴.

646. Après une relative stabilisation de l'inflation entre 2009 et 2010, liée à la fois à la conjoncture mondiale et à la préparation par les autorités iraniennes de l'application de la réforme des subventions, l'Iran a de nouveau connu une très forte accélération du niveau général des prix à partir de 2011. En effet, entre 2011 et 2013, l'inflation annuelle s'est établie à 30 %¹²⁵. Si la forte inflation qu'a connu l'Iran à cette période est indéniablement liée au renforcement unilatéral des sanctions économiques par les États-Unis et l'Union européenne, d'autres facteurs internes ont contribué à l'augmentation du niveau général des prix.

2. Les sanctions, catalyseur de l'augmentation hétérogène des prix

a. Les effets des sanctions sur l'accélération de l'inflation

647. Le renforcement des sanctions américaines et européennes portant sur les secteurs financier et énergétique à partir de 2010 a sans conteste participé à l'accélération de l'inflation par plusieurs canaux. Tout d'abord, les sanctions financières ont entraîné une augmentation des coûts de transaction qui correspondent à l'ensemble des coûts induits par le recours au marché : coûts de recherche et d'information, coûts de négociation et de conclusion des contrats, coûts de surveillance et d'exécution¹²⁶. Trouvant leur origine dans la rationalité limitée des agents¹²⁷ et dans l'incertitude qui caractérise l'environnement économique,

123. Les autorités ont cherché à stabiliser l'augmentation des prix compte tenu de l'inflation attendue de l'application de la réforme sur les subventions. Dominique GUILLAUME, Roman ZYTEK et Mohammad Reza FARZIN, *Iran – The Chronicles of the Subsidy Reform*, précité.

124. *Ibid.*, p. 4.

125. Selon les chiffres de la Banque mondiale, l'inflation annuelle a atteint 26,3 % en 2011, 27,3 % en 2012 et 36,6 % en 2013.

126. La théorie des coûts de transaction occupe une place centrale dans le champ plus large de la théorie des organisations. Ronald H. COASE, « The Nature of the Firm », *Economica*, 1937, vol. 4, n° 16, p. 386-405 ; Oliver Eaton WILLIAMSON, *Markets and Hierarchies : analysis and antitrust implications a study in the economics of Internal Organization*, Free Press, 1975, xv-286 ; Oliver E. WILLIAMSON, « Transaction Costs Economics : The Governance of Contractual Relations », *Journal of Law and Economics*, 1979, vol. 22, p. 233-261 ; Sur la théorie des coûts de transaction, voir aussi Stéphane SAUSSIER et Anne YVRANDE-BILLON, *Économie des coûts de transaction*, Repères, Paris : La Découverte, 2007.

127. Le concept de rationalité limitée (ou procédurale) est emprunté à Herbert Simon. En raison des biais cognitifs, perceptifs ou sociaux qui les orientent, les agents qui doivent prendre une décision ne recherchent pas le choix optimal mais s'arrêtent à la première solution jugée satisfaisante. Herbert A. SIMON, « Theories of Decision-Making in Economics and Behavioral Science », *The American Economic Review*, 1959, vol. 49, n° 3, p. 253-283.

ces coûts de transaction ont augmenté mécaniquement avec l'intensification des sanctions économiques décidées contre l'Iran pour l'ensemble des firmes qui sont confrontées à ces mesures – soit parce qu'elles opèrent dans l'État visé, soit parce qu'elles dépendent de la juridiction de leur auteur. D'une part, il devient plus coûteux de s'engager dans une nouvelle relation économique avec l'Iran puisque les coûts de contractualisation *ex ante* augmentent incluant les coûts associés (i) à la recherche d'un partenaire ; (ii) à la négociation, la mise au point de garanties et la rédaction du contrat et (iii) les études de marché¹²⁸. D'autre part, le renforcement des sanctions économiques renchérit le maintien des relations économiques avec l'Iran en exerçant une pression à la hausse sur les coûts de transaction *ex post* tels que les coûts induits par (i) l'inadaptation des contrats au contexte économique ; (ii) la renégociation et le contrôle du respect des arrangements contractuels, et éventuellement (iii) les coûts de rupture des accords. Afin de maintenir leur taux de marge constant, ou tout du moins de limiter la baisse de la marge unitaire, les entreprises répercutent sur leur prix de vente l'augmentation des coûts de transaction causée par les mesures coercitives décidées contre l'Iran ce qui contribue à l'accélération de l'inflation¹²⁹.

648. En outre, les sanctions décidées par les États-Unis et l'Union européenne à partir de 2011 ont contribué à l'accélération de l'inflation par le canal du taux de change. La forte dépréciation du rial face au dollar renchérit les importations et alimente l'inflation en raison de la dépendance de l'Iran aux produits destinés à la consommation des ménages, particulièrement les fruits et légumes¹³⁰, mais surtout aux biens intermédiaires incorporés par les entreprises dans le processus de production. En effet, les biens intermédiaires – y compris les biens d'équipement et les matières premières – représentent plus de 80 % des importations iraniennes¹³¹. Ainsi la dépréciation du rial entraîne-t-elle une augmentation générale du niveau des prix, d'abord de manière directe par l'augmentation du coût des

128. Pour une typologie des coûts de transaction, voir notamment Stéphane SAUSSIER et Anne YVRANDE-BILLON, *Économie des coûts de transaction*, *op. cit.*, p. 17.

129. Toutefois, les firmes exportatrices ne répercutent que de manière incomplète les chocs qu'elles subissent dans leurs prix à l'exportation ce qui limite, en théorie, le surcoût lié dans le cas présent aux sanctions économiques. En l'absence de données sur les prix, il n'est pas possible de vérifier cette intuition.

Joan ROBINSON, *Essays in the Theory of Employment*, ed. 2007, Holyoake Press, 1947, 196 p. ; Paul R. KRUGMAN, *Pricing to market when the exchange rate changes*, Working Paper 1926, NBER, 1986, 34 p.

130. Sur la période 2012-2016, les importations de fruits et légumes représentent 9 % du total des biens importés. Les capacités de production agricole de l'Iran sont limitées non seulement par les conditions climatiques, une mauvaise gestion des ressources en eau et un manque de modernisation de l'irrigation. Mahdi GHODSI, Vasily ASTROV et al., *The Iranian Economy: Challenges and Opportunities*, Research Report 429, The Vienna Institute for International Economic Studies (WIIW), juill. 2018, 63 p., p. 45.

131. Entre 2012 et 2016, les principaux postes d'importation de l'Iran sont les machines (24 %), les métaux (10 %) et les équipements de transport (9 %). *ibid.*, p. 44-46 ; Shaban MOSTAFAEE, Hasan AAMA et Parvaneh Kamali DEKHORDI, « Investigating the Marshall-Lerner's Condition Regarding the Intermediate Goods Importing in Iran's Economy », *précité*, p. 61.

biens de consommation importés, ensuite de manière indirecte par l'augmentation des coûts de production des biens produits sur le territoire national ¹³².

649. Au-delà des effets des sanctions économiques décidées par les puissances occidentales, l'inflation a également été encouragée par les choix de politique économique du gouvernement. Si les conséquences de ces choix politiques ont été, dans une certaine mesure, exacerbées par les sanctions occidentales, elles ne peuvent leur être exclusivement imputées. D'une part, la réforme des subventions initiée par le président Mahmoud Ahmadinejad s'est traduite par une augmentation importante, mais planifiée, des prix de l'énergie et donc de l'inflation ¹³³. Le gouvernement iranien n'ayant pas respecté son engagement à soutenir le secteur privé, la suppression des subventions à l'énergie a fait peser un lourd fardeau sur les industries à forte intensité énergétique – notamment la sidérurgie, la construction automobile et l'alimentation – qui ont subi des perturbations de la production et une hausse du chômage, faute de pouvoir répercuter intégralement l'augmentation des coûts de production sur leurs prix ¹³⁴. L'augmentation des prix générée par la réforme des subventions énergétiques combine à la fois une inflation par la demande, l'appareil productif ne permettant pas à produire suffisamment pour satisfaire la demande, et une inflation par les coûts, en raison de l'augmentation généralisée des prix de l'énergie. D'autre part, le manque de discipline budgétaire général de l'administration Ahmadinejad, et plus particulièrement le versement de transferts monétaires pour limiter l'effet revenu de la réforme des subventions énergétiques sur les ménages les plus pauvres, ont conduit à une augmentation du déficit public que le gouvernement a financé par création monétaire ¹³⁵, cette monétisation du déficit alimentant mécaniquement l'augmentation des prix.

b. L'augmentation hétérogène des prix

650. L'accélération de l'inflation en Iran à la suite du renforcement des sanctions économiques montre une forte augmentation du niveau général des prix, c'est-à-dire du coût d'un panier de biens représentatif de la consommation du ménage moyen, en revanche cet indicateur composite masque les disparités dans l'évolution des prix des produits consommés

132. Cette augmentation des coûts de production en Iran érode les gains de compétitivité tirés de la dépréciation du rial puisque la hausse du prix des importations se répercute mécaniquement sur le prix des exportations.

133. *Iran: U.S. and International Sanctions Have Adversely Affected the Iranian Economy*, Report to the Chariman, Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, R.S. Senate GAO-13-326, United States Government Accountability Office, fév. 2013, 58 p., p. 34, 54 ; Saeed MOSHIRI, « Energy price reform and energy efficiency in Iran », *précité*.

134. *Ibid.*, p. 35 ; Thierry COVILLE, « L'économie iranienne après l'élection de Hassan Rohani », *Confluences Méditerranée*, hiver 2013-2014, vol. 88, n° 1, p. 63-73, p. 70.

135. Le déficit a également été creusé par la mise en œuvre d'un programme d'aide au logement baptisé *Maskan Mehr*. Djavad SALEHI-ISFAHANI, « Energy Subsidy Reform in Iran », *précité*, p. 189.

sur le territoire iranien. Si l'inflation touche toute la population, elle n'affecte pas tout le monde de la même manière.

651. D'une part, la hausse des prix n'est pas homogène sur l'ensemble du territoire iranien. En effet, l'accélération de l'inflation en conséquence du durcissement de la pression occidentale est d'autant plus forte dans les zones rurales que dans les zones urbaines. Les prix ont ainsi augmenté de 36,5 % dans les régions rurales en 2011 (33,8 % en 2012) contre 21,5 % dans les régions urbaines (30,5 % en 2012)¹³⁶. D'autre part, l'évolution des prix n'a pas été la même selon les catégories de produits qui constituent le panier de biens utilisé pour mesurer l'inflation en Iran. Sur l'ensemble du territoire iranien, l'accélération de l'augmentation des prix à partir de 2011 a été tirée par le renchérissement des produits alimentaires et boissons – en particulier du pain et des céréales en 2011 et de la viande en 2012 – mais aussi des prix du logement et de l'énergie¹³⁷. Les ménages à faibles revenus ont ainsi été confrontés à une baisse plus prononcée de leur pouvoir d'achat en raison de la composition de leurs dépenses de consommation et la mise en œuvre de la réforme sur les subventions qui a accru leur vulnérabilité aux variations de prix. Bien qu'ils consomment davantage de produits dont les prix ont fortement augmenté, les ménages les plus aisés ont été moins affectés par l'accélération de l'inflation en 2011 que les ménages les plus pauvres, non seulement en raison de la part plus faibles de ces dépenses dans leurs dépenses de consommation totales mais aussi de la plus grande diversité des produits consommés¹³⁸. En revanche, ce sont les classes moyennes qui ont le plus subi les conséquences de l'augmentation rapide des prix en 2012 puisque la mise en place de transferts monétaires vers les ménages les plus pauvres pour limiter les effets de la réforme des subventions a amélioré leurs revenus¹³⁹

652. Selon l'économiste Esfandiyar Batmanghelidj, l'accélération de l'inflation et ses effets sur la population iranienne ne sont pas une simple conséquence des sanctions décidées contre l'Iran mais auraient au contraire été instrumentalisées par les autorités américaines pour renforcer la pression sur le régime iranien eu égard à son programme nucléaire contesté. Cette stratégie qu'il qualifie de « *weaponization of inflation* » est appuyée par le témoignage de Richard Nephew, l'un des principaux architectes du programme de sanctions contre l'Iran sous l'administration Obama¹⁴⁰. Si les sanctions américaines n'ont pas visé les importations

136. *Economic Report and Balance Sheet 1390*, Banque centrale d'Iran, 2011, xiii-239, p. 131-134; *Economic Report and Balance Sheet 1391*, précité, p. 124-126.

137. *Economic Report and Balance Sheet 1390*, précité, p. 131-134; *Economic Report and Balance Sheet 1391*, précité, p. 124-126.

138. Voir l'évolution des dépenses de consommation pour les déciles de la population en zones urbaines, à prix courants et à prix constants *Economic Report and Balance Sheet 1390*, précité, Table 9.4, p. 55.

139. Table 9.4, p. 55 *ibid.*, Table.

140. Richard Nephew souligne toutefois l'utilisation de l'inflation pour influencer la population n'était pas délibérée. Esfandiyar BATMANGHELIDJ, *The Inflation Weapon : How American Sanctions Harm Iranian Households*, Bourse & Bazar Foundation, jan. 2022, 24 p., p. 7-8; Richard NEPHEW, *The Art of Sanctions : A View from the Field*, Columbia University Press, 2018.

iraniennes de nourriture ou de médicaments, elles n'ont pas non plus été imposées sur les produits de luxe, contrairement à ce qui a été décidé dans le cadre des mesures décidées contre la Corée du Nord en matière de non-prolifération¹⁴¹. Toutefois, la forte dépréciation du rial a privé une partie de la population iranienne de la possibilité d'importer de tels biens, seules les personnes les plus aisées ou proches du pouvoir étant alors en mesure d'acquérir des biens à l'étranger. Les devises fortes disponibles en Iran ont ainsi été utilisées pour acheter des biens de luxe en dehors du territoire, alimentant l'inflation et l'accroissement des inégalités¹⁴². Alors qu'aucune sanction économique n'empêchait l'Iran d'importer des produits alimentaires, l'augmentation spectaculaire du prix de la volaille en 2012 a suscité la colère de la population, bien plus que des années des restrictions financières¹⁴³. Cette épisode illustre le ras-le-bol de la population iranienne à l'égard de la mauvaise gestion des affaires publiques par le gouvernement, mais aussi des effets des sanctions internationales sur leurs conditions de vie, et conduira à l'élection de Hassan Rohani à la présidence de la République islamique en juin 2013¹⁴⁴.

653. Si l'inflation dégrade la situation des Iraniens, elle n'agit pas pour autant comme une arme conventionnelle. D'une part, elle ne respecte pas le principe de discrimination étant donné qu'elle ne vise pas spécifiquement les personnes susceptibles d'influencer directement le régime iranien sur la question nucléaire. D'autre part, elle ne respecte pas non plus le principe de proportionnalité tant ses conséquences sur la population peuvent être importantes¹⁴⁵.

B. Les conséquences sociales et humanitaires des sanctions internationales

654. La baisse de l'activité économique induite par les sanctions internationales contre l'Iran s'est traduite par une dégradation de l'accès des Iraniens au marché du travail et donc de leurs conditions de vie (1). En effet, les sanctions internationales ont entraîné une baisse

141. Les articles de luxe qui ne peuvent être exportés par les États membres des Nations Unies comprennent notamment les bijoux – par exemple en perles ou en métal précieux, ou certaines pierres – mais aussi des moyens de transport comme les yachts, les voitures de luxe ou de course. S/RES/1718 (2006), *précité*, §8 ; S/RES/2094 (2013), *précité*, Annexe IV.

142. Les autorités iraniennes ont toutefois interdit les importations de certains produits de luxe en 2012 pour limiter les sorties de devises étrangères. Suzanne MALONEY, *Iran's Political Economy since the Revolution*, Cambridge : Cambridge University Press, 2015, v-581, p. 358 ; Richard NEPHEW, *The Art of Sanctions*, *op. cit.*, p. 111.

143. Meir JAVEDANFAR, « Iran' Big Crisis: The Price of Chicken », Bloomberg, 8 août 2012 ; Suzanne MALONEY, *Iran's Political Economy since the Revolution*, *op. cit.* ; Richard NEPHEW, *The Art of Sanctions*, *op. cit.*, p. 111-113.

144. V. *infra* §830-831, p. 463.

145. En ce sens, voir Addison WIGGIN, « Hyperinflation Hits Iran Like Weapon Of Mass Destruction », Forbes, 8 oct. 2012 ; Spencer ACKERMAN, « Iran, Sanctions and Inflation as a Weapon of Mass Destruction », Forever Wars, 26 jan. 2022.

du niveau de vie moyen des Iraniens, marquée par une hausse du taux de pauvreté et des inégalités de revenus (2).

1. La dégradation du marché du travail

a. *Le halo du chômage*

655. Principal indicateur utilisé pour décrire le marché du travail, le taux de chômage est resté relativement stable en Iran, en dépit de l'adoption et du renforcement des sanctions internationales liées au différend nucléaire¹⁴⁶. D'après les statistiques publiées par les autorités iraniennes, le taux de chômage s'est établi à 12,2 % en 2012 et 11 % en 2013 contre 12,3 % en 2011 malgré la récession qui a suivi l'embargo de l'Union européenne sur le pétrole. Si cet indicateurs masque d'importantes disparités au sein de la population iranienne, elles n'ont pas été creusées par la dégradation de l'environnement macroéconomique, selon les chiffres officiels¹⁴⁷. En revanche, les sanctions internationales ont affecté de manière asymétrique les industries en fonction de leur niveau d'exposition au commerce international, et particulièrement aux importations, entraînant des effets de réallocation de la main d'œuvre entre les secteurs d'activité¹⁴⁸. D'après les travaux de Ali Moghaddasi Kelishomi et Roberto Nisticò, le taux de croissance de l'emploi dans le secteur manufacturier a diminué de 16,4 % entre 2012 et 2014 à la suite du renforcement des sanctions contre l'Iran, sans qu'il soit pour autant possible d'exclure la possibilité que cet effet capte en partie l'impact des politiques gouvernementales mises en place sur la même période¹⁴⁹.

656. Toutefois, les chiffres officiels semblent sous-évaluer le phénomène, de nombreux spécialistes estimant que la part de personnes sans emploi atteindrait en réalité 20 % de la population active voire davantage. Pour certains, le taux de chômage serait sous-estimé par construction en raison de la méthodologie employée par le Centre de statistiques iranien, au motif qu'il « suffit de travailler une heure par semaine pour ne pas être considéré comme chômeur »¹⁵⁰ ou que la définition de la population en âge de travailler biaise les estimations¹⁵¹.

146. Le taux de chômage correspond au rapport entre le nombre de chômeurs et le nombre de personnes actives dans la population d'un État sur une période donnée.

147. Le taux de chômage des femmes s'établit en 2012 à 19,9 % contre 10,5 % pour les hommes. De la même manière, le taux de chômage des jeunes âgés de 15 à 24 ans atteint 26,9 %. Il existe également d'importantes différences en matière de chômage entre les zones urbaines (13,8 % de la population active) et rurales (8,2 %). Site internet du Centre des statistiques d'Iran, Disponible sur < <https://www.amar.org.ir/english> >.

148. Ali MOGHADDASI KELISHOMI et Roberto NISTICÒ, *Employment Effects of Economic Sanctions in Iran*, Discussion paper series 14814, IZA – Institute of Labor Economics, oct. 2021, 53 p.

149. *Ibid.*, p. 27.

150. Thierry COVILLE, « Iran : quelles perspectives économiques et commerciales ? », *Diplomatie*, 2014, n° 70, p. 59-63, p. 60, note 2 p. 63 ; Mehrdad VAHABI et Thierry COVILLE, « L'économie politique de la République islamique d'Iran », *Revue internationale des études du développement*, 2017, p. 21.

151. Habib-Allah SHAHRIYARI, Masoud AMIRI et al., « What is the Best Index for Unemployment ? », *International Journal of Epidemiologic Research*, hiver 2018, vol. 5, n° 1, p. 1-2.

Pourtant, depuis 2005 le mode de calcul des autorités statistiques iraniennes est conforme aux standards du Bureau international du travail (BIT) qui considère qu'un chômeur est une personne en âge de travailler (i) n'ayant pas travaillé, ne serait-ce qu'une heure, durant la semaine de référence, (ii) disponible pour travailler dans les deux semaines, et (iii) qui a effectué, au cours des quatre dernières semaines, une démarche active de recherche d'emploi ou a trouvé un emploi qui commence dans les trois mois¹⁵². La seule différence qui semble exister entre la définition du chômage au sens du BIT et celle des autorités iraniennes concerne le seuil de la population en âge de travailler fixé conventionnellement à 15 ans par le BIT mais à seulement 10 ans en Iran¹⁵³. Un tel choix conduirait à sous-estimer le taux de chômage en Iran au augmentant la taille de la population active qui figure au dénominateur dans le calcul du taux de chômage¹⁵⁴. Cependant, les chiffres fournis par le BIT sont sensiblement identiques à ceux établis par le Centre de statistiques iranien après correction du biais de définition portant sur l'âge de la population en âge de travailler, suggérant que ce n'est pas tant la méthodologie utilisée par les autorités iraniennes qui pose des difficultés que les limites intrinsèques du taux de chômage pour décrire les tensions sur le marché du travail.

657. En effet, la définition du chômage établie par le BIT est assez restrictive et exclut certaines situations qui s'apparentent à celle du chômage, mais qui ne respectent pas l'ensemble des critères définis par le BIT en raison des frontières floues qui existent entre chômage, emploi et inactivité. La notion de « halo du chômage » est ainsi apparue pour comptabiliser les individus qui ne sont pas considérées comme chômeurs, mais qui sont situés à la frontière de cette situation¹⁵⁵. À la frontière entre le chômage et l'emploi, le sous-emploi regroupe les personnes qui occupent un emploi à temps partiel involontaire et celles ayant travaillé moins qu'habituellement, par exemple en raison d'une baisse de la production voire d'un chômage partiel ou technique au sein de leur entreprise¹⁵⁶. Comme

152. Sur le chômage au sens du BIT, « Indicator description: Unemployment rate », BIT, Disponible sur < <https://ilostat.ilo.org/resources/concepts-and-definitions/description-unemployment-rate/> > (consulté le 01/07/2022); Sur la méthodologie des autorités iraniennes, « Labor Force: Statistical Survey », Centre de statistiques d'Iran, Disponible sur < <https://www.amar.org.ir/english/Statistics-by-Topic/Labor-force#287788-statistical-survey> > (consulté le 01/07/2022).

153. Le BIT précise que ce seuil peut varier d'un pays à l'autre en fonction des législations et des pratiques nationales. *Indicator description: Unemployment rate, précité*; Depuis 2019, les principaux indicateurs du marché du travail iranien sont calculés et présentés sur la base de la population âgée de 15 ans et plus en raison des changements sociaux dans l'âge d'entrée sur le marché du travail. *A Summary of Labor Force Survey Results 1398*, Centre de statistiques d'Iran, 2019, p. 2.

154. Habib-Allah SHAHRIYARI, Masoud AMIRI et al., « What is the Best Index for Unemployment ? », *précité*, p. 2.

155. Jérôme GAUTIE, *Le chômage*, Repères, Paris : La Découverte, 2015, 128 p., p. 12-14.

156. Selon les autorités iraniennes, « *the underemployed are all employed people who have been present in or temporarily absent from the workplace and have worked less than 44 hours during the reference week due to economic reasons such as work recession, not finding a job with more hours, or non-work season, but have been willing and ready to do more work.* » « Labor Force: Statistical Survey »,

le taux de chômage, le taux de sous-emploi en Iran est resté relativement stable malgré la pression internationale et la récession de 2012¹⁵⁷. Le Centre de statistiques d'Iran aurait ainsi estimé que le taux de chômage atteindrait 22,5 % en incluant le sous-emploi et les personnes occupant un emploi fictif¹⁵⁸. À la frontière entre le chômage et l'inactivité se trouvent également des personnes souhaitant travailler, mais non comptabilisées comme chômeurs, soit parce qu'elles ne sont pas disponibles immédiatement pour travailler, soit parce qu'elles ne recherchent pas activement un emploi, faute d'espoir d'en trouver un¹⁵⁹. Si le Centre de statistiques iranien ou le BIT ne publient aucune donnée sur ces catégories d'individus, il est possible de constater les nombreuses sorties du marché du travail en s'intéressant au taux de participation sur le marché du travail – ratio entre la population active et la population en âge de travailler – est passé de 41,3 % en 2005 à 37,7 % en 2012 selon les autorités iraniennes¹⁶⁰. Ces variations du taux de participation (ou taux d'activité) correspondent notamment aux jeunes qui décident de faire des études supérieures, mais aussi aux chômeurs découragés qui quittent le marché du travail¹⁶¹.

b. La segmentation du marché du travail

658. Corollaire de la baisse du taux de participation sur le marché du travail, une partie de l'excès d'offre de travail s'est détournée vers le secteur informel iranien, constitué selon le FMI par « les activités qui ont une valeur marchande et qui contribueraient aux recettes fiscales et au PIB en étant déclarées »¹⁶².

659. En ce qui concerne l'Iran, plus d'un tiers de l'activité économique serait réalisé dans l'économie souterraine ce qui explique en partie les difficultés à mesurer avec précision les principaux agrégats économiques comme le niveau de production ou les indicateurs

Centre de statistiques d'Iran, Disponible sur < <https://www.amar.org.ir/english/Statistics-by-Topic/Labor-force#287788-statistical-survey> > (consulté le 01/07/2022) ; Cette définition est semblable à celle proposée par le BIT. « Description de l'indicateur : Taux de sous-emploi lié au temps », BIT, Disponible sur < <https://ilostat.ilo.org/fr/resources/concepts-and-definitions/description-time-related-underemployment/> > (consulté le 01/07/2022).

157. D'après les autorités statistiques iraniennes, le taux de sous-emploi s'élevait à 10,2 % en 2010 ; 9,0 % en 2011 puis 8,9 % en 2012 et 2013. Au total, les personnes aux chômage ou en situation de sous-emploi représentaient sur l'ensemble de la période plus de 20 % de la population active.

158. Thierry COVILLE, « Iran : quelles perspectives économiques et commerciales ? », *précité*, p. 60.

159. Jérôme GAUTIÉ, *Le chômage, op. cit.*, p. 13.

160. De manière équivalente, le BIT estime quant à lui que le taux de participation a baissé de 4 points de pourcentage sur la même période, passant de 45 % en 2005 à 41 % en 2012.

161. Djavad SALEHI-ISFAHANI, « Iran's economic recovery: the view from employment data », 20 oct. 2014, Disponible sur < <https://djavadsalehi.com/2014/10/20/irans-economic-recovery-the-view-from-employment-data/> > (consulté le 06/07/2022) ; Thierry COVILLE, « Iran : quelles perspectives économiques et commerciales ? », *précité*, p. 60.

162. On parle également d'économie parallèle ou souterraine. Corinne DELÉCHAT et Leandro MEDINA, « Qu'est-ce que l'économie informelle ? », *Finances & Développement*, déc. 2020, vol. 57, n° 4, p. 54-55.

pertinents du marché du travail¹⁶³. L'économie parallèle s'est fortement développée depuis le début des années 2000, d'abord à la faveur du laxisme gouvernemental, puis en conséquence du renforcement des sanctions économiques qui ont privé l'Iran de sa principale source de revenus et l'ont isolé sur la scène internationale. Comme l'ont montré Bryan Early et Dursun Peksen, les sanctions économiques rendent en effet la participation à l'économie informelle plus attractive pour les entreprises et pour les individus qui, pour garantir leur survie, deviennent plus enclins à assumer les risques inhérents à ce type d'activités¹⁶⁴.

660. Les sanctions occidentales ont indéniablement contribué au développement de l'économie informelle en Iran, et ce par différents canaux¹⁶⁵. D'une part, l'adoption de sanctions économiques suscite rapidement la mise en place par les acteurs concernés de stratégies visant à les contourner, le plus souvent fondées sur le développement du commerce illicite ou d'activités de contrebande¹⁶⁶. D'autre part, les sanctions financières et énergétiques ont entraîné une large déstabilisation du marché des changes qui a encouragé la conduite d'activités informelles. Le creusement de l'écart entre le taux de change officiel et le taux de change sur le marché noir a incité certains acteurs économiques ayant accès au taux subventionné à surfacturer leurs importations réelles et à empocher une rente importante en vendant le surplus de devises sur le marché noir à un prix plus élevé. Si le taux de

163. Selon certaines études, le poids de l'économie informelle dans le PIB de l'Iran serait passé de 10 % en 1975 à environ 20 % en 2007, au début de la mise en œuvre des sanctions multilatérales. Mohammad Reza FARZANEGAN, « Effects of International Financial and Energy Sanctions on Iran's Informal Economy », *The SAIS Review of International Affairs*, 2013, vol. 33, n° 1, p. 13-36, p. 31 ; Voir aussi l'évolution de la taille du secteur informel dans 151 États au travers le monde – dont l'Iran – entre 1999 et 2007, Friedrich SCHNEIDER et Dominik H. ENSTE, *The Shadow Economy : An International Survey*, Cambridge : Cambridge University Press, 2013, viii-216, p. 37-40, Table 4.2 ; Ali Asghar PILEHVAR, « Urban unsustainability engineering in metropolises of Iran », *Iranian Journal of Science and Technology, Transactions of Civil Engineering*, 2020, vol. 44, n° 3, p. 775-785 ; Bijan KHAJEHPOUR, « How Iran can address its informal economy », *Al Monitor*, 3 nov. 2017.

164. En échappant à certaines réglementations, et donc à leurs coûts, les entreprises opérant dans le secteur informel deviennent ainsi plus compétitives que celles qui demeurent dans le secteur formel. De la même manière, les sanctions peuvent réduire les opportunités d'emploi dans le secteur formel, créant une incitation pour les individus à se tourner vers l'économie souterraine. Bryan EARLY et Dursun PEKSEN, « Searching in the Shadows: The Impact of Economic Sanctions on Informal Economies », *Political Research Quarterly*, 2019, vol. 72, n° 4, p. 821-834.

165. Mohammad Reza FARZANEGAN, « Effects of International Financial and Energy Sanctions on Iran's Informal Economy », *précité* ; Mohammad Reza FARZANEGAN et Bernd HAYO, « Sanctions and the Shadow Economy: Empirical Evidence from Iranian Provinces. », *Applied Economics Letters*, 2019, vol. 26, n° 6, p. 501-505 ; Bryan EARLY et Dursun PEKSEN, « Searching in the Shadows: The Impact of Economic Sanctions on Informal Economies », *précité*, p. 824-825 ; « Growth in Informal Sector Undermining Economy », *Financial Tribune*, 21 août 2016 ; Narges NAJAFIA et Homa ESFAHANIAN, « Formal versus Informal Labor Market Segmentation in Iran », *Iranian Economic Review*, 2021, vol. 25, n° 4, p. 829-848.

166. Sur le contournement des sanctions économiques, voir particulièrement les travaux de Bryan R EARLY, « Unmasking the black knights: Sanctions busters and their effects on the success of economic sanctions », *précité* ; Bryan R EARLY et Robert SPICE, « Economic sanctions, international institutions, and sanctions busters: When does institutionalized cooperation help sanctioning efforts? », *précité* ; Bryan R EARLY, *Busted sanctions, op. cit.* . V. *infra* Chapitre 5, Section II, §2, B, Les stratégies de contournement utilisées par l'Iran, p. 405 .

change officiel était en principe réservé à certaines catégories de biens de première nécessité (aliments et médicaments), son utilisation a parfois été détournée pour acquérir à l'étranger des marchandises de luxe ou des voitures¹⁶⁷. Aussi les sanctions économiques ont-elles exercé des pressions sur le budget de l'Iran, obligeant le gouvernement à augmenter les recettes fiscales pour compenser la forte baisse des revenus tirés des exportations de pétrole¹⁶⁸. En renforçant la pression fiscale sur les entreprises, les autorités ajoutent à leurs incitations à se tourner vers des activités informelles dans un contexte économique particulièrement contraint et empreint d'incertitude¹⁶⁹.

661. Bien que la mise en œuvre des sanctions internationales ait encouragé le développement des activités informelles, ce secteur a également subi les conséquences du renforcement de la pression économique contre Téhéran. En utilisant l'intensité lumineuse nocturne comme proxy de l'activité économique totale réalisée dans différentes provinces iraniennes, Mohammad Reza Farzanegan et Bernd Hayo concluent que les sanctions financières et énergétiques décidées en 2012 par les États-Unis et l'Union européenne ont provoqué un ralentissement de la croissance du secteur informel plus important que celui du secteur formel de l'ordre de 30 %¹⁷⁰. Selon les auteurs, les mesures coercitives accablent les Iraniens d'un double fardeau en dégradant non seulement la production dans le secteur formel, mais également le filet de sécurité que peut offrir le secteur informel pour amortir les contractions de l'économie¹⁷¹. En effet, les activités informelles constituent une forme de protection pour les individus qui ne parviennent pas à trouver un emploi dans le secteur formel, notamment par manque de qualifications. La contraction du secteur informel est donc susceptible de constituer un facteur d'instabilité économique, mais aussi politique.

2. La baisse du niveau de vie des Iraniens

a. L'évolution du niveau de vie moyen en Iran

662. La dégradation de l'environnement macroéconomique en Iran s'est traduite par une importante détérioration des conditions de vie des Iraniens et un accroissement des

167. Les biens importés au taux de change préférentiel ont parfois aussi été exportés à un prix plus élevé vers des États de la région plutôt que d'être consommés en Iran. Mohammad Reza FARZANEGAN, « Effects of International Financial and Energy Sanctions on Iran's Informal Economy », *précité*, p. 17-22, 32 ; Nader HABIBI, « The Impact of Sanctions on Iran-GCC Economic Relations », *Middle East Brief*, nov. 2010, n° 45, p. 1-11.

168. V. *supra* §629-634, p. 353 et s..

169. Mohammad Reza FARZANEGAN, « Effects of International Financial and Energy Sanctions on Iran's Informal Economy », *précité*, p. 22-24.

170. L'Iran a connu une récession majeure en 2012, qui s'est transmise au secteur informel. Mohammad Reza FARZANEGAN et Bernd HAYO, « Sanctions and the Shadow Economy: Empirical Evidence from Iranian Provinces. », *précité*, p. 502-503.

171. *Ibid.*

inégalités. Afin d'apprécier l'évolution des niveaux de vie dans le temps, il peut être tentant de s'intéresser au PIB réel par habitant, calculé par les institutions iraniennes et corrigé de l'inflation. Toutefois, la seule prise en compte de l'évolution de l'indice des prix à la consommation sous-estime l'augmentation effective du bien-être des ménages, notamment en raison des larges subventions accordées par le gouvernement sur certains produits qui augmente mécaniquement leur pouvoir¹⁷². Ainsi est-il préférable de considérer le PIB par tête exprimé en Parité de pouvoir d'achat (PPA) plutôt que le PIB réel par habitant pour rendre compte de l'évolution du niveau de vie des Iraniens¹⁷³. En effet, si la comparaison entre la série de données en PPA établies par le *Penn World Table*¹⁷⁴ et celle corrigée de l'inflation par les autorités iraniennes suivent la même dynamique dans la période post-révolution, elles offrent des images nettement différentes en termes de niveau de vie moyen.

663. Après avoir fortement diminué dans les années 1980 en conséquence du changement de régime et de la guerre contre l'Iraq, le niveau de vie des Iraniens s'est accru avec la reprise d'une croissance économique soutenue, stimulée par le prix élevé du pétrole. Enfin le revenu par habitant s'est fortement dégradé après le renforcement des sanctions internationales occidentales en 2011, le PIB par tête en PPA ayant baissé de 14,9 % en 2012 et 4,9 % en 2013¹⁷⁵. La différence majeure entre ces deux séries réside dans le fait que les données sur le PIB réel par habitant suggèrent que les Iraniens n'ont jamais retrouvé le niveau de vie qui prévalait avant la révolution islamique de 1979 alors que les données exprimées en PPA montrent qu'il ne fait aucun doute que les conditions de vie en Iran ont, en moyenne, augmenté de manière significative, jusqu'à ce que le durcissement des sanctions contre le régime ne mette à un terme à cette dynamique¹⁷⁶.

172. Djavad SALEHI-ISFAHANI, « Poverty and Income Inequality in the Islamic Republic of Iran », *Revue internationale des études du développement*, 2017, n° 229, p. 120.

173. La Parité de pouvoir d'achat (PPA) est le taux de change qui permet d'acheter à des conditions identiques la même quantité de biens et services dans deux pays différents. Aussi rudimentaire soit-il, l'indice *Big Mac* publié chaque année par le magazine *The Economist* illustre parfaitement la notion de PPA. Considérant que le hamburger phare de l'enseigne McDonald's est un bien homogène, il devrait être commercialisé au même prix dans la plupart des États du monde. Si le rapport des prix du Big Mac dans deux pays est différent du taux de change pratiqué sur les marchés financiers, cela signifie que la monnaie de l'un de ces États est sous-évaluée par rapport à l'autre. Naturellement, les institutions qui utilisent les PPA prennent en compte un large éventail de biens et de services pour aboutir à une comparaison des prix pertinente entre les différents pays. Sur la PPA, voir notamment Paul KRUGMAN, Maurice OBSTFELD et Marc MELITZ, *Économie internationale, op. cit.*, p. 435-439 ; Tim CALLEN, « Le marché ou la PPA : Quelle base de comparaison choisir ? », *Finances & Développement*, mars 2007, vol. 44, n° 1, p. 50-51 ; Paul SCHREYER et Francette KOEHLIN, *Parités de pouvoir d'achat : mesure et utilisations*, Cahiers Statistiques 3, OCDE, mars 2002, 8 p.

174. Robert C. FEENSTRA, Rober INKLAAR et Marcel P. TIMMER, « The Next Generation of the Penn World Table », *American Economic Review*, 2015, vol. 105, n° 10, p. 3150-3182.

175. La baisse du niveau de vie des Iraniens s'est poursuivie jusqu'en 2015, année de la signature de l'accord sur le nucléaire iranien.

176. Djavad SALEHI-ISFAHANI, « Poverty and Income Inequality in the Islamic Republic of Iran », *précité*, p. 120.

b. Inégalités et pauvreté

664. Si la baisse du PIB par tête après le renforcement des sanctions occidentales liées au programme nucléaire de l’Iran indique une dégradation du niveau de vie moyen des Iraniens, cet indicateur agrégé ne renseigne en aucun cas sur l’évolution de la répartition des richesses au sein de la population. Il est en effet peu probable que les sanctions économiques, par leurs conséquences sur l’environnement macroéconomique iranien, aient eu un effet homogène sur le bien-être des Iraniens étant donné que les chocs négatifs affectent davantage les plus défavorisés dans les pays en développement¹⁷⁷. La pauvreté et les inégalités ont amplement baissé en Iran après la fin de la guerre contre l’Iraq en raison non seulement de la croissance économique – dopée par les prix élevés du pétrole – mais aussi par les politiques populistes mises en œuvre par les différents gouvernements¹⁷⁸. Le renforcement des sanctions internationales a toutefois mis un terme à cette dynamique au travers de leurs effets négatifs sur l’environnement macroéconomique.

665. Le taux de pauvreté mesure la part de la population vivant sous le seuil de pauvreté qui peut être défini en fonction des revenus de l’individu ou de ses dépenses¹⁷⁹. Qu’il soit mesuré en fonction des revenus ou de la consommation, et ce pour différents seuils, le taux de pauvreté en Iran est resté relativement faible et stable jusqu’en 2012 avant d’augmenter. La mesure de la pauvreté étant sensible au choix du seuil, le fait d’observer des trajectoires similaires pour plusieurs niveaux de dépenses, mais aussi de revenus garantit la robustesse des résultats¹⁸⁰. Afin de limiter les effets de la réforme sur les subventions des prix de l’énergie sur la population, les autorités iraniennes ont mis en place un programme de

177. Martin RAVALLION, « Bailing Out the World’s Poorest », *Challenge*, 2009, vol. 52, n° 2, p. 55-80 ; Sur le lien entre inflation et inégalités, voir notamment Ales BULIR, « Income Inequality: Does Inflation Matter? », *IMF Staff Paper*, 2001, n° 48, p. 139-159 ; Stefania ALBANESI, « Inflation and inequality », *Journal of Monetary Economics*, 2007, vol. 54, n° 4, p. 1088-1114.

178. Aziz ATAMANOV, Mohammad-Hadi MOSTAFAVI et al., *Constructing Robust Poverty Trends in the Islamic Republic of Iran : 2008–2014*, Policy Research Working Paper 7836, Banque mondiale, sept. 2016, p. 2 ; Djavad SALEHI-ISFAHANI, « Poverty and Income Inequality in the Islamic Republic of Iran », *précité*, p. 125.

179. La pauvreté est généralement mesurée en termes de revenus dans les pays développés. En revanche, la consommation constitue un meilleur indicateur pour évaluer la pauvreté dans les pays en développement compte tenu des erreurs de mesure et de la sous-déclaration qui concernent les données sur le revenu des individus. Qui plus est, la consommation se caractérise par une volatilité saisonnière moindre par rapport au revenu ce qui en fait un meilleur indicateur du niveau de vie de la population. Sur la mesure de la pauvreté, voir notamment Aline COUDOUEL, Jesko S. HENTSCHEL et Quentin T. WODON, « Poverty Measurement and Analysis » in *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, 2002, p. 27-74 ; Jonathan HAUGHTON et Shahidur R. KHANDKER, *Handbook on Poverty and Inequality*, Washington DC : The World Bank, 2009, xxi-419 ; Carlo AZZARRI, Gero CARLETTO et al., *Measure for Measure : Systematic Patterns of Deviation between Measures of Income and Consumption in Developing Countries – Evidence from a New Dataset*, Prepared for the third global conference WYE City Group on statistics on rural development and agricultural household income, Conference draft, 12 mai 2010.

180. Les taux de pauvreté observés en 2009, 2012 et 2014 sont statistiquement différents ce qui permet de conclure que le taux de pauvreté a bien augmenté sur la période. Aziz ATAMANOV, Mohammad-Hadi MOSTAFAVI et al., *Constructing Robust Poverty Trends in the Islamic Republic of Iran : 2008–2014*, *précité*,

transferts monétaires vers les ménages les plus pauvres¹⁸¹. Ce mécanisme compensatoire a incontestablement permis de contenir l'accroissement de la pauvreté jusqu'au renforcement de la pression des États-Unis et de l'Union européenne en 2012¹⁸². Si la pauvreté a augmenté sur l'ensemble du territoire iranien, sa progression a été plus marquée dans les régions rurales, creusant l'écart préexistant avec les zones urbaines¹⁸³.

666. Si la réduction de la pauvreté exige de mettre en œuvre des politiques publiques visant les ménages les plus pauvres, il est généralement plus difficile de diminuer les inégalités car cela impose d'agir sur l'ensemble de la distribution des revenus et ce d'autant plus lorsque les mécanismes de distribution des revenus sont complexes comme en Iran¹⁸⁴. Au-delà des inégalités de revenus inhérentes au fonctionnement du marché du travail, les Iraniens peuvent percevoir des revenus tirés de la rente pétrolière, notamment par le biais des transferts monétaires ou subventions octroyés par le gouvernement. Avant d'être économiques, les inégalités de revenus en Iran sont donc amplement politiques puisque, comme le souligne Djavad Salehi-Isfahani, « *inequality in political access produces inequality in income from the oil rent* »¹⁸⁵.

667. Malgré le manque de fiabilité des données d'enquête à partir desquelles sont mesurées les inégalités, l'utilisation d'indicateurs synthétiques calculés uniformément dans le temps et dans l'espace permet de renseigner sur l'évolution de la répartition des ressources au sein d'une populations, particulièrement en matière de revenus¹⁸⁶. Largement utilisé, l'indice de Gini est un indicateur synthétique qui permet de rendre compte des inégalités – le plus souvent de revenus – au sein d'une population¹⁸⁷. L'évolution du coefficient de Gini, calculé

p. 12-13; Djavad SALEHI-ISFAHANI, *Iran Under Sanctions : Impact of Sanctions on Household Welfare and Employment*, Johns Hopkins University, 2020, p. 13-15, Annexe A p. 42.

181. Dominique GUILLAUME, Roman ZYTEK et Mohammad Reza FARZIN, *Iran – The Chronicles of the Subsidy Reform*, précité, p. 13-15.

182. Djavad SALEHI-ISFAHANI, « Tyranny of numbers », Iran Matters Blog Post, Belfer Center for Science et International Affairs, 17 mai 2017; Djavad SALEHI-ISFAHANI, « Poverty and Income Inequality in the Islamic Republic of Iran », précité.

183. Djavad SALEHI-ISFAHANI, *Iran Under Sanctions*, précité, p. 14-15, 52.

184. Djavad SALEHI-ISFAHANI, « Poverty and Income Inequality in the Islamic Republic of Iran », précité.

185. L'argent du pétrole circule toujours du haut vers le bas, des personnes les plus proches du pouvoir vers le bas de l'échelle des revenus. Djavad SALEHI-ISFAHANI, *Tyranny of numbers*, précité; Djavad SALEHI-ISFAHANI, *Iran Under Sanctions*, précité, p. 22.

186. Les données concernant les très hauts revenus sont généralement sous-estimées – en raison notamment des stratégies d'évitement fiscal voire d'évasion fiscale – ce qui biaise inéluctablement l'analyse des inégalités au sein d'une population mais aussi dans les comparaisons internationales. Anthony B. ATKINSON, Thomas PIKETTY et Emmanuel SAEZ, « Top Incomes in the Long Run of History », *Journal of Economic Literature*, 2011, vol. 39, n° 1, p. 3-71; Djavad SALEHI-ISFAHANI, *Iran Under Sanctions*, précité, p. 22.

187. Compris entre 0 et 1, le coefficient de Gini est d'autant plus élevé que les inégalités sont fortes. Cet indicateur est égal à 0 dans une situation d'égalité parfaite dans laquelle tous les individus percevraient le même revenu. À l'autre extrême, le coefficient de Gini vaut 1 dans la situation la plus inégalitaire possible, c'est-à-dire lorsqu'un individu accapare l'ensemble des ressources. Jonathan HAUGHTON et Shahidur R. KHANDKER, *Handbook on Poverty and Inequality*, op. cit., p. 104-106.

par le Centre de statistiques iranien, montre que les inégalités ont baissé sur l'ensemble du territoire iranien – mais de manière plus marquée dans les régions rurales – entre 2006 et 2013 malgré l'adoption des mesures coercitives liées au contentieux nucléaire. Elles ont toutefois modérément augmenté après le renforcement de la pression économique par les États-Unis et l'Union européenne sans qu'il soit possible d'établir une causalité¹⁸⁸.

668. Au-delà des effets qu'elles peuvent avoir sur la pauvreté et les inégalités socio-économiques, les sanctions internationales affectent également la santé des populations visées. Les restrictions visant le secteur financier iranien rendant impossibles les transactions avec l'Iran, les sanctions ont entraîné de nombreuses pénuries de médicaments et des difficultés d'approvisionnement en matériel médical, malgré les exemptions prévues sur les produits à caractère humanitaire¹⁸⁹. Si ces conséquences sont difficiles à évaluer sur le court terme, la surmortalité et la dégradation des conditions de santé de la population en Iran peuvent en revanche avoir un impact significatif à long terme.

Section II. L'absence d'effondrement de l'économie

669. Bien qu'elles aient incontestablement contribué à la dégradation de l'environnement macroéconomique et des conditions de vie des Iraniens, les sanctions internationales liées au contentieux nucléaire n'ont pour autant pas provoqué d'effondrement économique en Iran. D'abord, les capacités de résilience et d'adaptation de l'économie iranienne ont permis d'amortir une partie du choc provoqué par les sanctions internationales, principalement en diversifiant la production nationale et en réorientant les échanges commerciaux (§1). En outre, les États auteurs de sanctions ont rencontré des difficultés pour appliquer pleinement les dispositions qu'ils ont décidées, mais l'Iran a aussi mis en place diverses stratégies de contournements de ces mesures (§2).

188. Djavad Salehi-Isfahani obtient des trajectoires identiques pour quatre mesures distinctes des inégalités de revenus et souligne le niveau élevé auquel elles demeurent Djavad SALEHI-ISFAHANI, *Iran Under Sanctions*, précité, p. 22-23

189. Zahra BARADARAN-SEYED et Reza MAJDZADEH, « Economic sanctions strangle Iranians' health, not just drug supply », *The Lancet*, 2013, vol. 381, n° 9878, p. 1626 ; Siamak NAMAZI, *Sanctions and Medical Supply Shortages in Iran*, Viewpoints, Wilson Center, fév. 2013, 9 p. ; Ali GORJI, « Sanctions against Iran: The Impact on Health Services », *Iran J Public Health*, mars 2014, vol. 83, n° 3, p. 381-382 ; Shohreh SHAHABI, Hooman FAZLALIZADEH et al., « The impact of international economic sanctions on Iranian cancer healthcare », *Health Policy*, 2015, vol. 119, n° 10, p. 1309-1318 ; Ces conséquences ont été particulièrement soulignées lors de la pandémie de coronavirus, voir notamment Adrianna MURPHY, Zhaleh ABDI et al., « Economic sanctions and Iran's capacity to respond to COVID-19 », *The Lancet*, mai 2020, vol. 5, n° 5, p. 254.

§1. L'économie de résistance, réponse au manque de résilience de l'économie iranienne

670. Si la structure relativement diversifiée de la production a d'abord contribué à la capacité de résilience de l'Iran face aux sanctions internationales, les autorités iraniennes ont ensuite cherché à mettre en place les conditions d'une « économie de résistance » pour limiter les effets négatifs des mesures coercitives sur l'économie iranienne (A). La volonté affirmée de l'Iran de réduire sa vulnérabilité aux chocs externes, et notamment aux sanctions, ne se traduit pas par un repli autarcique, mais au contraire par une stratégie de renforcement de la production locale tournée vers l'étranger axée sur la diversification des partenaires commerciaux et une modification de la composition des importations et des exportations (B).

A. La diversification de la production

671. Alors que les mesures coercitives ont particulièrement visé le secteur des hydrocarbures, la relative diversification de l'appareil de production iranien a permis de limiter l'effet du choc constitué par les sanctions internationales décidées contre l'Iran en lien avec son programme nucléaire, malgré la faiblesse des indicateurs de résilience économique (1). Afin de pallier les difficultés de l'Iran à surmonter les difficultés économiques induites par le renforcement de la pression occidentale, les autorités iraniennes ont cherché à mettre en place – ou remis au goût du jour – une économie de résistance, notamment axée autour de la réorganisation et du renforcement de l'industrie iranienne (2).

1. Une économie peu résiliente mais relativement diversifiée

a. La faiblesse des indicateurs de résilience pour l'économie iranienne

672. Pouvant être définie comme la « capacité de maintenir la production proche de son potentiel malgré un choc », la résilience économique « comporte ainsi au moins deux dimensions : le degré d'atténuation des chocs et la vitesse à laquelle les économies retournent à la normale après un choc »¹⁹⁰. En ce qui concerne l'Iran, la résilience de l'économie peut s'apprécier par sa capacité à absorber le choc constitué par les sanctions internationales décidées à son encontre, mais il est plus difficile de conclure sur la vitesse de retour à l'équilibre initial puisqu'il faut pour cela être en mesure d'identifier la fin dudit choc.

190. Sur la résilience économique, voir notamment Romain DUVAL et Lukas VOGEL, « Résilience économique aux chocs : Le rôle des politiques structurelles », *Revue économique de l'OCDE*, 2008, vol. 1, n° 44, p. 211-251, p. 213; Lino BRIGUGLIO, Gordon CORDINA et al., « Conceptualising and Measuring Economic Resilience » in 2006; Lino BRIGUGLIO, Gordon CORDINA et al., *Economic Vulnerability and Resilience*, précité.

Si la plupart des sanctions économiques liées au programme nucléaire contesté de l'Iran ont été levées en juillet 2015 avec la signature du PAGC¹⁹¹, certaines sanctions américaines sont restées en vigueur maintenant une certaine pression sur l'économie iranienne. Qui plus est, la décision unilatérale du président américain Donald Trump, en mai 2018, de cesser de respecter les dispositions de l'accord de 2015 et de réimposer, puis renforcer, les sanctions secondaires qui avaient été levées a créé un nouveau choc sur l'économie iranienne qui a mis un terme à la reprise de l'activité en Iran¹⁹².

673. Conçu pour mesurer la capacité d'une économie à absorber les chocs externes, l'indice de résilience proposé pour la première fois par Lino Briguglio et Waldemar Galea tient compte de quatre éléments à savoir (i) la stabilité macroéconomique ; (ii) l'efficacité des marchés à l'échelle microéconomique ; (iii) la qualité de l'encadrement des activités économiques par l'État ; et le développement social¹⁹³. Calculé pour l'année 2003, l'indicateur de résilience économique établi par Lino Briguglio, Gordon Cordina et al. suggère que l'Iran, en plus d'être particulièrement vulnérable aux chocs externes qui peuvent affecter son économie, dispose de capacités limitées pour y faire face puisqu'il figure à la 63^e place du classement, sur 86 États, en termes de résilience économique.¹⁹⁴ La résilience de l'économie iranienne semble toutefois avoir été sous-estimée dans lesdits travaux en raison d'une erreur sur le calcul pour l'Iran de l'une des composantes¹⁹⁵. Les États qui, comme l'Iran, présentent une forte vulnérabilité et une faible résilience s'exposent à un risque maximal en cas de choc externe, par exemple des sanctions internationales.

191. La pression économique sur Téhéran avait déjà été allégée en novembre 2013 avec la signature de l'accord intérimaire.

192. V. Chapitre 8.

193. Lino BRIGUGLIO et Waldemar GALEA, *Updating the economic vulnerability index*, précité ; Lino BRIGUGLIO, Gordon CORDINA et al., *Economic Vulnerability and Resilience*, précité, p. 6-12 ; L'OCDE a également défini un ensemble complet d'indicateurs pour évaluer la résilience économique d'un État. Toutefois, l'organisation internationale ne distingue pas les caractéristiques intrinsèques d'un État qui l'exposent à des chocs externes de forte intensité (vulnérabilité économique) de sa capacité à en amortir les effets (résilience). Qui plus est, l'OCDE n'a conçu aucun indice synthétique à partir de ces nombreux indicateurs pour permettre les comparaisons dans le temps et dans l'espace. À noter également que l'Iran ne figure pas dans les données compilées par l'organisation sur cette question particulière. Oliver RÖHN, Aida CALDERA SÁNCHEZ et al., *Economic resilience: A new set of vulnerability indicators for OECD countries*, Economics Department Working Paper 1249, OCDE, 22 juill. 2015, 40s.

194. L'Iran est ainsi situé entre l'Albanie et l'Inde. Lino BRIGUGLIO, Gordon CORDINA et al., *Economic Vulnerability and Resilience*, précité, p. 17-18.

195. Si l'on s'intéresse à la composante liée à l'efficacité microéconomique, l'Iran obtient le score de 0 comme s'il était l'État le moins performant en la matière sur l'échantillon. En reprenant les données qui ont servi à calculer cette composante, l'Iran aurait dû en réalité obtenir un score de 0,146 en ce qui concerne le fonctionnement microéconomique de ses marchés et un score de résilience économique de 0,482 au lieu de 0,445. L'Iran passerait ainsi de la 63^e à la 56^e place. *idem.* ; James GWARTNEY, Robert LAWSON et Erik GARTZKE, *Economic Freedom of the World: 2005 Annual Report*, The Fraser Institute, 2005, xviii-188, p. 13-16.

674. Sans pour autant répliquer sur plusieurs années le calcul de l'indicateur de résilience économique, qui comporte ses limites intrinsèques, force est de constater que les principales composantes de l'indice élaboré par Lino Briguglio, Gordon Cordina et al. se sont dégradées avec l'adoption des sanctions internationales en Iran. Si les ratios du déficit budgétaire et de la dette extérieure par rapport au PIB sont restés relativement faibles et stables, les taux de chômage et d'inflation ont fortement augmenté sous l'effet des sanctions, affectant la stabilité macroéconomique et érodant la capacité de l'Iran à amortir les effets du renforcement de la pression économique sur Téhéran. Le fonctionnement des marchés à l'échelle microéconomique a également été enrayé par la mise en œuvre des mesures coercitives contre l'Iran. Visant à évaluer la mesure dans laquelle les marchés fonctionnent librement, de manière concurrentielle et efficace, la composante « *regulation* » de l'*Economic Freedom of the World Index* a chuté de façon drastique en Iran après l'adoption des sanctions internationales à son encontre, passant de 5,81 en 2006 à 4,35 en 2013¹⁹⁶. En revanche, les indicateurs utilisés pour mesurer la bonne gouvernance, notamment au travers du respect des droits de propriété, et le niveau de développement social sont restés relativement stables en Iran.

b. Une économie relativement diversifiée

675. Si l'activité économique et les revenus du gouvernement dépendent largement des recettes pétrolières, volatiles par nature, l'économie iranienne apparaît relativement diversifiée pour un État exportateur de pétrole¹⁹⁷. Selon le Groupe de la Banque mondiale, « la diversification économique peut être définie comme la transition vers une structure plus variée de la production nationale et des échanges, en vue d'augmenter la productivité, de créer des emplois et de jeter les bases d'une croissance soutenue permettant de réduire la pauvreté »¹⁹⁸.

676. Bien que l'économie iranienne dépende fortement du secteur pétrolier, principale source de devises et de recettes pour le gouvernement, le secteur des hydrocarbures n'est pas la principale source de valeur ajoutée en Iran. En effet, d'après les données de la Banque centrale d'Iran compilées, le secteur du pétrole et du gaz n'a jamais représenté plus du tiers du PIB depuis la révolution islamique¹⁹⁹. La majeure partie de la production

196. L'analyse des sous-indicateurs montre que la dégradation du fonctionnement des marchés a principalement été observée sur le marché du crédit.

197. OCDE-OMC, *Panorama de l'aide pour le commerce 2019 : Diversification et autonomisation économiques*, 2019, 379 p., p. 146; Islamic Republic of Iran : Overview, Disponible sur < <https://www.worldbank.org/en/country/iran/overview> >.

198. OCDE-OMC, *Panorama de l'aide pour le commerce 2019*, *op. cit.*

199. Nous utilisons ici les séries à prix courants publiées par la Banque centrale d'Iran pour évaluer la répartition de la valeur ajoutée par secteurs d'activité, les calculs à prix constants étant particulièrement sensibles au choix des formules de calcul de l'indice, de l'année de base ou encore de la méthode de calcul. C'est notamment le choix fait par l'INSEE. Kishori LAL, *La valeur ajoutée par secteur d'activité - un*

nationale est en fait réalisée dans le secteur des services qui comprend (i) le commerce, la restauration et l'hébergement ; (ii) le secteur financier ; (iii) le transport, le stockage et les communications, (iv) les services immobiliers, spécialisés et professionnels ; (v) les services publics et (vi) l'action sociale et les services aux ménages. En moyenne entre 1980 et 2010, 10,6 % de la production nationale de l'Iran était réalisée dans l'agriculture ; 37,6 % dans l'industrie – dont 14,7 % dans le secteur pétrolier – et 51,8 % dans le secteur des services²⁰⁰. L'économie iranienne semble ainsi moins dépendante aux hydrocarbures que les autres États exportateurs de pétrole²⁰¹. L'importance du secteur tertiaire dans le PIB de l'Iran, peu exposé à la concurrence internationale, peut ainsi expliquer la relative résilience de l'économie iranienne face aux chocs qui affectent les autres secteurs clés, à savoir les hydrocarbures, l'industrie et l'agriculture.

677. Au-delà du poids des différents secteurs dans l'économie, l'analyse de leurs contributions respectives à la croissance montre que le développement économique de l'Iran repose davantage sur les services que sur l'industrie pétrolière²⁰². En moyenne entre 1980 et 2010, la contribution des services à la croissance du PIB de l'Iran a été de 1,28 points par an alors que celle du secteur pétrolier n'a été que de 0,77 point. Lors de la récession de 2012, la contribution à la croissance du secteur pétrolier a été très largement négative (-8 points de pourcentage) alors qu'elle a été légèrement positive pour le secteur tertiaire (+0,7 points de pourcentage), illustrant l'importance des services dans la capacité de résilience de l'économie iranienne face au renforcement des sanctions occidentales²⁰³

2. Une économie de résistance

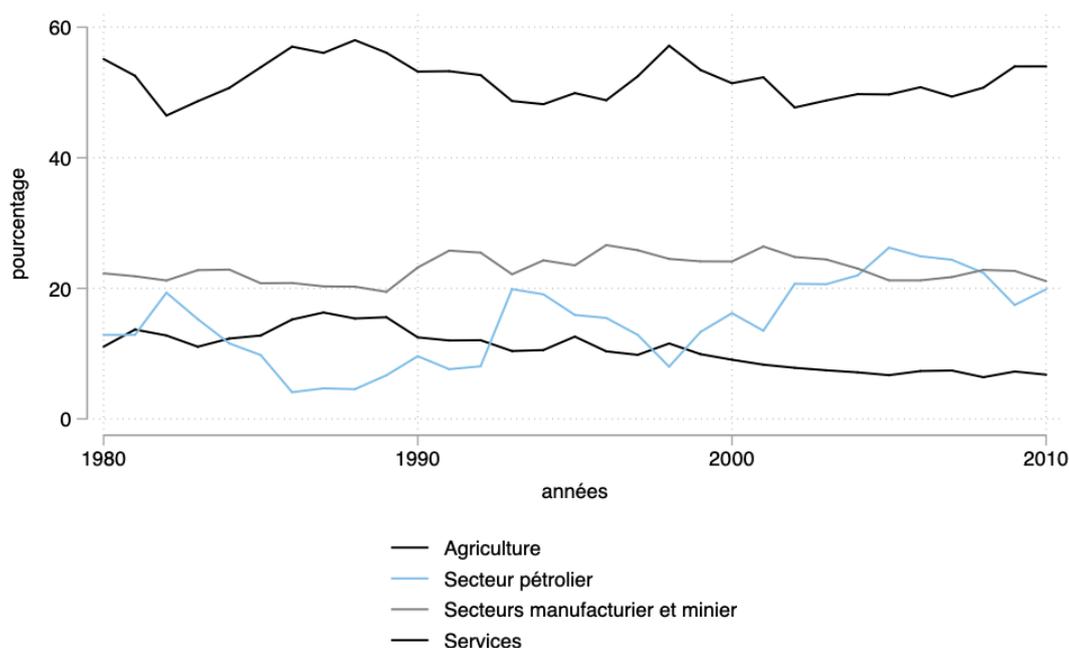
problème de comparaison internationale, Statistique Canada, 30 juin 1999 ; Raymond COURBIS, « Comptes économiques à prix constants », *Économie et Statistique*, 1964, vol. 19, n° 7, p. 5-76, Nous soulignons toutefois que la répartition de la valeur ajoutée par secteurs est sensiblement identique en Iran selon que l'on utilise les séries à prix courants ou à prix constants.

200. Chiffres de la Banque centrale et du Centre de statistiques d'Iran.

201. Par exemple, le secteur pétrolier représentait en 34,1 % du PIB des Émirats arabes unis en 2010. Keyvan PIRAM, « Les Émirats arabes unis, un État pétrolier prospère aux pieds d'argile », *AFRI*, 2010, vol. XI, p. 207-222, p. 212 ; Sur la diversification des États exportateurs de pétrole, voir notamment Pascal DEVAUX, *Diversification économique dans le Golfe : une dynamique à confirmer*, Conjoncture, BNP Paribas, juill.-août 2013, p. 21-29 ; *Economic Diversification in Oil-Exporting Arab Countries*, Annual Meeting of Arab Ministers of Finance, FMI, avr. 2016, 40 p. ; Manal R. SHEHABI, « Economic Diversification and its Measurement Using Qualitative and Quantitative Tools », Oxford Institute for Energy Studies, 28 août 2019, Disponible sur < <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Qualitative%20and%20quantitative%20tools.pdf> > (consulté le 16/09/2022), p. 6-9.

202. La croissance du PIB peut être décomposée en la somme des contributions de ses différentes composantes, ici les valeurs ajoutées générées dans les principaux secteurs de l'économie. La contribution de chaque secteur à la croissance est égale au taux de croissance de cette composante pondérée par son poids dans le PIB à la période précédente.

203. Calculs de l'auteure d'après les chiffres fournis par la Banque centrale d'Iran.



Source : Banque centrale d'Iran

FIGURE 5.2 – Le poids des différents secteurs d'activités dans le PIB de l'Iran entre 1980 et 2010

a. La mise en place d'une économie de résistance

678. Évoquée pour la première fois par l'Ayatollah Khamenei en 2007, l'économie de résistance (« *eghtesad-e moghavemati* ») devient une composante majeure du discours politique iranien après l'intensification des sanctions américaines et européennes à partir de 2011 liées au programme nucléaire controversé de Téhéran²⁰⁴. Dès le mois d'août 2012, le Guide suprême demande au gouvernement iranien de mettre en place une « économie de résistance » qu'il considère comme le seul moyen de poursuivre le progrès dans le pays en dépit des nombreuses manifestations d'hostilité émanant des « ennemis » de la Nation²⁰⁵. Il s'agit ainsi de réduire la vulnérabilité de l'économie iranienne aux chocs externes et d'assurer le développement économique de l'Iran.

204. « Leader's Speech at Imam Reza's (a.s.) Shrine », 21 mars 2007, Disponible sur < <https://english.khamenei.ir/news/1609/Leader-s-Speech-at-Imam-Reza-s-a-s-Shrine> >; « Leader's Speech to Government Officials », 24 juill. 2012, Disponible sur < <https://english.khamenei.ir/news/1655/Leader-s-Speech-to-Government-Officials> >.

205. Outre les sanctions économiques, le Guide suprême mentionne les menaces militaires, les pressions politiques et la « guerre des nerfs » comme moyens utilisés par les ennemis de l'Iran pour tenter d'affaiblir son économie.) *Leader's Speech at Imam Reza's (a.s.) Shrine, précité*; *Leader's Speech to Government Officials, précité*; « Iranian Supreme Leader Calls For 'Economy of Resistance' », RadioFreeEurope/RadioLiberty, 23 août 2012; « Khamenei calls for "economy of resistance" », Business Recorder, 24 août 2012.

679. Ce n'est qu'avec la promulgation d'un décret en février 2014, demandant au gouvernement iranien de mettre en œuvre ladite « économie de résistance », que l'Ayatollah Khamenei ne précisera les contours de cette stratégie²⁰⁶. Au-delà d'une simple réponse aux difficultés économiques causées par les pressions extérieures, cette politique poursuit des objectifs de long terme quant à l'évolution structurelle de l'économie iranienne :

not only will it overcome all economic problems and force the enemy (who has deployed his forces against this great nation by imposing an all-out economic war) into retreat and defeat; but it will also manage to achieve an economy based on science, technology and justice; which grows from the inside, which looks at the outside, which is dynamic and which assumes a pioneering role.

680. Le Guide suprême a exposé sa vision de l'économie de résistance en vingt-quatre points, sans pour autant détailler les étapes et stratégies pour les atteindre²⁰⁷. Une priorité doit notamment être accordée à la diversification et à l'augmentation de la production nationale, particulièrement pour les biens et produits de première nécessité ou stratégiques, afin de réduire la dépendance de l'Iran aux importations²⁰⁸. Mais cet objectif n'implique en aucun cas un repli autarcique de l'économie iranienne. Au contraire, si l'économie de résistance se développe de l'intérieur en mobilisant l'ensemble des ressources nationales – financières, humaines et technologiques –, elle entretient et renforce de puissantes relations entre les économies du reste du monde²⁰⁹. À cet égard, la mise en place de conditions favorables aux investissements étrangers à des fins d'exportation, ainsi que la promotion des exportations de produits à forte valeur ajoutée, constituent également un axe clé de l'économie de résistance devant s'opérer au travers de réformes juridiques et administratives²¹⁰. La baisse de la dépendance du budget aux revenus pétroliers est également un élément important pour limiter la vulnérabilité de l'économie iranienne aux chocs externes²¹¹, tout comme la diversification des exportations de produits liées au pétrole et au gaz²¹².

206. « Ayatollah Khamenei Announces General Policies on the Economy of Resistance », 18 fév. 2014, Disponible sur < <https://english.khamenei.ir/news/5396/Ayatollah-Khamenei-Announces-General-Policies-on-the-Economy> > (consulté le 20/09/2022).

207. À cet égard, l'économie de résistance s'apparente davantage à une vision politique qu'à un concept politique clairement défini. David JALILVAND, « Iran's Resistance Economy: Ambitions and Reality » *in* *Radicalisation during the Rouhani Years : Iran's Political Shifts and their Implications*, David JALILVAND et Achim VOGT (éd.), Berlin : Friedrich-Ebert-Stiftung, 2021, p. 36-46, p. 36.

208. Dans la même optique, la diversification des sources d'approvisionnement apparaît également essentielle en ce qui concerne les biens qui devront tout de même être importés. *Ayatollah Khamenei Announces General Policies on the Economy of Resistance*, précité, §6-8.

209. David JALILVAND, « Iran's Resistance Economy: Ambitions and Reality », précité, p. 37.

210. *Ayatollah Khamenei Announces General Policies on the Economy of Resistance*, précité, §10-11.

211. En contrepartie, il convient notamment d'augmenter la part des revenus fiscaux dans le budget du gouvernement. *ibid.*, §17-18.

212. Au-delà des ventes de pétrole brut à l'étranger, l'Iran devrait augmenter ses exportations de gaz, d'électricité, de produits pétrochimiques et de produits pétroliers. *ibid.*, §13.

681. L'économie de résistance ainsi prônée par l'Ayatollah Khamenei reprend à son compte des principes déjà présents dans la politique économique de l'Iran avant la révolution islamique, en donnant un sens révolutionnaire aux efforts déployés par l'Iran pour diversifier son économie et gagner en indépendance vis-à-vis du reste du monde²¹³. Des divergences existent toutefois entre les différentes factions du régime sur la manière de mettre en œuvre cette politique de résistance²¹⁴. Par exemple, les conservateurs affirment que l'industrie iranienne et les entreprises nationales doivent être protégées en excluant ou en limitant le rôle des entreprises étrangères. En revanche, le gouvernement modéré de Hassan Rohani plaide en faveur des transferts de technologie et de connaissances par le biais de la coopération internationale, arguant que la force de l'économie de résistance est accrue si l'Iran élargit ses liens économiques internationaux²¹⁵.

b. Une restructuration sectorielle limitée

682. Malgré la mise en place de l'embargo sur les produits pétroliers en 2012, la dépendance de l'économie iranienne aux hydrocarbures est restée forte, la contribution des hydrocarbures au PIB s'étant stabilisée autour de 15 % entre 2012 et 2015 malgré l'embargo sur les produits pétroliers. Il semble toutefois que le processus de diversification de la production nationale, qui reflète les transformations structurelles de l'économie considérée, soit grippé en Iran. En effet, de tels changements impliquent une réallocation des ressources intra et intersectorielle des ressources, des activités à faible productivité vers celles qui ont une productivité plus importante²¹⁶. Or, l'évolution du poids des différents secteurs de l'économie dans le PIB de l'Iran, représentée sur la figure 5.2, fait apparaître une relative stabilité dans la répartition sectorielle de la valeur ajoutée depuis la révolution islamique²¹⁷.

683. En utilisant des données sur les firmes manufacturières établies par la Banque centrale iranienne, Hadi Salehi Esfahani étudie la restructuration industrielle associée à l'intensification des sanctions occidentales visant l'Iran²¹⁸. La réaffectation des parts de valeur ajoutée s'est ainsi opérée au détriment des industries dépendant davantage des intrants

213. David JALILVAND, « Iran's Resistance Economy: Ambitions and Reality », *précité*, p. 37 ; Voir aussi Sanam VAKIL, « Resistance and Resilience : Reflections on Iran », *SAIS Review*, 2003, vol. 23, n° 1, p. 35-42 ; Esfandiyar BATMANGHELIDJ, *Resistance is Simple, Resilience is Complex : Sanctions and the Composition of Iranian Trade*, Johns Hopkins University, 2020, 35 p.

214. David JALILVAND, « Iran's Resistance Economy: Ambitions and Reality », *précité*, p. 37-38.

215. *Ibid.*, p. 38.

216. OCDE-OMC, *Panorama de l'aide pour le commerce 2019*, *op. cit.*, p. 150.

217. De la même manière, la répartition de l'emploi par secteurs de l'économie est restée stable sur la période considérée. *A Selection of Labor Force Survey Results*, The Year 1395, Statistical Centre of Iran, 2016, p. 5.

218. Il souligne à cet effet que le secteur manufacturier en Iran est dominé par cinq industries : (i) les produits alimentaires, (ii) les produits chimiques, (iii) les métaux de base, (iv) les autres produits minéraux non métalliques et (v) les véhicules à moteur. Hadi Salehi ESFAHANI, *The Experience of Iran's Manufacturing Sector under International Economic Sanctions*, Johns Hopkins University, 2020, 36 p., p. 24.

et de la technologie importée – comme le secteur automobile – mais au profit d’industries utilisant des ressources nationales, comme les produits chimiques et dans une moindre mesure les métaux de base et les produits alimentaires²¹⁹. Afin d’accroître son indépendance vis-à-vis de l’étranger dans les domaines stratégiques, l’Iran a développé la production sur son territoire d’articles utilisés dans son programme nucléaire comme des valves, des soufflets et d’autres composants de centrifugeuses sans qu’il soit possible d’en évaluer la qualité. Selon le Groupe des experts mandaté par le Conseil de sécurité, l’Iran aurait acheté des composants à l’étranger, notamment des onduleurs, dans le but d’en comprendre le fonctionnement par rétro-ingénierie²²⁰. La capacité du secteur manufacturier à s’adapter et à se développer en dépit du poids croissant des sanctions économiques démontre la résilience de l’économie iranienne.

B. La diversification commerciale comme rempart aux effets des sanctions

684. Lorsqu’ils sont confrontés à des sanctions économiques, les États visés tendent à la fois à diversifier leurs partenaires commerciaux et à accroître leur indépendance vis-à-vis de l’étranger²²¹. À cet effet, l’Iran a diversifié et augmenté sa production nationale à la fois pour augmenter ses exportations de produits non pétroliers (1) mais aussi pour remplacer certains produits importés (2). Il s’agit là pour l’Iran de réduire sa dépendance vis-à-vis du reste du monde, à la fois pour garantir ses recettes budgétaires grâce à la vente de pétrole, mais aussi pour renforcer son industrie en limitant les achats d’intrants à l’étranger.

1. La promotion des exportations

a. La réorientation des exportations

685. Malgré l’adoption des premières sanctions multilatérales par le Conseil de sécurité des Nations Unies en 2006, les exportations iraniennes ont continué à augmenter jusqu’au renforcement de la pression économique par les Occidentaux à partir de 2010, voir à cet effet la figure H.9 présentée en annexe. Agissant comme des quotas sur les importations, les restrictions imposées sur les importations en provenance d’Iran par les États-Unis et l’Union européenne – au-delà des articles et technologies qui seraient susceptibles de contribuer aux programmes nucléaire et balistique de Téhéran – ont entraîné une chute des ventes de biens par l’Iran de 54 % entre 2011 et 2015 d’après les données Comtrade²²². Selon

219. *Ibid.*, p. 24-25.

220. S/2014/394, 11 juin 2014, *Rapport final du Groupe d’experts créé par la résolution 1929 (2010)*, §58.

221. James M. LINDSAY, « Trade Sanctions as Policy Instruments: A Re-examination », *précité*, p. 169.

222. Les sanctions ne génèrent pas de revenus pour les États qui les imposent contrairement aux quotas d’importations qui engendrent des recettes à partir de la vente de licences aux producteurs étrangers pour

les autorités iraniennes, les exportations totales de l'Iran n'auraient baissé que de 21 %, posant la question de la fiabilité des données publiées par la Banque centrale et le Centre de statistiques national.

686. La destruction de commerce engendrée par les sanctions internationales contre l'Iran a toutefois été compensée, au moins partiellement, par une réorientation des exportations vers des destinations n'appliquant pas de mesures coercitives unilatérales contre Téhéran. En effet, l'impossibilité de réaliser certains échanges commerciaux avec des États auteurs de sanctions ou l'augmentation des coûts de transaction qui y sont associés sont susceptibles d'avoir un effet sur les destinations des exportations. Ces effets de détournement de commerce, conceptualisés pour la première fois par Jacob Viner, sont similaires à ceux qui sont observés lors de la création d'une union douanière qui modifie le prix relatif des exportations²²³ :

Après la formation d'une union douanière entre les pays A et B, l'un des partenaires, par exemple A, s'il trouve désormais avantage à acheter un produit à B en raison de la suppression des barrières douanières entre eux, cessera d'acheter à un pays tiers C qui, avant l'union douanière, était cependant la source d'offre la moins onéreuse même après paiement du droit de douane²²⁴.

687. En 2006, les principales destinations d'exportation des biens vendus à l'étranger par l'Iran étaient le Japon (24 %), l'Union européenne (20 %)²²⁵, les Émirats arabes unis (3 %), l'Iraq (3 %) et la Chine (1,6 %)²²⁶. En 2015, au moment de la signature de l'accord sur le nucléaire iranien, les principaux partenaires commerciaux de l'Iran en matière d'exportations sont la Chine (12 %), l'Iraq (10 %), les Émirats arabes unis (8 %), l'Afghanistan (4 %) et l'Inde (4 %). Les données publiées dans la base de données UN Comtrade font clairement apparaître une baisse des exportations vers les auteurs de mesures coercitives, et une hausse concomitante des ventes de biens vers les États n'ayant pas décidé de renforcer unilatéralement la pression économique sur Téhéran, en particulier la Chine et les voisins de l'Iran, comme le montre la figure 5.3. Il est d'ailleurs fortement probable que l'augmentation des exportations vers les partenaires commerciaux de l'Iran situés dans son environnement

commercialiser leurs produits. Sur l'analogie entre les sanctions visant les exportations de la cible et les quotas d'importation, voir particulièrement Robert EYLER, *Economic Sanctions: International Policy and Political Economy at Work*, *op. cit.*, p. 12-16.

223. Jacob VINER, *The Customs Union Issue*, Paul OSLINGTON (éd. établie et introd. par), New York : Oxford University Press, [1950] 2014, xlv-198 ; Chad P. BOWN et Meredith A. CROWLEY, « Trade deflection and trade depression », *Journal of International Economics*, 2007, n° 72, p. 176-201 ; Sur le détournement de commerce observé lors de la mise en œuvre de sanctions internationales, voir notamment Jamal Ibrahim HAIDAR, « Sanctions and export deflection : evidence from Iran », *précité*.

224. Pierre MORAN, « Note sur l'effet de détournement », *Revue économique*, 1967, vol. 18, n° 4, p. 637-653, p. 41.

225. L'Italie et la France représentent respectivement 11 et 7 % des exportations de l'Iran à elles seules.

226. Chiffres de l'auteure à partir des données UN Comtrade.

régional ait été sous-estimée compte tenu du caractère informel des transactions qui s'opèrent parfois aux frontières iraniennes, particulièrement avec l'Iraq et l'Afghanistan²²⁷.

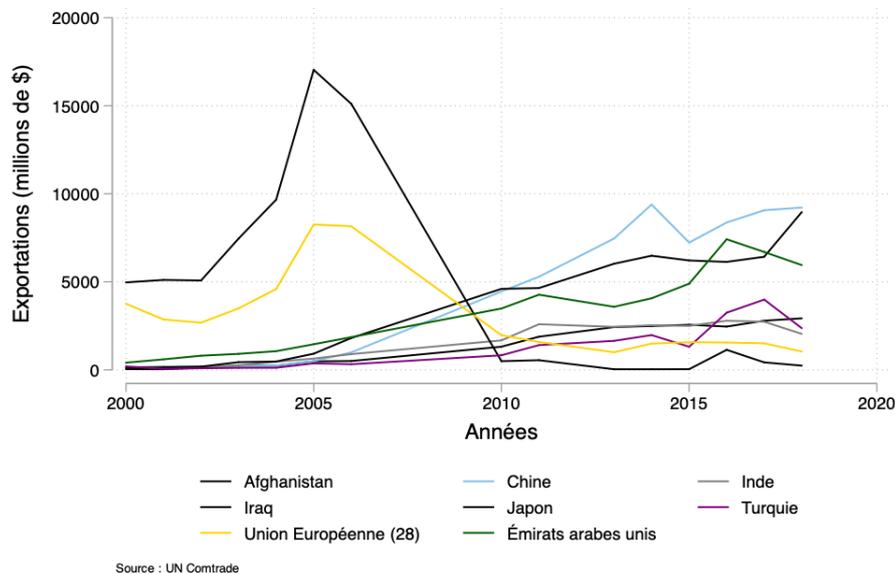


FIGURE 5.3 – La réorientation des exportations iraniennes après l'adoption des sanctions internationales

688. En utilisant les données douanières journalières de l'Iran désagrégées par entreprises exportatrices, produits et destinations, Jamal Ibrahim Haidar montre que les deux tiers de la valeur des exportations non pétrolières détruites par les sanctions commerciales ont en réalité été détournés vers des destinations « *more politically sympathetic to Iran* », c'est-à-dire des États n'ayant pas adopté de sanctions unilatérales contre Téhéran. Les firmes exportatrices ont toutefois réduit les prix de leurs produits et augmenté les quantités lorsqu'elles ont réorienté les exportations vers de nouvelles destinations, suggérant que le détournement de commerce a entraîné des pertes de revenus pour ces dernières et donc une baisse du bien-être au niveau agrégé²²⁸.

b. La composition des exportations

689. Outre la réorientation des échanges, la mise en œuvre des sanctions internationales liées au différend nucléaire a également entraîné une modification de la composition des exportations. À cet effet, Jamal Ibrahim Haidar souligne que le détournement de

227. Esfandiyar BATMANGHELIDJ, *Resistance is Simple, Resilience is Complex*, précité, p. 35, note 9; Nader HABIBI, « The Impact of Sanctions on Iran-GCC Economic Relations », précité, p. 9; Mohammad Reza FARZANEGAN, « Dark Side of Trade in Iran : Evidence from a Structural Equation Model » in *Illicit Trade and the Global Economy*, Cláudia Costa STORTI et Paul DE GRAUWE (éd.), Cambridge & Londres : The MIT Press, 2012, p. 73-118.

228. Jamal Ibrahim HAIDAR, « Sanctions and export deflection : evidence from Iran », précité, p. 326.

commerce a principalement concerné des produits essentiels et homogènes, le coût de recherche de consommateurs pour ces articles étant généralement plus faible en raison de leur standardisation, à la fois matière de contenu et de qualité²²⁹. Cependant, l'auteur ne précise pas les produits dont les ventes à l'étranger ont augmenté sous les effets des sanctions internationales et du détournement de commerce qu'elles ont entraîné. L'analyse des données publiées dans la base Comtrade des Nations Unies permet cependant d'identifier les catégories de produits dont les volumes exportés se sont accrus malgré l'application des sanctions commerciales contre l'Iran.

690. En effet, l'industrie iranienne a su s'adapter au renforcement des sanctions liées au contentieux nucléaire en modifiant sa structure de production et par là même la composition des exportations. La baisse des ventes de pétrole brut induite par l'embargo européenne a ainsi été partiellement compensée par une hausse des exportations de produits chimiques (en particulier des engrais), de métaux, mais aussi de produits alimentaires (fruits et légumes, viande)²³⁰. Bien que le secteur pétrochimique ait été visé par les sanctions américaines dès 2012, il a connu une croissance importante entre 2006 et 2015 en raison non seulement de son fort potentiel de compétitivité et de la demande élevée des voisins de l'Iran et de la Chine pour ces produits²³¹. Toutefois, les exportations iraniennes ne comportent que très peu de produits manufacturés, et donc principalement des matières premières ou des produits semi-finis pouvant être utilisés dans le processus de production d'autres firmes, ce qui suggère que la spécialisation de l'industrie iranienne reste insuffisante pour renforcer sa compétitivité. Quoi qu'il en soit, la capacité de l'Iran à générer davantage de recettes d'exportation non liées au pétrole, ou du moins indirectement, illustre une fois de plus la résilience de son économie aux sanctions internationales²³².

2. Les effets des sanctions sur les importations

a. Le renforcement de la stratégie de substitution des importations

691. Les importations iraniennes, comme les exportations, ont drastiquement chuté avec l'adoption et le renforcement des sanctions internationales liées au contentieux nucléaire

229. Par exemple, le cuivre est un bien homogène alors que les tapis sont des biens différenciés dont la commercialisation nécessite davantage d'efforts marketing. Jamal Ibrahim HAIDAR, « Sanctions and export deflection : evidence from Iran », *précité*, p. 326, 348-349.

230. Le tableau H.3 en annexe répertorie les produits pour lesquels la valeur des exportations a été la plus importante entre 2006 et 2015 et ceux pour lesquels elle a le plus augmenté sur la même période.

231. Thierry COVILLE, « Les PME iraniennes : un potentiel à l'exportation inexploité ? », *Revue Tiers Monde*, 2012, vol. 3, n° 211, p. 205-222, V. aussi les annexes. Esfandiyar BATMANGHELIDJ, *Resistance is Simple, Resilience is Complex*, *précité*, p. 24.

232. À cet égard, il paraît intéressant de souligner que les secteurs de l'économie qui seront visés par les sanctions de Donald Trump à partir de 2018 sont ceux dont les exportations ont augmenté, compensant en partie la baisse des ventes de pétrole. V. *infra* §1054-1055, p. 588 et s..

(figure H.11 en annexe). Les mesures coercitives ont indéniablement contribué à cette baisse des approvisionnements de l'Iran auprès du reste du monde, à la fois en raison (i) des restrictions portant sur certaines transactions commerciales ; (ii) des difficultés de l'Iran à accéder aux marchés financiers internationaux et (iii) de la réticence de certains opérateurs économiques à faire affaire avec l'Iran, souvent par crainte de tomber sous le joug des sanctions. Mais elles ont aussi pu avoir un effet indirect sur les importations en influençant la stratégie de développement mise en œuvre par les autorités iraniennes, sans qu'il soit possible de distinguer ces effets. En effet, l'Iran poursuit depuis longtemps une stratégie d'industrialisation par substitution des importations qui vise à réduire sa dépendance vis-à-vis de l'étranger en encourageant la production locale de biens auparavant achetés à l'étranger²³³. La substitution des importations est souvent mesurée par l'évolution du coefficient d'importation qui correspond, pour chaque bien considéré, au rapport entre les importations et l'offre nationale²³⁴. Les données de production désagrégées n'étant pas disponibles pour l'Iran, il n'est pas possible de mesurer avec précision la substitution des importations qui s'est effectivement opérée au sein de l'économie iranienne et donc d'évaluer l'effet de cette stratégie de développement sur les importations totales. Si une part de la substitution des importations est bien liée à la stratégie d'industrialisation choisie par l'Iran, l'autre a davantage été « subie » en raison des sanctions internationales.

692. Bien que cette politique de substitution des importations ait déjà été au cœur des plans de développement économique mis en place à l'époque du Shah²³⁵, son renforcement est apparu nécessaire à l'Ayatollah Khomeini avec l'adoption des sanctions économiques décidées contre Téhéran à partir de 1979 qui ont perturbé les livraisons d'équipement et de technologie vers l'Iran²³⁶. Les Iraniens ont alors déployé de vastes efforts pour acquérir, adapter et reproduire des technologies et équipements de pointe indispensables à la diversification et au renforcement de l'industrie iranienne, et ainsi au processus de croissance de l'économie dans son ensemble²³⁷. Cette stratégie est devenue systématique sous la présidence de Mahmoud

233. Patrick GUILLAUMONT, « Qu'est-ce que la substitution aux importations ? », *Revue d'économie politique*, mars-avr. 1978, vol. 88, n° 2, p. 165-181 ; Henry BRUTON, « Import Substitution » in Hollis CHENERY et T.N. SRINIVASAN, *Handbook of Development Economics*, 2, Elsevier, 1989, p. 1601-1644.

234. Sur la mesure de la substitution des importations, voir notamment Patrick GUILLAUMONT, « Qu'est-ce que la substitution aux importations ? », *précité*.

235. Le troisième plan quinquennal mis en œuvre entre 1962 et 1967 avait ainsi pour objectifs de dynamiser les exportations, d'améliorer les termes de l'échange, de contenir l'augmentation des importations et de substituer la production nationale à une grande variété d'importations, même avec une efficacité moindre et des coûts unitaires plus élevés. Morteza ASSADI, « Import Substitution and the Structure of the Iranian Economy 1962-1977 », *Social Scientist*, 1990, vol. 18, n° 5, p. 30-41, p. 31.

236. Aleksandr Igorevich SALITSKII, Zhao XIN et Vladimir Ivanovich YURTAEV, « Sanctions and Import Substitution as Exemplified by the Experience of Iran and China », *Herald of the Russian Academy of Sciences*, 2017, vol. 87, n° 2, p. 205-212, p. 207-208.

237. L'économiste japonais a utilisé l'image du « vol d'oies sauvages » pour illustrer ce type de processus de développement. Cette théorie décrit notamment le développement de l'industrie textile au Japon dans les années 1930, mais aussi l'industrialisation des États asiatiques dans les années 1960 (Corée du Sud,

Ahmadinejad après l'adoption des premières mesures du Conseil de sécurité en décembre 2006, puis dans la conceptualisation de l'économie de résistance par l'Ayatollah Khamenei. Elle s'est particulièrement développée dans des domaines tels que la conception et la fabrication de turbines à gaz, de moteurs d'avions et de fusées, de combustibles pour fusées et de matériaux composites, ainsi que la métallurgie²³⁸. Ces activités pourraient par ailleurs trouver des applications dans le développement des programmes nucléaire et balistiques de l'Iran.

693. Plusieurs instruments ont été utilisés par les autorités iraniennes pour réduire les importations du pays, ou *a minima* les orienter, et encourager la production nationale. En effet, la politique d'industrialisation par substitution des importations a été soutenue par la mise en place d'importantes barrières tarifaires et non tarifaires. L'Iran figure ainsi parmi les économies de taille moyenne dont les droits de douane sur les biens manufacturés sont les plus élevés, ces derniers ayant augmenté après l'adoption des sanctions internationales liées au contentieux nucléaire²³⁹. Le protectionnisme des autorités iraniennes s'est également illustré par l'interdiction d'acquérir certains articles à l'étranger lorsqu'ils sont produits sur le territoire. À cet effet, le gouvernement a obligé les entreprises publiques utilisant de l'acier dans leur processus de production à se fournir auprès de producteurs iraniens à partir de mars 2009²⁴⁰. De la même manière, le gouvernement iranien a interdit en novembre 2012 les importations de près de 75 biens de luxe ou considérés comme « non essentiels » – notamment des voitures, des produits cosmétiques, le papier toilette ou encore de l'épicerie fine – afin de limiter les sorties de devises étrangères et de favoriser les industries nationales, fortement touchées par les sanctions occidentales²⁴¹. L'inconvertibilité du rial iranien et la multiplicité des taux de change ont également créé des distorsions dans l'allocation des ressources, et donc dans la composition des importations. En effet, le taux de change officiel, largement plus avantageux pour les importateurs iraniens dans un contexte de forte dépréciation du rial, est

Hong Kong, Singapour, Taïwan), puis dans les années 1980 (Indonésie, Malaisie, Philippines, Thaïlande). Kaname AKAMATSU, « A Historical Pattern of Economic Growth in Developing Countries », *Journal of Developing Economies*, 1962 ; Kiyoshi KOJIMA, « The “flying geese” model of Asian economic development: origin, theoretical extensions, and regional policy implications », *Journal of Asian Economics*, 2000, vol. 11, n° 4, p. 375-401 ; Walter F HATCH, *Asia's flying geese: how regionalization shapes Japan*, Ithaca & Londres : Cornell University Press, 2011, 304 p.

238. Aleksandr Igorevich SALITSKII, Zhao XIN et Vladimir Ivanovich YURTAEV, « Sanctions and Import Substitution as Exemplified by the Experience of Iran and China », *précité*, p. 208.

239. Marek DABROWSKI, « Iran: from isolation to economic cooperation », Bruegel, 15 juill. 2016, Voir aussi les données de la CNUCED.

240. *Proliferation of Steel Trade Restrictions and Distortions since G20 Commitment against Raising New Trade Protectionist Measures*, EUROFER, nov. 2008-mars 2009, p. 2, 13 ; Global Trade Alert, Iran: "Buy Iranian steel", 1^{er} mars 2009, Disponible sur < <https://www.globaltradealert.org/state-act/1361/iran-buy-iranian-steel> > (consulté le 06/05/2023) ; *Recent trends in steel trade related policy measures*, 68th Steel Committee Meeting Paris, DSTI/SU/SC(2010)11, OCDE, 6-7 mai 2010.

241. « Iran temporarily bans import of some luxury goods », Reuters, 8 nov. 2012 ; « The List: Iran Bans Luxury Imports », The Iran Primer, 9 nov. 2012 ; « Iranian Ban On Luxury Imports To Drive Up Prices », RadioFreeEurope/RadioLiberty, 10 nov. 2012.

réservé par les autorités à certains usages, particulièrement les achats de biens de première nécessité à l'étranger comme la viande, le sucre, les céréales ou encore les médicaments²⁴². Les autorités ont également permis à certains importateurs – notamment de bétail, métaux et minéraux – de bénéficier d'un taux de change réduit de 2 % par rapport au taux en vigueur sur le marché libre²⁴³.

b. L'évolution des importations

694. Les sanctions internationales ont entraîné une réorientation des importations représentée à la figure 5.4, toutefois moins marquée qu'en ce qui concerne les exportations. Si les achats auprès d'États favorables à l'Iran – particulièrement la Chine mais aussi ses voisins comme l'Afghanistan, la Turquie, l'Inde et les Émirats arabes unis – se sont accrus, les importations en provenance de ceux ayant pris des sanctions unilatérales se sont tariées, ou du moins stabilisées notamment vis-à-vis de l'Union européenne²⁴⁴.

695. Au-delà de la volonté de l'Iran de réduire sa dépendance au reste du monde, les importations iraniennes ont été réduites par la décision de certaines entreprises étrangères de se retirer du marché iranien, parfois dans des secteurs non directement visés par les sanctions internationales²⁴⁵. À cet effet, certaines firmes internationales ont suspendu leurs exportations vers l'Iran en conséquence du renforcement des mesures coercitives contre Téhéran. Par exemple, le constructeur automobile français Peugeot a dû se résoudre à suspendre ses ventes de pièces détachées à l'Iran en février 2012 en raison du renforcement des sanctions américaines et des difficultés de financement qu'elles ont occasionnées²⁴⁶. Si l'Iran constituait le second marché de Peugeot en termes de volumes de voitures, le manque à gagner financier reste limité pour la marque au lion car l'activité avec l'Iran ne représentait qu'entre 1,5 % et 2 % du chiffres d'affaires de la division automobile du groupe

242. Par exemple, en septembre 2012, le taux de change officiel s'établissait à 12 260 rials pour un dollar contre 26 680 sur le marché noir, soit plus du double. Najmeh BOZORGMEHR, « Iran struggles to curb currency crisis », *Financial Times*, 28 sept. 2012; Yeganeh TORBATI, « Iran launches forex centre to support sagging rial », 24 sept. 2012.

243. Ce taux est établi quotidiennement par la Banque centrale d'Iran. Les importateurs d'autres biens, tels que les appareils électroménagers, les voitures et les vêtements, peuvent aussi profiter de ce taux préférentiel s'il n'y a pas de demande de la part des autres secteurs. Najmeh BOZORGMEHR, *Iran struggles to curb currency crisis*, précité.

244. L'Allemagne était l'un des principaux fournisseurs de l'Iran avant la mise en place des sanctions liées au programme nucléaire.

245. Les firmes ayant décidé de rompre leurs liens avec l'Iran opéraient dans des secteurs aussi variés que les transports, l'acier, l'automobile, le secteur financier ou encore l'industrie manufacturière. Anthony H. CORDESMAN, Bryan GOLD et Chloe COUGHLIN-SCHULTE, *Iran - Sanctions, Energy, Arms Control, and Regime Change*, précité, Figure 21, p.101.

246. *Résultats annuels*, PSA Peugeot Citroën, 2012, 136 p., p. 3, 14, 18.

car les véhicules étaient assemblés sur place au sein des usines locales du constructeur Iran Khodro²⁴⁷.

696. Dans ce contexte, la réorientation des échanges a permis à l'Iran de garantir ses approvisionnements en pièces détachées ou équipements soit en s'adressant à de nouveaux partenaires, en particulier la Chine, soit en ré-exportant des biens européens par l'intermédiaire de pays tiers, principalement les Émirats arabes unis²⁴⁸.

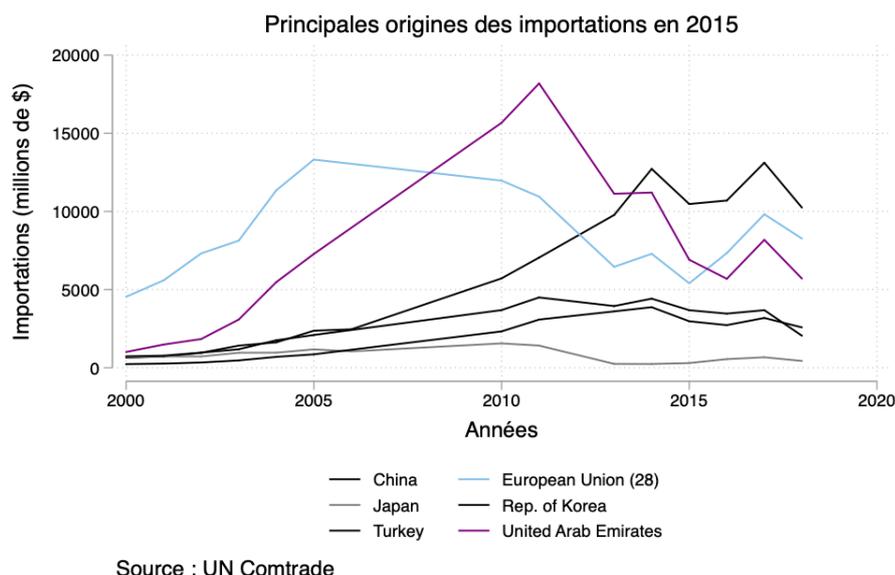


FIGURE 5.4 – L'évolution des provenances des importations iraniennes

697. De la même manière que les sanctions internationales ont augmenté la complexité des produits exportés par l'Iran, elles ont induit une modification de la composition des importations. En effet, pour que les industries iraniennes puissent produire une gamme élargie de produits finis susceptibles d'être commercialisés sur les marchés internationaux, il est apparu nécessaire d'importer davantage de matières premières et de biens intermédiaires²⁴⁹. D'après la base de données UN Comtrade, les principales catégories d'importation comprennent les intrants pour les industries automobiles et métallurgiques, mais aussi les pompes, vannes et tubes qui peuvent avoir de nombreuses applications industrielles²⁵⁰. Les importations de produits alimentaires, notamment le maïs et le blé, ont également augmenté pendant l'épisode de sanctions entre 2006 et 2015.

247. *Document de référence*, PSA Peugeot Citroën, 2013, 492 p., p. 109 ; Hugues SERRAF, « Les 455.000 ventes perdues de Peugeot en Iran », Slate, 17 juill. 2012.

248. Esfandiyar BATMANGHELIDJ, *Resistance is Simple, Resilience is Complex*, précité, p. 14-15.

249. *Ibid.*, p. 6.

250. Voir figure H.6 en annexe.

§2. Les limites de l'application des sanctions économiques

Les effets des sanctions économiques sont limités non seulement par les difficultés que rencontre les États, mais surtout les opérateurs privés à les mettre en œuvre (A), mais aussi les efforts déployés par l'Iran pour échapper aux mesures coercitives (B).

A. Les difficultés liées à la mise en œuvre des sanctions

698. Afin de garantir l'application des sanctions internationales, la plupart des États membres des Nations Unies ont incorporé dans leur législation nationale des dispositifs de contrôle ainsi que des mécanismes de coordination entre les différentes entités gouvernementales pour garantir l'exécution des mesures coercitives²⁵¹. Malgré la grande importance que les États attachent au respect de leurs obligations internationales, la mise en œuvre des sanctions économiques se heurte à des difficultés²⁵². Non seulement les dispositifs établis par les États pour contrôler les flux commerciaux et financiers comportent des limites intrinsèques (1) mais leur efficacité dépend aussi de l'application par le secteur privé de procédures strictes de contrôle interne (2). Enfin, les risques que présentent les transferts de technologie immatérielle à des ressortissants iraniens au travers de l'enseignement constituent un défi pour les États (3).

1. Les difficultés à l'échelle des États

a. Contrôle des exportations

699. Essentiels pour empêcher l'acheminement vers l'Iran de biens et technologies susceptibles de contribuer aux activités proliférantes, les dispositifs de contrôle des exportations et de contrôles douaniers mis en place par les États constituent les principaux instruments qui garantissent l'efficacité de l'application des sanctions²⁵³.

700. Les régimes de contrôle des exportations sensibles ont été établis sur une base volontaire par des groupes d'États producteurs et exportateurs d'armement ou de technologies à double usage pour lutter contre la prolifération des armes de destruction massive²⁵⁴. Ces accords, qui prennent la forme de listes de produits contrôlés et de lignes directrices, ne

251. S/2012/395, *précité*, §125-127 ; S/2013/331, *précité*, §134.

252. Comme le souligne Daniel W. Drezner, « *multilateral economic sanctions are sabotaged not by bargaining problems, but rather by enforcement difficulties* ». Daniel W. DREZNER, « Bargaining, Enforcement, and Multilateral Sanctions : When is Cooperation Counterproductive ? », *précité*, p. 74.

253. S/2014/394, *précité*, §81.

254. Raphaël PRENAT, « Les régimes multilatéraux de maîtrise des exportations de technologies sensibles à utilisation militaire », *AFDI*, 1998, vol. 44, p. 298-311 ; Luisella RAMOINO, *Les interactions normatives en matière de régimes de contrôle des exportations d'armement*, thèse de doct., Université Côte d'Azur, 2019, 530 p.

sont pas juridiquement contraignants et garantissent une certaine liberté d'action aux États dans la conduite de leurs politiques d'exportations²⁵⁵. Force est de constater qu'il existe une forte disparité entre les États dans la mise en œuvre des régimes multilatéraux de contrôle des exportations au travers de l'observation des systèmes de contrôle nationaux. À cet effet, Luisella Ramoino souligne que : « Certains États ont renforcé ces régimes, par le durcissement des mesures de contrôle, d'autres les ont fragilisés par une application défaillante de ces normes, parfois par manque de moyens, parfois par manque de volonté²⁵⁶. ». En effet, les différences en termes de moyens financiers et techniques alloués aux services douaniers par les États se traduisent par des divergences en matière d'effectifs, de qualité des systèmes informatiques et d'équipements technologiques, qui affectent l'efficacité des contrôles, y compris au sein de l'union douanière européenne²⁵⁷. Les systèmes électroniques de gestion des risques peuvent être de qualité variable, certains ne permettant pas de repérer des articles pouvant présenter des risques mais dont les caractéristiques intrinsèques ne déclenchent pas de contrôle²⁵⁸. Des moyens complémentaires doivent ainsi être déployés pour repérer ces articles et obtenir les renseignements quant à leur destination et l'identité de leurs utilisateurs finals, d'autant plus que les Iraniens ont élaboré des modalités d'achat complexe pour acquérir des biens et matières destinés à la conduite de ses activités prohibées, notamment par l'intermédiaire de pays tiers²⁵⁹.

701. De plus, la nature informelle et le caractère non juridiquement contraignant des accords relatifs au contrôle des exportations impliquent inévitablement des procédures de transposition de leurs dispositions dans les législations nationales, posant le risque que leur mise en œuvre ne soit pas harmonisée ou soit asynchrone entre les États²⁶⁰. Selon l'interprétation qu'il fait de ces dispositions, un État peut ainsi autoriser ou non l'acheminement vers l'Iran d'articles susceptibles de participer aux activités proliférantes²⁶¹. Ces divergences d'interprétation peuvent toutefois être réduites par la coopération entre les

255. Même s'ils n'ont pas de force obligatoire, ces engagements concertés sont respectés dans la pratique, non seulement par les États participants à l'élaboration de ces régimes, mais aussi par d'autres États comme la Chine ou l'ensemble des membres de l'Union européenne. Luisella RAMOINO, « Les interactions normatives en matière de régimes de contrôle des exportations d'armement », *précité*, p. 134-136.

256. *Ibid.*, p. 211, 212-264.

257. S/2013/331, *précité*, §136 ; S/2014/394, *précité*, §83 ; Richard YUNG, *Mission sur l'avenir de l'Union douanière en Europe*, Rapport pour les ministres, déc. 2013, p. 8.

258. Il est particulièrement délicat de recenser de manière exhaustive l'ensemble des articles pouvant poser un risque de prolifération

259. S/2013/331, *précité*, §137-138 ; S/2014/394, *précité*, §83.

260. Rosa ROSANELLI, « Effects and "Side Effects" of the Implementation of Trade Restrictions for European Economic Operators in the Field of Aerospace » in *Theory and Practice of Export Control : Balancing International Security and International Economic Relations*, Dai TAMADA et Philippe ACHILLEAS (éd.), Springer, 2017, p. 75-86, p. 77 ; Luisella RAMOINO, « Les interactions normatives en matière de régimes de contrôle des exportations d'armement », *précité*, p. 214-217.

261. S/2014/394, *précité*, §84.

administrations douanières, aux échelles bilatérale ou multilatérale, facilitée par l'Organisation mondiale des douanes (OMD)²⁶².

702. Les divergences qui existent dans la mise en œuvre des contrôles aux exportations sont ainsi susceptibles de créer des opportunités d'arbitrage entre les différents États pour la conduite de commerce illégitime par des acteurs malveillants, au même titre que les différences en ce qui concerne les sanctions encourues en cas de violation des mesures coercitives. Il n'existe à ce jour aucune étude sur l'existence de tels « paradis douaniers », par analogie aux paradis fiscaux qui appliquent un taux d'imposition anormalement bas et constituent à cet égard un refuge pour la criminalité financière internationale.

b. Mesures financières

703. Comme pour ce qui concerne les sanctions commerciales, la mise en œuvre des sanctions financières n'est pas encadrée par un cadre juridique contraignant à l'échelle internationale, il appartient donc aux États d'établir les mécanismes permettant d'identifier et de geler les avoirs des entités et personnes désigner, et de réglementer les transactions financières et commerciales avec l'Iran. À cet égard, les normes du GAFI²⁶³ exigent depuis 2012 que les États mettent en œuvre les résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies en ce qui concerne l'établissement de mécanismes permettant l'application de mesures de gel d'actifs à l'encontre d'individus associés au terrorisme, à la prolifération ou à leur financement²⁶⁴. Pour autant, le GAFI n'adoptera de recommandations précises en matière de lutte contre le financement de la prolifération qu'en 2018²⁶⁵. Si le Groupe des experts a conclu à plusieurs reprises que « de nombreux États membres [appliquaient] les sanctions [financières] avec rigueur », il a toutefois souligné plusieurs difficultés auxquelles ils avaient été confrontés²⁶⁶. En ce qui concerne le faible nombre de signalements de gels d'avoirs, le Groupe des experts souligne que l'absence ou le manque d'efficacité des dispositifs dans certains États a pu laisser le temps aux ressortissants iraniens visés par les résolutions

262. Voir à ce sujet l'action de l'OMD.

263. Le GAFI est un organisme multilatéral hébergé par l'OCDE et dédié à l'établissement de normes internationales de lutte contre la criminalité financière, en particulier la lutte contre le blanchiment d'argent et le terrorisme.

264. *Recommandations du GAFI : Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération*, Adoptées par la plénière du GAFI en février 2012, GAFI, oct. 2018, Recommandation n° 7 ; Le Groupe des experts des Nations Unies s'est félicité de cette initiative. S/2012/395, *précité*, §4.

265. *FATF Guidance on Counter Proliferation Financing : The Implementation of Financial Provisions of United Nations Security Council Resolutions to Counter the Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, GAFI, fév. 2018, 77 p. ; Jean MASSON, « Comment brider le financement de la prolifération des armes de destruction massive ? », *Politique étrangère*, 2019, vol. 84, n° 3, p. 141-152.

266. S/2012/395, *précité*.

du Conseil de déplacer leurs avoirs, mais aussi que le manque de précision de certaines dispositions a pu compliquer leur mise en œuvre²⁶⁷.

704. Au niveau européen, le Groupe des conseillers pour les relations extérieures (RELEX) a mis au point un document relatif aux meilleures pratiques pour harmoniser la mise en œuvre effective des mesures restrictives entre les États membres de l'UE²⁶⁸. Quoi qu'il en soit, l'application effective des sanctions financières dépend principalement des acteurs privés.

2. Le rôle du secteur privé

705. Si la décision d'adopter des sanctions internationales et l'élaboration de leur contenu relèvent de la compétence des États et des organisations internationales, l'efficacité de leur mise en œuvre dépend largement du secteur privé²⁶⁹. En effet, ce sont les acteurs privés, en particulier les banques et les entreprises commerciales, qui sont tenus de s'y conformer dans la conduite de leurs activités. La mise en œuvre des réglementations en matière de sanctions internationales est ainsi subordonnée à la volonté et à la capacité du secteur privé de respecter les mesures décidées par les autorités nationales, voire européennes et internationales²⁷⁰.

267. Le Groupe des experts note par exemple l'ambiguïté des expressions « agissant au nom » ou « sur les ordres » d'entités désignées ou qui « sont leur propriété » ou « sont sous leur contrôle ». Ces imprécisions peuvent réduire l'efficacité des sanctions financières. S/2012/395, *précité*, §49 ; S/2013/331, *précité*, §31.

268. Ces recommandations sont non contraignantes. *Meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives*, Document initial 13851/4/04, 8519/18, Conseil de l'UE, 4 mai 2018.

269. D'après les travaux de Francesco Giumelli et Michal Onderco sur le rôle des acteurs privés dans la mise en œuvre des sanctions économiques aux Pays-Bas, les entreprises ne participent pas à la phase de conception des sanctions économiques, y compris au travers d'activités de lobbying qui chercheraient à influencer le gouvernement. Francesco GIUMELLI et Michal ONDERCO, « States, firms, and security : How private actors implement sanctions, lessons learned from the Netherlands », *European Journal of International Security*, 2021, p. 1-20, p. 10-11

270. S C. WINTER et Peter J. MAY, « Motivation for Compliance with Environmental Regulations », *Journal of Policy Analysis and Management*, 2001, vol. 20, n° 4, p. 675-698, p. 676.

a. Motivations pour la conformité

706. La littérature sur la réglementation identifie trois motifs principaux, non mutuellement exclusifs, pour lesquels les acteurs privés se conforment aux règles qui leur sont imposés²⁷¹, y compris dans le domaine des sanctions internationales²⁷². Selon Peter J. May, ces raisons peuvent être classées en deux catégories : (i) les motivations négatives (« *negative motivations* »), qui découlent de la crainte des conséquences d'une violation des exigences réglementaires et (ii) les motivations positives (« *affirmative motivations* »), qui émanent de bonnes intentions et d'un sentiment d'obligation de se conformer à la réglementation²⁷³.

707. Selon une vision économique « utilitariste », la conformité d'un acteur privé aux sanctions internationales peut répondre simplement à une logique rationnelle d'analyse coût-bénéfice. Dans la lignée des travaux précurseurs de Gary S. Becker consacrés à l'économie du crime, une entreprise décidera de ne pas respecter les mesures coercitives qu'à la condition que son espérance de gain excède celle de ses coûts, qui comprennent notamment les amendes ou sanctions qui peuvent lui être infligées²⁷⁴. En d'autres termes, si la violation des sanctions économiques génère un profit économique supérieur à celui qui serait obtenu en respectant lesdites réglementations, les entreprises n'ont pas l'intérêt de se conformer à la loi. Au contraire, si le non-respect de ces dispositions coûte davantage qu'il ne rapporte, les entreprises ne sont pas incitées à commettre d'infractions²⁷⁵. Dans cette perspective, l'analyse coût-bénéfice dépend largement de la probabilité de détection, la probabilité de condamnation et la taille des sanctions – montant des amendes et/ou durée d'incarcération en cas de violations des mesures de coercition économique²⁷⁶. Il existe ainsi deux leviers pour

271. Sur les raisons pour lesquelles les acteurs privés respectent les réglementations auxquelles ils sont soumis, voir notamment Margaret LEVI, *Of Rule and Revenue*, Berkeley & Los Angeles & Londres : University of California Press, 1988, x-250, p. 48-70 ; Raymond J. BURBY et Robert G. PATERSON, « Improving Compliance with State Environmental Regulations », *Journal of Policy Analysis and Management*, 1993, vol. 12, n° 4, p. 753-772 ; S C. WINTER et Peter J. MAY, « Motivation for Compliance with Environmental Regulations », *précité* ; Tom R. TYLER, *Why People Obey the Law*, 2^e éd., Princeton & Oxford : Princeton University Press, 2006, 312 p. ; Christine PARKER et Vibeke Lehmann NIELSEN, (éd.), *Explaining Compliance : Business Responses to Regulation*, Cheltenham & Northampton : Edward Elgar, 2011, xiv-386, Part I, p. 35-99.

272. Francesco GIUMELLI, « The Role of For-Profit Actors in Implementing Targeted Sanctions: The Case of the European Union » in *Security Privatization : How Non-security-related Private Businesses Shape Security Governance*, Oldrich BURES et Helena CARRAPICO (éd.), Gewerbestrasse : Springer, 2018, p. 123-141, p. 126.

273. Peter J. MAY, « Compliance Motivations: Affirmative and Negative Bases », *Law Society Review*, 2004, vol. 38, n° 1, p. 41-68, p. 42.

274. Gary S. BECKER, « Crime and Punishment: An Economic Approach », *Journal of Political Economy*, 1968, vol. 76, n° 2, p. 169-217.

275. Sur l'application des conclusions de Gary Becker à la compliance, voir notamment Laurent BENZONI et Bruno DEFFAINS, « Approche économique des outils de la compliance : finalité, mesure, effectivité de la compliance subie et choisie » in *Les outils de la compliance*, Marie-Anne FRISON-ROCHE (éd.), Paris : Dalloz, 2021, p. 39-49.

276. S C. WINTER et Peter J. MAY, « Motivation for Compliance with Environmental Regulations », *précité*, p. 676.

inciter les entreprises à se conformer à la législation en matière de sanctions internationales : augmenter les peines encourues et augmenter les contrôles²⁷⁷.

708. Toutefois, cette analyse du comportement des firmes basée uniquement sur la recherche du profit maximal donne une « image cynique des entreprises » qui « ne se conformeraient au droit que s'il leur en coûte plus de l'enfreindre que de le respecter »²⁷⁸. En réalité, les entreprises tendent à respecter les réglementations et à mettre en place des programmes de conformité, même si les contrôles réalisés par la puissance publique sont laxistes, les condamnations rares et les sanctions faibles en cas de violation²⁷⁹. Cela suggère que la crainte inspirée par les sanctions prévues en cas de violation de la réglementation n'est pas le seul facteur qui encourage le comportement exemplaire des entreprises.

709. La conformité des acteurs privés aux sanctions économiques décidées par les autorités nationales ou internationales peut être liée à des motivations sociales. Les entreprises cherchent en effet à gagner l'approbation et le respect des acteurs avec lesquels elles interagissent comme leurs clients, leurs pairs ou les régulateurs²⁸⁰. À cet égard, toute condamnation d'une entreprise pour violation des sanctions serait susceptible de dégrader sa réputation et d'affecter ainsi la pérennité de son activité²⁸¹. Lorsqu'elle a été poursuivie par les autorités judiciaires des États-Unis pour avoir violé les sanctions américaines, notamment contre l'Iran, BNP Paribas est apparue suffisamment solide sur le plan financier pour encaisser le choc d'une amende record de 8,9 milliards de dollars, mais son plaider-coupable lui a fait courir un risque de réputation important²⁸². La banque française a ainsi vu le cours de son action chuter de près de 20 % en bourse et sa perspective abaissée de stable à négative

277. Au delà de la fréquence des contrôles, le comportement des entreprises en ce qui concerne la compliance est également influencé par la manière dont se déroulent les inspections. Peter J. MAY, « Compliance Motivations: Affirmative and Negative Bases », *précité*, p. 45-47 ; Laurent BENZONI et Bruno DEFFAINS, « Approche économique des outils de la compliance : finalité, mesure, effectivité de la compliance subie et choisie », *précité*, p. 44-45.

278. *Ibid.*, p. 46.

279. Ce paradoxe a été mis en évidence par Winston Harrington dans le cadre des régulations environnementales mais il est également observé dans la mise en œuvre des sanctions internationales par les entreprises. Winston HARRINGTON, « Enforcement Leverage when Penalties are Restricted », *Journal of Public Economics*, 1988, vol. 37, p. 29-53 ; Jennifer L. ERICKSON, « Punishing the violators? Arms embargoes and economic sanctions as tools of norm enforcement », *Review of International Studies*, 2020, vol. 46, p. 96-120.

280. S C. WINTER et Peter J. MAY, « Motivation for Compliance with Environmental Regulations », *précité*, p. 678-679 ; Francesco GIUMELLI, « The Role of For-Profit Actors in Implementing Targeted Sanctions: The Case of the European Union », *précité*, p. 126.

281. Les condamnations judiciaires peuvent parfois induire des pertes substantielles sur le long court qui sont difficilement calculables, augmentant ainsi la rationalité pour les entreprises à respecter les règles. Peter J. MAY, « Compliance Motivations: Affirmative and Negative Bases », *précité*, p. 48 ; Laurent BENZONI et Bruno DEFFAINS, « Approche économique des outils de la compliance : finalité, mesure, effectivité de la compliance subie et choisie », *précité*, p. 47.

282. V. le chapitre 4, particulièrement *supra* §489, p. 275.

par l'agence de notation Moody's²⁸³. Ainsi, la pratique de « *naming and shaming* », qui consiste à nommer et dénoncer publiquement les entreprises agissant de manière controversée, est souvent perçue comme plus coûteuse par les entreprises que les amendes qui peuvent leur être infligées²⁸⁴. Dans cette optique, l'UANI met à disposition sur son site internet une base de données documentant les violations et les pénalités infligées par les États-Unis aux entreprises – américaines ou étrangères – ayant violé les sanctions contre l'Iran²⁸⁵.

710. Enfin, l'engagement normatif des entreprises en faveur des sanctions internationales peut provenir des valeurs qui les animent. À cet égard, Raymond J. Burby et Robert G. Paterson expliquent que les acteurs privés « *comply because they agree with the goals sought by regulatory programs and because they subscribe to societal norms of good citizenship and lawful behavior* »²⁸⁶. L'acceptabilité des règles en matière de sanctions internationales peut dépendre non seulement du caractère raisonnable de la règle mais aussi de l'équité des autorités dans l'application des règles et la mesure dans laquelle les autres acteurs soumis aux réglementations s'y conforment²⁸⁷.

283. « Biggest threat to BNP Paribas could be to its reputation », *Financial Times*, 30 juin 2014; Christine LEJOUX, « BNP Paribas sauve ses finances. Quant à sa réputation... » *La Tribune*, 1^{er} juill. 2014; Anne de GUIGNÉ, « BNP Paribas : les conséquences d'un jugement hors norme », 2 juill. 2014, Disponible sur < <https://www.lefigaro.fr/societes/2014/07/02/20005-20140702ARTFIG00009-bnp-paribas-les-consequences-d-un-jugement-hors-norme.php> > (consulté le 06/09/2022); « Moody's affirms BNP Paribas' A1 rating; BFSR outlook changed to negative », *Moody's*, 1^{er} juill. 2014, Disponible sur < https://www.moody.com/research/Moodys-affirms-BNP-Paribas-A1-rating-BFSR-outlook-changed-to-PR_303032 > (consulté le 06/09/2022).

284. Judith van ERP, « Naming and Shaming of Corporate Offenders » in *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*, Gerben BRUINSMA et David WEISBURD (éd.), New York : Springer, 2014, p. 3209-3217; Alon HAREL et Alon KLEMENT, « The Economics of Stigma : Why More Detection of Crime May Result in Less Stigmatization », *The Journal of Legal Studies*, 2007, vol. 36, n° 2, p. 355-377; Laurent BENZONI et Bruno DEFFAINS, « Approche économique des outils de la compliance : finalité, mesure, effectivité de la compliance subie et choisie », *précité*, p. 47; Sur la pratique du « *naming and shaming* » en relations internationales, voir particulièrement H. Richard FRIMAN, (éd.), *The Politics of Leverage in International Relations : Name, Shame, and Sanction*, Hampshire & New York : Palgrave Palgrave Macmillan, 2015, xi-251.

285. « Iran Violations and Penalties Tracker », UANI, Disponible sur < <https://www.unitedagainstnucleariran.com/violations-penalty-tracker> > (consulté le 05/09/2022).

286. Raymond J. BURBY et Robert G. PATERSON, « Improving Compliance with State Environmental Regulations », *précité*, p. 756.

287. S C. WINTER et Peter J. MAY, « Motivation for Compliance with Environmental Regulations », *précité*, p. 678.

b. Capacité à se conformer aux réglementations

711. La volonté des entreprises de se conformer aux réglementations en matière de sanctions internationales s'avère insuffisante pour garantir à elle seule l'effectivité de leur application. D'une part, les entreprises doivent au préalable connaître les règles qu'elles sont tenues de mettre en œuvre²⁸⁸. Il incombe donc aux autorités nationales de diffuser largement les réglementations et d'en clarifier les dispositions – par exemple en rédigeant des lignes directrices et/ou une foire aux questions – pour que les entreprises puissent mettre en place les procédures adaptées. D'autre part, les firmes sont contraintes par leur capacité financière dans l'application des sanctions financières, la mise en conformité aux nouvelles réglementations pouvant se révéler particulièrement coûteuse²⁸⁹. En effet, l'adoption d'un nouveau dispositif réglementaire entraîne des coûts pour les entreprises qui peuvent être induits notamment par (i) l'emploi du personnel directement concerné par les activités de compliance ; (ii) les frais généraux qu'elles engendrent ; (iii) l'acquisition de biens d'équipement et logiciels informatiques ; (iv) ou encore le coût d'opportunité induit par le détournement de ressources vers les activités de conformité plutôt que des activités génératrices de profit²⁹⁰.

712. Les petites et moyennes entreprises apparaissent ainsi plus vulnérables aux évolutions de l'environnement réglementaire, puisqu'elles disposent de capacités techniques et financières moindres par rapport aux grandes entreprises pour mettre en place les procédures de conformité aux sanctions internationales. À ce propos, le Groupe des experts créé par la résolution 1929 (2010) a relevé que les petites et moyennes entreprises représentaient une « cible de choix des tentatives iraniennes d'acquisition illicite » en raison de la faiblesse de leurs systèmes de contrôle des exportations, l'investissement dans des programmes de contrôle interne apparaissant parfois trop coûteux ou trop contraignant²⁹¹.

i. Mise en œuvre des sanctions financières

713. La mise en œuvre des sanctions financières a des impacts organisationnels significatifs sur les entreprises assujetties, particulièrement les banques et les assurances, puisqu'elles

288. S C. WINTER et Peter J. MAY, « Motivation for Compliance with Environmental Regulations », *précité*, p. 679-680 ; Peter J. MAY, « Compliance Motivations: Affirmative and Negative Bases », *précité*, p. 48.

289. S C. WINTER et Peter J. MAY, « Motivation for Compliance with Environmental Regulations », *précité*, p. 680 ; Peter J. MAY, « Compliance Motivations: Affirmative and Negative Bases », *précité*, p. 48.

290. Sur les coûts liés à l'adoption de nouvelles réglementations, notamment en ce qui concerne les sanctions internationales, voir notamment *Guide de l'OCDE sur l'évaluation des coûts de mise en conformité avec la réglementation*, OCDE, 2019, 82 p. ; Saloni RAMAKRISHNA, *Enterprise Compliance Risk Management : An Essential Toolkit for Banks and Financial Services*, Ebook, John Wiley & Sons, 2015, 641 p., Chapitre 4, voir particulièrement les tables 4.5 et 4.6.

291. S/2012/395, *précité*, Résumé, § 144, 148.

gènèrent à leur charge une obligation de résultat²⁹². Il incombe ainsi aux établissements financiers de mettre en place des systèmes de contrôle permettant à la fois de détecter les personnes ou entités éventuellement inscrites sur des listes de gel d'avoirs au sein de leur clientèle mais aussi les transactions ordonnées par ou au bénéfice de ces dernières²⁹³. S'il n'est pas imposé aux établissements financiers de se doter d'outils automatisés de filtrage des bases clients, ce type de système de contrôle s'avère la plupart du temps nécessaire pour aider les entreprises à respecter les sanctions internationales et donc à se protéger contre les risques de poursuite. En effet, l'utilisation d'un dispositif de filtrage automatisé présente de nombreux avantages eu égard à : (i) la multiplication des listes ; (ii) les changements continus dont elles font l'objet ; (iii) le volume des transactions à contrôler ; (iv) la nécessité de conserver un historique des efforts en matière de conformité ; ou encore (v) les pénalités infligées en cas de violation des sanctions²⁹⁴.

714. Le recours aux systèmes de filtrage ne peut être efficace qu'après que les établissements financiers ont procédé à un contrôle rigoureux de leurs clients et des opérations qui transitent par leur intermédiaire. Ils doivent accorder une importance particulière à la connaissance du client, ou *Know Your Customer* (KYC), avant l'établissement d'une relation d'affaires, mais aussi pendant toute sa durée²⁹⁵. Ils doivent notamment contrôler les éléments d'identification du donneur d'ordre et du bénéficiaire d'une transaction et inclure les informations les concernant dans les messages accompagnant les transferts de fonds²⁹⁶. Les établissements

292. « Arrêté du 3 novembre 2014 relatif au contrôle interne des entreprises du secteur de la banque, des services de paiement et des services d'investissement soumises au contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution », art. 11 ; Ces dispositions remplacent l'article 11.7 du « Règlement n° 97-02 du 21 février 1997 relatif au contrôle interne des établissements de crédit et des entreprises d'investissement », CRBF ; Ce point est régulièrement rappelé par les autorités, récemment par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) à l'occasion de sa décision à l'encontre de la Banque postale. ACPR, *Décision de la Commission des sanctions*, 21 déc. 2018, Procédure n° 2019-01, p. 8, 10 ; « Lignes directrices conjointes de la Direction Générale du Trésor et de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution sur la mise en œuvre des mesures de gel des avoirs », 17 juin 2019, §10.

293. Sur les impacts organisationnels de la mise en œuvre des mesures de sanctions par les établissements du secteur financier, voir particulièrement David G. HOTTE, Didier MORLET et al., *Les sanctions financières internationales*, *op. cit.*, p. 173-191.

294. *Filtrage des sanctions : des solutions pratiques pour réduire les risques : Exécution du filtrage des sanctions dans les systèmes de planification des ressources d'entreprise (ERP) et de gestion de la relation client (CRM)*, Livre blanc entreprise, Descartes, mai 2020, p. 3 ; *Lignes directrices conjointes de la Direction Générale du Trésor et de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution sur la mise en œuvre des mesures de gel des avoirs*, précité, §62.

295. *Ibid.*, §99 ; La procédure KYC vise à dresser le profil de risque du client en s'interrogeant sur sa situation personnelle et professionnelle, la cohérence des informations qu'il a transmises mais aussi les opérations qu'il souhaite réaliser Joëlle CERNÈS, Denis DUBOIS et Bernard MAROIS, *Préparation à l'examen certifié par l'AMF : Principes de gestion à l'usage des prestataires de services d'investissement*, Paris : Dunod, 2010, 258 p., p. 110-112 ; Éric LAMARQUE, *Stratégie de la banque et de l'assurance*, Paris : Dunod, 2014, xiii-287, p. 49 ; David G. HOTTE, Didier MORLET et al., *Les sanctions financières internationales*, *op. cit.*, p. 174-179.

296. À l'échelle européenne, ce contrôle des flux a été rendu obligatoire dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme par le Règlement (CE) n° 1781/2006 du Parlement européen et du Conseil du

sont également tenus d'identifier « l'origine des fonds, les circuits utilisés, la destination finale, les raisons de l'opération, ses sous-jacents et tous les acteurs intervenant dans le processus (établissements financiers, intermédiaires ou non, personnes physiques ou morales) » pour éviter toute opération financière qui serait prohibée par la réglementation en matière de sanctions internationales et qui, dans le cas de l'Iran, serait susceptible de contribuer aux activités proliférantes²⁹⁷.

715. Les systèmes automatisés de filtrage viennent donc compléter les démarches de contrôle interne mises en place par les établissements financiers, sans s'y substituer, pour s'assurer des réglementations en vigueur. Grâce au croisement des données ou chaînes de caractères qui accompagnent les flux financiers par rapport au contenu des listes des personnes et entités dans les listes officielles de sanctions, les systèmes de filtrage bloquent les transactions qui seraient susceptibles d'être prohibées²⁹⁸. L'efficacité du dispositif de filtrage dépend non seulement des informations renseignées par les établissements financiers mais aussi du paramétrage qu'ils choisissent. En effet, un taux de concordance trop élevé est susceptible de ne pas détecter des transactions frauduleuses, notamment en raison des variations orthographiques des éléments d'identification des personnes ou entités désignées. Cette difficulté apparaît en particulier lorsque les noms sont de langues voire d'alphabets étrangers, comme dans le cadre des sanctions décidées contre l'Iran²⁹⁹.

15 nov. 2006, relatif aux informations concernant le donneur d'ordre accompagnant les virements de fonds, *J. O.*, L 345 ; Les autorités américaines avaient déjà mis en place une disposition similaire en 2004, « Bank Secrecy Act, Anti-Money Laundering and Office of Foreign Assets Control », Section 8.1, déc. 2004, Disponible sur < <https://www.fdic.gov/regulations/safety/manual/section8-1.pdf> > (consulté le 08/09/2022) ; Ces législations mettent en œuvre la recommandation VII du GAFI qui stipule que « Les pays devraient prendre des mesures afin d'obliger les institutions financières, y compris les services de remise de fonds, à inclure des renseignements exacts et utiles relatifs au donneur d'ordre (nom, adresse et numéro de compte) concernant les transferts de fonds et l'envoi des messages qui s'y rapportent ». *Les IX Recommandations Spéciales*, GAFI, 22 oct. 2004 ; La banque Standard Chartered effaçait les messages pour dissimuler tout lien avec Iran au début des années 2000 Charlotte BEAUCILLON, (éd.), *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 2021, p. 512, p. 277.

297. David G. HOTTE, Didier MORLET et al., *Les sanctions financières internationales*, *op. cit.*

298. *Ibid.*, p. 180 ; *Lignes directrices conjointes de la Direction Générale du Trésor et de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution sur la mise en œuvre des mesures de gel des avoirs*, précité, §105.

299. David G. HOTTE, Didier MORLET et al., *Les sanctions financières internationales*, *op. cit.*, p. 181 ; *Lignes directrices conjointes de la Direction Générale du Trésor et de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution sur la mise en œuvre des mesures de gel des avoirs*, précité, §71-73 ; Dans le cas des sanctions contre l'Iran, plusieurs translittérations sont indiquées dans les listes officielles pour faciliter l'identification des personnes et entités désignées. Par exemple, Dawood Agha-Jani, désigné par la résolution 1737 (2006) pour ses fonctions de responsable de l'usine expérimentale d'enrichissement de combustible de Natanz, est également orthographié Davood Aqajani, Davoud Aghajani ou encore Da'ud Aqajani par les autorités américaines. S/RES/1737 (2006), précité ; Department of the Treasury – OFAC, *Additional Designation of Entities Pursuant to Executive Order 13382*, 10 nov. 2008, 73 FR 40449, *Federal Register*.

ii. Mise en œuvre des sanctions commerciales

716. Assujetties aux réglementations relatives au contrôle de leurs exportations, notamment en matière de biens à double usage, les entreprises opérant à l'international sont de plus en plus exposées à l'application des régimes de sanctions économiques. De la même manière que les institutions financières doivent mettre en place des procédures pour identifier les clients et transactions susceptibles de contrevenir à ces règles, les entreprises non financières doivent se doter d'un programme interne de conformité. D'une part, ces sociétés doivent contrôler leurs partenaires commerciaux afin de s'assurer qu'ils ne sont pas placés sur des listes de sanctions, ou qu'ils ne sont pas liés à des personnes ou entités désignées par les autorités nationales, par les Nations Unies ou encore par un État tiers qui exercerait une compétence extraterritoriale en matière de sanctions.

717. D'autre part, les entreprises doivent déterminer si le bien ou service qu'elles proposent est visé par des interdictions ou des restrictions commerciales. Avant de vendre un bien à l'étranger, l'exportateur doit au préalable connaître son espèce tarifaire, autrement dit sa nomenclature douanière³⁰⁰. En effet, ce code numérique est fondamental pour établir si le bien concerné peut être exporté et, le cas échéant, s'il nécessite une licence d'exportation.

3. Le contrôle de l'accès à l'enseignement et à la formation

a. Les effets des sanctions sur les étudiants

718. Dans sa résolution 1737 (2006), le Conseil de sécurité des Nations Unies a engagé les États membres à « faire preuve de vigilance pour empêcher que des ressortissants iraniens reçoivent un enseignement ou une formation spécialisés [...] qui favoriseraient les activités nucléaires de l'Iran posant un risque de prolifération et la mise au point de vecteurs d'armes nucléaires³⁰¹ ». Le Groupe des experts a souligné l'existence de nombreuses pratiques pour mettre en œuvre cette disposition non-contraignante³⁰². Certains États ont formé des groupes de travail avec des universités chargés de veiller à ce que les travaux menés par les étudiants iraniens dans le cadre de leur cursus universitaire soient conformes aux recommandations du Conseil de sécurité. D'autres ont mis en place des politiques strictes pour empêcher l'accès des ressortissants iraniens à toute forme d'enseignement ou de formation spécialisés

300. Afin d'éviter la multiplicité de codes pour un même produit, l'OMD a développé un système harmonisé de désignation et de codification des marchandises échangées au niveau international qui se compose de 6 chiffres, voire 8 à l'échelle européenne et 10 aux États-Unis. Les produits sont classés selon 22 sections et 99 chapitres.

301. S/RES/1737 (2006), *précité*, §17.

302. S/2012/395, *précité*, §140 ; S/2013/331, *précité*, §156 ; Au niveau européen, ce sont les États qui décident des mesures à prendre pour empêcher l'accès des ressortissants iraniens à un enseignement ou une formation spécialisés dans les domaines sensibles, aucune action n'a été coordonnée à l'échelle de l'Union. Décision 2010/413/PESC du Conseil, *précité*, art. 21.

susceptible de participer aux programmes nucléaire ou balistique de l’Iran, notamment en interdisant tout accès aux filières scientifiques et techniques aux ressortissants iraniens ou en refusant les demandes de visas en provenance d’Iran pour suivre de tels cursus³⁰³.

719. De cette manière, le gouvernement néerlandais a adopté le 4 juillet 2008 une loi interdisant aux ressortissants iraniens, y compris ceux qui possèdent la double nationalité néerlandaise, de s’inscrire à des cours dans l’enseignement supérieure portant sur les technologies nucléaires et balistiques³⁰⁴. Cette loi a cependant été jugée illégale par la Cour suprême des Pays-Bas en 2012 au motif que les établissements d’enseignement ne pouvaient exercer de discrimination à l’encontre des étudiants ou des universitaires sur la base de leur nationalité³⁰⁵. Plusieurs établissements d’enseignement supérieur ont invoqué la mise en œuvre des dispositions de la résolution 1737 (2006) en matière d’enseignement et de formation spécialisés, et les directives données par leurs gouvernements respectifs, pour refuser l’inscription de ressortissants iraniens notamment en République tchèque³⁰⁶, en Norvège et en Suède³⁰⁷, mais aussi dans les plus grandes universités américaines³⁰⁸.

720. Outre les interdictions portant sur l’inscription des étudiants au sein d’universités étrangères, certains États ont mis en place des restrictions pour l’obtention de visas permettant aux Iraniens de suivre des études supérieures sur leur territoire. À cet égard, le Royaume-Uni et les États-Unis ont exigé un examen de sécurité spécial pour les ressortissants iraniens souhaitant étudier les technologies nucléaires³⁰⁹. Ce dispositif a été renforcé par les États-Unis avec l’adoption de l’*Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act* (ITRSHRA) en août 2012 qui interdit l’octroi de visas aux Iraniens souhaitant étudier un domaine qui les prépareraient à « *a career in the energy sector of Iran or in nuclear science or nuclear engineering or a related field in Iran* »³¹⁰, . La poursuite d’études supérieures par les Iraniens à l’étranger a également été entravée par les sanctions visant le secteur bancaire.

303. Le Groupe des experts ne précise pas les États concernés.

304. Cette loi interdit également aux Iraniens d’accéder à cinq installations nucléaires situées sur le territoire des Pays-Bas. Geoff BRUMFIEL, « Netherlands bans Iranians from studying nuclear technology », *Nature*, 7 juill. 2008.

305. « Ban on Iranian students is discriminatory, says supreme court », *DutchNews.nl*, 14 déc. 2012.

306. « Czech University Denies Admission to Iranian Student, Citing Sanctions », *Payvand*, 19 jan. 2013.

307. « Iranian PhD students denied visas for security reasons », *University World News*, 21 juin 2014.

308. Ces interdictions ne se limitent pas toujours aux domaines qui pourraient trouver des applications dans le développement des programmes nucléaire et balistique. « Iranian Students Hit by Sanctions on Schools, Banks », *National Iranian American Council*, 31 jan. 2013, Disponible sur < <https://www.niacouncil.org/news/iranian-students-hit-by-sanctions-on-schools-banks/?locale=en> > (consulté le 08/08/2022) ; « Top U.S. university bans Iranians from studying chemistry or engineering because of sanctions », *Independent*, 18 fév. 2015.

309. Geoff BRUMFIEL, « Netherlands bans Iranians from studying nuclear technology », *précité*.

310. *Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act*, *précité*.

En effet, certaines banques occidentales ont suspendu les comptes bancaires d'étudiants iraniens et refusé les demandes de nouveaux comptes, particulièrement depuis fin 2012³¹¹.

b. L'impact sur la recherche académique

721. Au-delà des conséquences directes sur la possibilité pour les ressortissants iraniens de suivre des études supérieures à l'étranger, les sanctions économiques ont également nuí aux activités académiques et scientifiques à plusieurs niveaux³¹². D'une part, les chercheurs iraniens ont rencontré de nombreuses difficultés pour effectuer des transactions financières dans le cadre de leurs activités scientifiques – notamment pour payer les frais de publication, l'abonnement aux revues étrangères ou encore les frais d'inscription à des congrès internationaux – mais également pour obtenir un visa en vue de participer à des événements universitaires à l'étranger en raison des sanctions à l'encontre de l'Iran³¹³. Ces difficultés sont autant d'entraves à la collaboration internationale entre les chercheurs iraniens et leurs homologues étrangers, réduisant à la fois le quantité et la qualité de la production scientifique de l'Iran³¹⁴.

722. D'autre part, les universitaires iraniens ont été confrontés à de nombreux refus de publication dans des revues internationales pour des raisons politiques et non scientifiques, quelle que soit leur discipline³¹⁵. En effet, l'OFAC – l'organisme en charge de l'application

311. Les étudiants iraniens ont ainsi rencontré des difficultés pour rapatrier des fonds en provenance d'Iran, et ce d'autant plus que la dépréciation du rial induite par les sanctions occidentales a renchéri le coût de leurs études à l'étranger. Ces derniers ont également eu du mal à trouver des banques disposées à délivrer des cartes de crédit internationales, indispensables pour les procédures de visa. « New Burdens for Iranian Students Seeking to Study in U.S. » National Iranian American Council, 7 sept. 2012, Disponible sur < <https://www.niacouncil.org/news/new-burdens-for-iranian-students-seeking-to-study-in-u-s/> > (consulté le 08/08/2022) ; *Iranian Students Hit by Sanctions on Schools, Banks*, précité ; « Sanctions squeeze Iranian students abroad », Washington Post, 26 jan. 2013 ; « Iranian students complain of discrimination overseas », The Guardian, 14 fév. 2013 ; « Banks block Iranian students' accounts », The Local, 19 fév. 2013.

312. Sur les conséquences des sanctions économiques sur le secteur de la recherche, voir notamment Louise BEZUIDENHOUT, Ola KARRAR et al., « Economic sanctions and academia: Overlooked impact and long-term consequences », *PLoS ONE*, 2019, vol. 14, n° 10, p. 1-24.

313. Soodabeh SAEIDNIA et Mohammad ABDOLLAHI, « Consequences of International Sanctions on Iranian Scientists and the Basis of Science », *Hepatitis Monthly*, 2013, vol. 13, n° 9, p. 1-3, p. 2.

314. Ce sont principalement des revues américaines, australiennes et britanniques qui ont refusé de publier les travaux de scientifiques iraniens en raison de leur nationalité, invoquant les sanctions décidées contre l'Iran. *idem.* ; Mohammad Saeid REZAEI-ZAVAREH, Hamidreza KARIMI-SARI et Seyed Moayed ALAVIAN, « Iran, sanctions, and research collaborations », *The Lancet*, jan. 2016, vol. 387, n° 10013, p. 28-29 ; Reza AFSHARI et Raj S. BHOPAL, « Iran, sanctions, and collaborations », *The Lancet*, mars 2016, vol. 387, n° 10023, p. 1055-1056.

315. De nombreux refus de publication ont été rapportés dans le domaine médical dont les recherches ne peuvent avoir d'application dans le développement des programmes nucléaire et balistique de l'Iran. Soodabeh SAEIDNIA et Mohammad ABDOLLAHI, « Consequences of International Sanctions on Iranian Scientists and the Basis of Science », précité ; Sophie ARIE, « Unintended consequences of sanctions against Iran », *British Medical Journal*, 2013, vol. 347, n° 7919, p. 18-18 ; Mehran ZARGHAMI, « Illogical and Unethical Scientific Sanctions Against Iranian Authors », *Iranian Journal of Psychiatry and Behavioral Sciences*, 2013, vol. 7, n° 2.

des sanctions aux États-Unis – interdit aux ressortissants américains de fournir des services d'édition ou de publication si l'un des auteurs du manuscrit est employé par le gouvernement iranien³¹⁶. Bien que la plupart des universités, hôpitaux et centres de recherche iraniens appartiennent au gouvernement, l'effet de cette disposition aurait dû être limité puisqu'elle ne s'applique pas aux établissements universitaires et aux instituts de recherche, ni à leur personnel³¹⁷. Il semblerait que les éditeurs aient appliqué les sanctions au-delà des dispositions prévues par l'OFAC par « phobie » de la violation des sanctions, réduisant ainsi la visibilité des travaux des chercheurs iraniens³¹⁸. Les sanctions visant le milieu académique iranien ont été jugées à la fois injustes, illogiques et contraires à l'éthique³¹⁹. Non seulement pénalisent-elles la recherche en Iran mais elles ont également un impact sur le développement de la connaissance scientifique à l'échelle mondiale, la science pouvant être considérée comme un bien public mondial³²⁰.

723. Pour les théoriciens de la croissance endogène, l'éducation et l'accumulation de connaissances sont l'un des fondements d'une croissance durable et autoentretenu de l'économie³²¹. Ainsi, en restreignant la possibilité pour les Iraniens de se former à l'étranger et de participer au développement de la connaissance scientifique à l'échelle mondiale, les sanctions internationales sont susceptibles d'avoir des effets de long terme sur la croissance de l'économie iranienne et sur la population, bien au-delà des programmes nucléaire et balistique dont elles cherchent à entraver les progrès.

316. 31 CFR §560.538. Une disposition similaire avait déjà été décidée en 2004 par les autorités américaines mais avait été levée en 2007 face à l'opposition des éditeurs américains. Mark SEELEY, « Trade sanctions against Iran affect publishers », Elsevier, 9 mai 2013

317. A priori, seuls quelques travaux devraient être concernés par les restrictions de l'OFAC tels que ceux soumis par des Iraniens affiliés à des départements de recherche au sein des installations nucléaires ou diverses entreprises pétrolières et gazières qui sont considérés comme des entités du gouvernement iranien. Mehran ZARGHAMI, « Illogical and Unethical Scientific Sanctions Against Iranian Authors », *précité*, p. 2 ; « Scientific Journals Adapt to New U.S. Trade Sanctions on Iran », 3 mai 2013, Disponible sur < <https://www.science.org/content/article/scientific-journals-adapt-new-us-trade-sanctions-iran> > (consulté le 09/08/2022).

318. Mehran ZARGHAMI, « Illogical and Unethical Scientific Sanctions Against Iranian Authors », *précité*, p. 2-3.

319. *Ibid.* ; Shahin AKHONDZADEH, « US Editors and Reviewers can no Longer Handle Submissions by Authors Employed by the Government of Iran: Is it Fair and Logical? », *Avicenna Journal of Medical Biotechnology*, oct.-déc. 2013, vol. 5, n° 4, p. 203 ; Soodabeh SAEIDNIA et Mohammad ABDOLLAHI, « Consequences of International Sanctions on Iranian Scientists and the Basis of Science », *précité*.

320. Certains articles refusés par les maisons d'édition internationales auraient pu contribuer au progrès scientifique, particulièrement dans le secteur médical, si la procédure de publication s'était déroulée correctement. Saleh ZAHEDIASL, « Iran and science publishing: an open letter », *The Lancet*, août 2013, vol. 382, n° 9892, p. 596.

321. Voir notamment, Paul M ROMER, « Increasing returns and long-run growth », *Journal of political economy*, 1986, vol. 94, n° 5, p. 1002-1037 ; Robert E. LUCAS, « On the mechanics of economic development », *Journal of monetary economics*, 1988, vol. 22, n° 1, p. 3-42 ; N. Gregory MANKIW, David ROMER et David N. WEIL, « A contribution to the empirics of economic growth », *The quarterly journal of economics*, 1992, vol. 107, n° 2, p. 407-437.

B. Les stratégies de contournement utilisées par l'Iran

724. Si les pressions russes et chinoises ont limité la portée des sanctions collectives décidées par le Conseil de sécurité contre l'Iran, leur mise en œuvre s'est également heurtée au refus de l'Iran de se soustraire aux exigences du P5+1. Les effets desdites mesures ont ainsi été atténués par le développement d'une stratégie de contournement des sanctions économiques internationales visant à entraver la poursuite des activités proliférantes sur le territoire iranien.

725. Pour aider le Comité des sanctions à s'acquitter de son mandat, et notamment à enquêter sur les violations des mesures décidées par le Conseil de sécurité, l'organe restreint des Nations Unies décide en juin 2010 de créer un groupe d'experts³²². Ce dernier publie son premier rapport en mai 2011 dans lequel il constate que les sanctions limitent l'acquisition par l'Iran d'articles liés aux activités nucléaires et balistiques interdites et ralentissent ainsi le développement de ces programmes. Mais il souligne également l'augmentation de la fréquence des incidents de non-conformité signalés au Comité des sanctions³²³. Le Panel des experts fera un constat similaire dans ses rapports ultérieurs³²⁴.

1. Les méthodes de contournement et de violation des sanctions internationales

726. Malgré la mise en œuvre de sanctions internationales strictes, l'Iran est parvenu à poursuivre certaines activités prohibées par le Conseil de sécurité, l'Union européenne ou encore les États-Unis. À cet égard, il convient de distinguer la violation des sanctions et leur contournement³²⁵. L'on parle de « violation » lorsque les personnes et entités visées peuvent réaliser des activités prohibées par les sanctions internationales, par exemple accéder à des services financiers ou à des fonds et avoirs qui devraient être geler, mais aussi effectuer des transactions commerciales normalement interdites. Selon le GAFI, de telles violations peuvent être la conséquence « d'un retard de communication des désignations au niveau national, d'un manque d'obligations claires incombant aux entités du secteur privé, d'une défaillance de la part d'entités du secteur privé dans l'adoption de politiques et procédures adéquate »³²⁶. Au contraire, on parle de « contournement » lorsque les opérateurs visés cherchent à échapper aux sanctions internationales, par exemple en ayant recours à des sociétés-écrans ou sociétés fictives, mais aussi à des intermédiaires³²⁷.

322. S/RES/1929 (2010), *précité*, §29.

323. *Panel of Experts Established Pursuant to Resolution 1929 (2010)*, *précité*, §4,34.

324. S/2012/395, *précité*, p. 3 ; S/2013/331, *précité*.

325. Voir notamment la distinction faite par le GAFI, *Lignes directrices sur l'évaluation et l'atténuation des risques de financement de la prolifération*, GAFI, juin 2021, §3-4.

326. *Ibid.*, §4.

327. *Idem.*

a. Méthodes d'acquisition des marchandises prohibées

727. Afin d'échapper aux sanctions commerciales décidées à son encontre, l'Iran a développé diverses méthodes pour acquérir des biens et technologies susceptibles de contribuer au développement des programmes nucléaire et balistique³²⁸.

728. La République islamique a fréquemment utilisé des sociétés écrans pour dissimuler ses achats interdits, notamment des sociétés fictives « souvent créées dans des juridictions qui offrent des procédures d'enregistrement rapides et peu coûteuses et qui peuvent cacher le propriétaire légal d'une entité »³²⁹. Le GAFI souligne que le recours à des sociétés fictives et à des sociétés écrans en matière de prolifération « complique la surveillance et la vérification des transactions » et impose aux institutions financières de mettre en place des mesures supplémentaires de devoir de vigilance afin d'atténuer le risque de contournement des sanctions³³⁰. Le Groupe des experts, mandaté par le Conseil de sécurité pour suivre l'application des mesures onusiennes, a notamment relaté la participation de la société Pentane Chemistry Industry dans un cas de violation des sanctions. En effet, cette dernière a acquis des vannes pouvant servir à des activités liées à l'eau lourde pour le compte de la Modern Industries Technique Company, visée par la résolution 1929 (2010) en raison de son implication dans la conception et la construction du réacteur d'eau lourde à Arak³³¹. Si cette entreprise n'a pas été ajoutée sur la liste des Nations Unies malgré les recommandations du Groupe des experts³³² – ni sur celles établies par les autorités américaines ou européennes – d'autres sociétés écrans créées pour faciliter les opérations d'entités désignées ont été visées à leur tour par des sanctions individuelles³³³.

729. En outre, les autorités iraniennes ont multiplié les intermédiaires dans la chaîne des achats de manière à cacher l'identité des utilisateurs finals, rendant plus difficile la détection d'achat d'articles prohibés³³⁴. En effet, il est parfois complexe de déterminer le donneur d'ordre d'une transaction lorsque celle-ci implique de nombreuses sociétés, parfois

328. S/2012/395, *précité*, §143 ; S/2013/331, *précité*, §110-120.

329. *Ibid.*, §111-114.

330. *Lignes directrices sur l'évaluation et l'atténuation des risques de financement de la prolifération*, *précité*, §80-82.

331. S/2013/331, *précité*, §18-22, 130 ; S/RES/1929 (2010), *précité*, Annexe.

332. S/2013/331, *précité*, §1.

333. Ainsi la société Arya Niroo Nik a-t-elle été désignée par le Conseil de l'Union européenne, jamais par les États-Unis, pour ses liens avec la société Fulmen qui a été impliquée dans la construction du site de Fordoo avant la révélation de son existence. De la même manière, la firme Assa Corporation a été ajoutée à la liste européenne car elle avait été mise en place par la banque Melli pour rapatrier vers l'Iran des fonds en provenance des États-Unis. Elle figurait sur la liste américaine depuis 2008 pour les mêmes motifs. Décision 2010/413/PESC du Conseil, *précité*, Annexe II ; « Treasury Designates Bank Melli Front Company in New York City », U.S. Department of the Treasury, 17 déc. 2008, Disponible sur < <https://home.treasury.gov/news/press-releases/hp1330> > (consulté le 25/01/2022).

334. S/2013/331, *précité*, §115.

fictives, et ce d'autant plus quand certains intermédiaires sont localisés à l'étranger³³⁵. Le Groupe d'experts a également mis en évidence de nombreuses pratiques de falsification de documents afin de cacher le nom de la République islamique d'Iran en tant que destinataire final, notamment dans la documentation en usage dans l'expédition maritime³³⁶ ou par la présentation de faux certificats d'utilisateur final aux autorités ou aux entreprises à des fins de tentative de transfert d'articles interdits³³⁷. Enfin, le Groupe des experts a constaté que les autorités iraniennes s'étaient tournées vers des expatriés ou des binationaux vivant à l'étranger pour faciliter les achats d'articles prohibés³³⁸.

b. Circuits de financement alternatifs

730. En ce qui concerne les sanctions financières, le Groupe des experts constate que les banques iraniennes font « preuve de créativité » pour les contourner, notamment en ouvrant de nouvelles succursales³³⁹. Il décrit également les mesures prises par les entités et citoyens iraniens non désignés dans le cadre des sanctions pour gérer les effets des restrictions financières.

i. Utilisation de réseaux bancaires

731. Bien que la plupart des grandes institutions financières iraniennes détenues par l'État aient été exclues du système financier international, le secteur bancaire iranien n'a pas été totalement paralysé sous l'effet des sanctions unilatérales américaines et européennes³⁴⁰. En effet, certaines banques iraniennes ont conservé leur accès au service de messagerie interbancaire SWIFT et sont restées exemptes de mesures individuelles³⁴¹. Ces banques ont ainsi joué un rôle en matière de financement des opérations licites avec l'Iran³⁴², même si l'exclusion de la Banque centrale d'Iran de SWIFT a entravé la conduite de leurs activités³⁴³. Le Groupe des experts a tout de même appelé les États à faire preuve de vigilance en

335. Voir le diagramme du Groupe des experts illustrant les mécanismes d'acquisition et de financement impliquant de nombreux intermédiaires et plusieurs pays, S/2015/401, 2 juin 2015, *Rapport final du Groupe d'experts créé par la résolution 1929 (2010)*, Annexe V.

336. S/2013/331, *précité*, §116.

337. *Ibid.*, §117.

338. *Ibid.*, §120.

339. S/2012/395, *précité*, §192.

340. V. *supra* §583-587, p. 326 et s..

341. Maskan et Keshavarzi sont les deux seules banques détenues par l'État iranien à être restées connectées au réseau SWIFT. Les banques Saman, Parsian, Pasargad et Middle East and Day sont également restées reliées au service de messagerie interbancaire. « 7 Banks Connected to SWIFT », *Financial Tribune*, 11 juill. 2015.

342. S/2013/331, *précité*, §146 ; S/2014/394, *précité*, §72.

343. « Saman Bank to Hold General Meeting », *Financial Tribune*, 13 juill. 2015.

soulignant le fait que « des activités commerciales illégales pouvaient avoir lieu sous couvert de transactions licites »³⁴⁴.

732. Les entreprises iraniennes ont également procédé à des transactions par l'intermédiaire d'institutions financières situées dans des États voisins³⁴⁵. Afin de dissimuler un lien quelconque avec l'Iran, les sociétés iraniennes ont traité avec des sociétés écrans ou des sociétés de négoce qui ont utilisé leurs comptes dans une banque internationale située dans un État tiers³⁴⁶. De cette manière, les entreprises iraniennes ont pu s'approvisionner en biens auprès de fournisseurs situés aux États-Unis ou en Europe³⁴⁷. Si ce canal a permis de financer des activités licites, il a également été utilisé pour contourner les sanctions occidentales. Ainsi les autorités américaines ont-elles imposé des sanctions à la banque chinoise Kunlun pour avoir fourni des services financiers à six banques iraniennes désignées par les États-Unis pour leur implication dans les activités proliférantes de l'Iran³⁴⁸. De la même manière, la banque iraquienne Elaf Islamic Bank a été visée par les sanctions américaines après avoir facilité d'importantes transactions financières pour le compte de l'*Export Development Bank of Iran* (EBDI), désignée par les États-Unis en octobre 2008 et par l'Union européenne en juillet 2010, en violation du CISADA³⁴⁹.

733. La Banque centrale d'Iran n'étant pas visée par les sanctions multilatérales³⁵⁰, certains États qui importent des produits énergétiques en provenance d'Iran ont autorisé les banques relevant de leur juridiction à recevoir des paiements en monnaie locale sur des comptes appartenant à la « banque des banques » iranienne³⁵¹. Bien que ces comptes soient censés être utilisés pour financer des activités commerciales légitimes³⁵², le Groupe des experts mandaté par le Conseil de sécurité a mis en exergue un cas de détournement de ces

344. S/2014/394, *précité*, §72.

345. S/2013/331, *précité*, §146 ; S/2014/394, *précité*, §70-71.

346. Une société de négoce est une « entité commerciale achetant et vendant différents types de produits auprès d'autres entreprises situées à l'étranger sans qu'elle soit un utilisateur final ». *ibid.*, §70, note de bas de page 46.

347. *Ibid.*, §71.

348. Jessica SILVER-GREENBERG, « Prosecutors Link Money From China to Iran », *New York Times*, 29 août 2012 ; « Treasury Sanctions Kunlun Bank in China and Elaf Bank in Iraq for Business with Designated Iranian Banks », U.S. Department of the Treasury, 31 juill. 2012, Disponible sur < <https://home.treasury.gov/news/press-releases/tg1661> > (consulté le 24/08/2022).

349. Immédiatement après sa désignation par les États-Unis, la banque Elaf a engagé un plan d'action en collaboration avec le Trésor américain pour mettre fin au comportement ayant conduit aux sanctions en vertu du CISADA. À cet effet, elle a notamment gelé les comptes de l'EBDI et réduit son exposition globale au secteur financier iranien. En contrepartie, les sanctions américaines à son égard ont été levées et les institutions financières américaines ont de nouveau été autorisées à ouvrir ou à maintenir des comptes de correspondance ou des comptes de passage aux États-Unis pour la Elaf Islamic Bank. *ibid.* ; « Treasury Removes Sanctions on Iraqi Bank », U.S. Department of the Treasury, 17 mai 2013, Disponible sur < <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jl1949> > (consulté le 24/08/2022).

350. V. *supra* §576-578, p. 323 et s..

351. S/2015/401, *précité*, §60.

352. Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act, *précité*, 22 USC §8513a(d)(4)(D).

fonds qui auraient pu être utilisés de manière illicite³⁵³. En effet, les autorités indiennes ont mis en évidence une fraude à la facturation qui aurait permis de contourner les sanctions occidentales à hauteur de plusieurs milliards de dollars. À cet effet, des Iraniens détenteurs d'un visa étudiant ont créé plusieurs sociétés écrans en Inde pour accéder aux recettes d'exportation du pétrole détenus par la Banque centrale d'Iran dans le pays en présentant des factures de livraison à l'Iran, les marchandises n'ayant en réalité jamais été exportées³⁵⁴.

ii. Utilisation de réseaux non bancaires

734. Compte tenu des difficultés des sociétés iraniennes à accéder au système financier international, diverses procédures se sont développées pour financer des achats à l'étranger sans passer par les canaux bancaires ordinaires. Afin de poursuivre leurs activités financières et commerciales, les Iraniens ont ainsi eu recours à l'*hawala*, un système de compensation qui existe depuis le VIII^e siècle,³⁵⁵. Reposant sur la confiance, ce réseau informel permet de transférer d'importantes sommes d'argent à l'échelle internationale par le biais de courtiers sans que les fonds soient physiquement déplacés, évitant ainsi le système financier international³⁵⁶. Si l'utilisation de ce système pour réaliser des transactions internationales a augmenté dès l'adoption des premières mesures coercitives par le Conseil de sécurité, cette pratique s'est amplifiée à mesure que les sanctions unilatérales ont été renforcées par les États-Unis et l'Union européenne, démontrant l'adaptabilité de l'Iran³⁵⁷.

735. Rencontrant des difficultés à réaliser des transactions en devises fortes en raison des sanctions occidentales, notamment le dollar et l'euro, la République islamique d'Iran a mis en place des opérations de troc pour mener des opérations commerciales licites avec

353. S/2015/401, *précité*, §61.

354. Nidhi VERMA et Devidutta TRIPATHY, « RBI tightens compliance after suspected Iran export scam », Reuters, 9 fév. 2015.

355. « How Iranians are avoiding sanctions », Financial Tribune, 14 avr. 2008 ; « L'hawala, levier méconnu de la finance iranienne », Les Échos, 16 avr. 2008 ; Rick GLADSTONE, « Iran Finding Some Ways to Evade Sanctions, Treasury Department Says », New York Times, 10 jan. 2013 ; S/2012/395, *précité*, §194 ; S/2014/394, *précité*, §74-75.

356. Mohammed EL-QORCHI, « Hawala », *Finances & Développement*, déc. 2002, p. 31-33 ; Ismael MAHAMOUD, « Comprendre le fonctionnement des hawalas : pour une meilleure régulation », *Techniques Financières et Développement*, 2014, vol. 1, n° 114, p. 49-54, D'un côté de la transaction, un courtier accepte l'argent d'un client A qui souhaite envoyer des fonds à une personne B. Le premier courtier communique ensuite – par téléphone, email ou fax – avec le second courtier situé dans le pays de destination qui distribue les fonds au destinataire. Après remise des fonds, le premier courtier a un engagement envers le second. Le dénouement des positions peut se faire par règlement financier, par importations de bien et services ou encore par leur transfert à d'autres intermédiaires qui assureront le règlement. Le système de l'*hawala* est ainsi fréquemment utilisé en matière de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. *The Role of Hawala and Other Similar Service Providers in Money Laundering and Terrorist Financing*, *précité* ; John A. CASSARA et Chip PONCY, *Trade-Based Money Laundering : The Next Frontier in International Money Laundering Enforcement*, John Wiley & Sons, 2015, xix-234, p. 49-71.

357. Le directeur de l'OFAC a qualifié de développement de l'*hawala* de « *evolving and emerging threat* », soulignant les difficultés à contrôler voire empêcher cette pratique. Rick GLADSTONE, *Iran Finding Some Ways to Evade Sanctions, Treasury Department Says*, *précité*.

l'étranger³⁵⁸. En substituant des biens aux devises fortes, l'Iran a pu acquérir des produits de base et des matières premières sans avoir recours au système financier international. L'*Iran Aluminium Company* (IRALCO) s'est ainsi approvisionnée en alumine pour alimenter ses fonderies auprès des sociétés suisses de négoce en matières premières Glencore et Trafigura, contre de l'aluminium sous forme métal³⁵⁹. Si les mesures décidées par le Conseil de sécurité des Nations Unies n'interdisent pas à l'Iran d'acquérir des matières brutes, ces transactions pourraient avoir indirectement permis à l'Iran de poursuivre son programme d'enrichissement nucléaire. Plusieurs États ont ainsi exprimé leurs préoccupations au Groupe des experts quant à l'utilisation de certains alliages d'aluminium produits par l'Iran dans la fabrication des enveloppes de centrifugeuse et au rôle de l'IRALCO dans les activités nucléaires iraniennes³⁶⁰. Faute de nouvelles mesures décidées par le Conseil de sécurité, l'Union européenne interdit en octobre 2012 la vente ou la fourniture à l'Iran de « graphite et de métaux bruts ou semi-finis tels que l'aluminium et l'acier, qui présentent un intérêt pour les industries contrôlées directement ou indirectement par le Corps des gardiens de la révolution islamique ou qui présentent un intérêt pour le programme nucléaire, militaire et de missiles balistiques de l'Iran »³⁶¹, les États-Unis prenant des dispositions similaires en juillet 2013³⁶². Les autorités européennes sanctionnent également l'IRALCO en décembre 2012 pour avoir fourni de l'aluminium à une filiale de l'OEAI désignée par l'UE³⁶³. Après le renforcement des sanctions occidentales, l'Iran se voit contraint de trouver de nouveaux partenaires pour s'approvisionner en alumine et se tourne vers l'Inde et la Chine³⁶⁴.

736. D'autres méthodes ont également été utilisées par l'Iran pour régler des achats sans passer par les marchés financiers internationaux. Forme de crédit fournisseur sans recours, le forfaitage est une technique de financement qui consiste en l'escompte d'effets commerciaux par une maison de forfaitage. Cette méthode a été utilisée par l'Iran jusqu'à ce qu'elle ne soit à son tour frappée par des sanctions unilatérales³⁶⁵. Grâce à la diaspora

358. S/2014/394, *précité*, §76-77.

359. Ce système est bénéfique pour les deux parties puisqu'il permet à l'Iran d'obtenir des matières premières sans passer par le système financier international et aux sociétés suisse d'obtenir des lingots d'aluminium à un prix avantageux. *ibid.*, §76-77, Annexe VI ; « L'ONU soupçonne Glencore et Trafigura d'avoir aidé l'Iran à poursuivre son programme nucléaire », Agence Ecofin, 26 mai 2013.

360. S/2014/394, *précité*, §36.

361. Décision 2012/635/PESC du Conseil, *précité*, Insertion de l'article 4 *sexies* ; La liste des articles visés est donnée par Règlement (UE) n° 1263/2012 du Conseil du 21 déc. 2012 modifiant le règlement (UE) n° 267/2012 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *J. O.*, L 356, Insertion de l'annexe VIIA.

362. Iranian Freedom and Counter-Proliferation Act, 2013, *22 U.S.C. sec. 8801 et seq.*, Sec. 1245(a)(1)(A).

363. Décision 2012/829/PESC du Conseil du 21 déc. 2012 modifiant la décision 2010/413/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *J. O.*, L 356, Annexe.

364. Ces transactions ont été rendues possibles à la fois via les marchés financiers grâce aux exemptions obtenues par ces États sur leurs importations de pétrole, mais aussi au travers d'un troc de matières brutes contre énergie. Polly YAM et Jatindra DASH, « China, India raise alumina sales to Iran after sanctions push others out », Reuters, 27 août 2013.

365. S/2014/394, *précité*, §78.

iranienne, les transferts de fonds en espèces vers la République islamique d'Iran ont également augmenté pour pallier les difficultés à rapatrier des fonds par l'intermédiaire de transferts électroniques en raison des sanctions³⁶⁶. De la même manière, les transactions effectuées au moyen de cartes prépayées ou de téléphones portables, ne nécessitant pas de détenir un compte bancaire, se sont multipliées en Iran³⁶⁷. Il est toutefois difficile de savoir si et comment ces méthodes auraient pu être utilisées pour financer des approvisionnements dans le cadre des programmes nucléaires et balistiques³⁶⁸.

2. Le rôle de la Turquie dans le rapatriement des recettes pétrolières iraniennes

737. Privé d'accès aux marchés financiers internationaux et visé par un embargo pétrolier, l'Iran se trouve confronté à des difficultés majeures pour continuer à exporter ses hydrocarbures à partir de 2012³⁶⁹. La Turquie, à la fois dépendante des importations énergétiques en provenance d'Iran et ouvertement opposée aux sanctions à son encontre, a participé à l'élaboration d'un système de troc pour contourner les sanctions occidentales³⁷⁰. Opérationnel dès le mois de mars 2012, ce dispositif a permis à l'Iran d'exporter son gaz et son pétrole vers la Turquie en échange d'or jusqu'à l'arrestation en mars 2016 de l'un de ses architectes, Reza Zarrab et l'ouverture de procédures judiciaires par les autorités américaines³⁷¹.

a. Or turc contre pétrole iranien

738. Début 2012, l'homme d'affaires irano-turc Reza Zarrab est informé que la Banque centrale d'Iran et la NIOC détiennent des milliards de dollars sur des comptes de la banque turque Halkbank tirés des exportations de pétrole. Conformément aux sanctions imposées

366. S/2012/395, *précité*; Michael LIPIN, « Western Sanctions on Iranian Banks Make Trade Harder », Voice of America, 2 avr. 2012.

367. De la même manière, les transactions effectuées via Western Union et Paypal se sont développées. S/2013/331, *précité*, §146, note de bas de page n° 34; Emanuele OTTOLENGHI, « Prepaid Cards May Be Iran's Latest Sanctions-Busting Tactic », 3 juin 2014.

368. En effet, ces programmes industriels requièrent des sources de financement à la fois conséquentes et fiables. S/2012/395, *précité*, §195.

369. Southern District of New York, *Superseding Indictment, U.S.A. v. Reza Zarrab et al.*, S4 15 Cr. 867 (RMB), §12-18.

370. En réalité, il ne s'agit pas d'un troc au sens strict du terme – qui pourrait se résumer à un simple échange d'hydrocarbures contre de l'or – mais plutôt d'un échange médiatisé ou d'un troc indirect, le métal jaune n'étant pas désiré pour lui-même par les Iraniens mais pour ce qu'il permet d'acquérir *in fine*.

371. Les actes d'accusation déposés par les autorités américaines à l'encontre des différents protagonistes offrent un exposé détaillé du fonctionnement du mécanisme de troc. *ibid.*; Southern District of New York, *Superseding Indictment, U.S.A. v. Halkbank*, S6 15 Cr. 867 (RMB); Pour une synthèse des conclusions du département de la justice américain sur le troc or turc contre hydrocarbures iraniens, voir notamment Gary CLARK, Rachel ZIEMBA et Mark DUBOWITZ, *Iran's Golden Loophole, précité*; Guillaume PERRIER, « Or turc contre pétrole iranien », Le Monde, 18 jan. 2013; John P. CAVES et Meghan Peri CRIMMINS, *Major Turkish Bank Prosecuted in Unprecedented Iran Sanctions Evasion Case*, Iran Watch Report, Wisconsin Project on Nuclear Arms Control, mars 2020, 19 p.

par la *National Defense Authorization Act* (NDAA) de 2012, les sommes disponibles sur ces comptes séquestres pétroliers ne peuvent ni être rapatriées vers l'Iran, ni utilisées pour des transferts financiers internationaux au nom du gouvernement iranien ou des banques qu'il contrôle³⁷², ces restrictions ayant rapidement été étendues aux transactions liées au pétrole avec la NIOC et à la Banque centrale d'Iran³⁷³. Présentant des caractéristiques proches de celles d'une monnaie mais ne nécessitant pas d'accès aux marchés financiers pour être converti³⁷⁴, l'or devient alors la clef de voute du système complexe mis sur pied par Reza Zarrab pour permettre à l'Iran d'accéder aux recettes des ventes d'hydrocarbures à la Turquie, sans tomber sous le joug des sanctions occidentales³⁷⁵.

739. Les statistiques du commerce extérieur turc font apparaître une forte augmentation des exportations d'or vers l'Iran dès mars 2012 et qui s'orientent au mois de juin vers les Émirats arabes unies, alors que la Turquie ne produit pas une quantité significative de métal jaune³⁷⁶. Si cette évolution inhabituelle et inexplicée des flux d'or en provenance de Turquie alerte les autorités américaines, qui craignent que les exportations de métal ne soient utilisées pour contourner ou violer les sanctions prises par les États-Unis contre l'Iran³⁷⁷, elle ne reflète pas pour autant la complexité du dispositif de contournement des sanctions mis en place entre la Turquie et l'Iran.

740. Décrites par Reza Zarrab lors de son témoignage auprès des autorités américaines, les principales étapes du blanchiment des recettes pétrolières de l'Iran sont représentées par la figure 5.5 et peuvent être résumées de la manière suivante :

372. National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012, *précité*, Sec. 1245.

373. Executive Order 13622, *précité*, Sec. 5 (a).

374. Le commerce international de l'or est ainsi l'une des formes les plus anciennes et les plus répandues de blanchiment d'argent dans le monde. John A. CASSARA et Chip PONCY, *Trade-Based Money Laundering*, *op. cit.*, p. 89-109.

375. Le système ainsi établi bénéficie du soutien des autorités turques et iraniennes, notamment du ministre turc de l'économie Mehmet Zafer Çağlayan. *Superseding Indictment, U.S.A. v. Halkbank*, *précité*, §28-30 ; *Superseding Indictment, U.S.A. v. Reza Zarrab et al.*, *précité*, §24-32 ; La liste des acteurs impliqués dans le système de troc « or turc contre pétrole iranien » avec une brève description de leur rôle apparaît dans John P. CAVES et Meghan Peri CRIMMINS, *Major Turkish Bank Prosecuted in Unprecedented Iran Sanctions Evasion Case*, *précité*, Annexe, p.16-18.

376. L'augmentation simultanée des exportations et des importations par la Turquie s'accompagne de mouvements atypiques du poste « erreurs et omissions » qui permet de comptabiliser les erreurs d'enregistrement comptable mais aussi les décalages entre les flux commerciaux et financiers. Ce poste a ainsi enregistré des entrées monétaires suivies de sorties équivalentes, équilibrant le poste en décalé. Deniz UNAL, « Comment l'or est devenu monnaie d'échange entre la Turquie et l'Iran », *The Conversation*, 3 juill. 2019.

377. Southern District of New York, *Government's Sentencing Memorandum, U.S.A. v. Mehmet Hakan Atilla*, S4 15 Cr. 867 (RMB), p. 9 ; Les soupçons américains seront confirmés fin 2012 par le gouvernement turc qui a reconnu que l'or servait à régler les approvisionnements en gaz iranien en échappant aux sanctions occidentales, sans toutefois préciser comment cet argent était en suite transféré en Iran Joe PARKINSON et Emre PEKER, « Turkey Swaps Gold for Iranian Gas », *The Wall Street Journal*, 23 nov. 2012 ; « Turkey: so it IS gold for gas after all », *Financial Times*, 23 nov. 2012 ; Guillaume PERRIER, *Or turc contre pétrole iranien*, *précité*.

1. Afin d'éviter les sanctions internationales, les exportations d'hydrocarbures iraniens par la Turquie sont libellées en livre turque³⁷⁸ et les recettes pétrolières déposées par la Banque centrale d'Iran ou la NIOC sur leurs comptes auprès de la Halkbank.
2. Ces fonds sont ensuite transférés sur les comptes de banques privées iraniennes telles que la Bank Sarmayeh qui ne sont pas visées par les sanctions³⁷⁹.
3. Ces intermédiaires iraniens transfèrent ensuite les ressources tirées des ventes de pétrole vers des comptes détenus par le réseau de sociétés écrans de Reza Zarrab auprès de la Halkbank. Cette opération permet de dissimuler la connexion iranienne aux institutions financières extérieures³⁸⁰.
4. Les sociétés écrans achètent ensuite de l'or sur le marché turc. En second lieu, les documents officiels sont falsifiés par le réseau de Reza Zarrab pour faire croire que l'or a été exporté vers des entreprises privées en Iran, comme le permet la règle du commerce bilatéral. Les transactions paraissent ainsi légales même si elles ont été réalisées pour le compte des autorités iraniennes, violant également l'interdiction de vendre des métaux précieux au gouvernement de l'Iran³⁸¹.
5. En réalité, le métal jaune est exporté vers Dubaï – parfois dans les valises de coursiers humains³⁸² – pour être revendu contre des espèces³⁸³. Cette étape est essentielle dans le montage de Reza Zarrab. D'une part, elle permet d'obtenir des devises telles que le dollar américain ou l'euro pour procéder à des paiements internationaux. D'autre part, elle masque une nouvelle fois l'origine iranienne des fonds puisque les transactions en espèces ne peuvent être tracées facilement, contrairement aux opérations bancaires³⁸⁴.
6. Les devises ainsi obtenues sont ensuite déposées sur des comptes détenus par des sociétés écrans du réseau de Reza Zarrab dans des banques dubaïotes. Celles-ci transfèrent

378. Il n'est plus possible pour l'Iran de facturer ces ventes en dollars ou en euros – principales monnaies de facturation des hydrocarbures – puisque de telles transactions donneraient lieu à des opérations de compensation, respectivement aux États-Unis ou dans la zone euro, interdites par les sanctions occidentales.

379. À cette période, les recettes des exportations de pétrole iranien vers la Turquie devaient être déposées sur un compte en Turquie et ne pouvaient être utilisées que pour régler les exportations turques vers des sociétés iraniennes privées. ITRA 2012, 22 UCS §8513a(d)(4)(D) *Superseding Indictment, U.S.A. v. Halkbank*, précité, §18.

380. *Government's Sentencing Memorandum, U.S.A. v. Mehmet Hakan Atilla*, précité, p. 7.

381. Executive Order 13622, précité, Sec. 5 (a) ; L'Union européenne a pris des dispositions analogues. Décision 2012/35/PESC du Conseil, précité, art. 4 *quater* ; *Superseding Indictment, U.S.A. v. Halkbank*, précité, §34.

382. Selon les règles douanières, les individus peuvent importer légalement jusqu'à cinquante kilogrammes d'or aux Émirats arabes unis en une seule visite. Bryan R EARLY, *Busted sanctions, op. cit.*, p. 2 ; Humeyra PAMUK, « Turkish Gold Trade Booms to Iran, via Dubai », Reuters, 23 oct. 2012.

383. Dubaï avait déjà servi de plateforme de contournement des sanctions américaines pour le compte de l'Iran pendant près de trente ans et disposait du réseau pour faciliter les transactions frauduleuses. Bryan R EARLY, *Busted sanctions, op. cit.*, p. 88-141 ; Raymond BARRETT, « Sanctions-busting is in Dubai's DNA », The Guardian, 20 avr. 2010.

384. John P. CAVES et Meghan Peri CRIMMINS, *Major Turkish Bank Prosecuted in Unprecedented Iran Sanctions Evasion Case*, précité, p. 5.

les fonds vers des fournisseurs étrangers – notamment au Canada, en Chine et au Turkménistan – pour exécuter les instructions de paiement des clients de Reza Zarrab.

7. Les transactions effectuées de cette manière ont ainsi participé aux activités de prolifération de l’Iran et de soutien au terrorisme puisqu’elles profitent à des entités iraniennes en lien avec ces activités³⁸⁵.

741. Entre décembre 2012 et octobre 2013, plus de 900 millions de dollars provenant des ventes de pétrole et de gaz iraniens ont ainsi transité par des institutions financières américaines pour effectuer des paiements internationaux au profit de l’Iran³⁸⁶. Le succès de ce dispositif est tel que Reza Zarrab et les autorités iraniennes ont tenté de l’étendre et de le dupliquer pour permettre à l’Iran de disposer de ses revenus pétroliers. Les autorités chinoises ont ainsi mis un terme à un mécanisme de transferts financiers de la Chine vers l’Iran après avoir compris que le réseau de Reza Zarrab opérait en violation des sanctions américaines³⁸⁷. Des discussions ont aussi été engagées pour transférer les revenus pétroliers de l’Iran en Inde auprès de la Halkbank afin qu’ils puissent être blanchis par le biais du système basé sur l’or, sans que les montants concernés par ces transactions n’aient été divulgués³⁸⁸.

b. L’utilisation frauduleuse des exemptions humanitaires

742. Lorsque le Premier ministre turc, Ali Babacan, déclare publiquement que l’Iran utilise les recettes de ses ventes de pétrole à la Turquie pour acquérir de l’or, les autorités américaines avertissent la Halkbank qu’elle s’expose à des poursuites si elle facilite effectivement de telles transactions d’or³⁸⁹. La banque turque répond aux mises en garde américaines en affirmant que le commerce de l’or entre la Turquie et l’Iran est légal étant donné qu’il est effectué par des sociétés privées spécialisées dans la joaillerie³⁹⁰, les sanctions américaines n’interdisant que les échanges d’or avec le gouvernement d’Iran et les entités qu’il contrôle³⁹¹. Afin de

385. En effet, le contournement des sanctions américaines par le réseau de Reza Zarrab a bénéficié à plusieurs entités iraniennes désignées par l’OFAC, notamment la NIOC, la Banque Mellat ou Mahan Air. *Government’s Sentencing Memorandum, U.S.A. v. Mehmet Hakan Atilla*, précité, p. 7 ; *Superseding Indictment, U.S.A. v. Reza Zarrab et al.*, précité, §56-84 ; John P. CAVES et Meghan Peri CRIMMINS, *Major Turkish Bank Prosecuted in Unprecedented Iran Sanctions Evasion Case*, précité, p. 11-12.

386. *Superseding Indictment, U.S.A. v. Halkbank*, précité, §48.

387. Fehim TASTEKIN, « Iranian gold stars in Turkish corruption scandal », *Al-Monitor*, 20 déc. 2013 ; Ilhan TANIR, « Zarrab testimony reveals weighty allegations against Arab & Türk Bank », *Ahval News*, 1^{er} déc. 2017.

388. Entre juillet 2011 et février 2013, la banque turque a géré des paiements de pétrole iranien pour le compte de l’Inde en euros, puis en roupies après le renforcement des sanctions européennes. *Government’s Sentencing Memorandum, U.S.A. v. Mehmet Hakan Atilla*, précité, p. 8 ; Sujay MEHDUDIA, « India to pay for Iranian oil imports through Turkey bank », *The Hindu*, 31 juill. 2011 ; Nidhi VERMA, « Indian pays for Iran oil in rupees, Turkey route halted », 18 fév. 2013.

389. *Government’s Sentencing Memorandum, U.S.A. v. Mehmet Hakan Atilla*, précité, p. 14-15.

390. *Ibid.*, p. 15.

391. Executive Order 13622, précité, Sec. 5 (a).

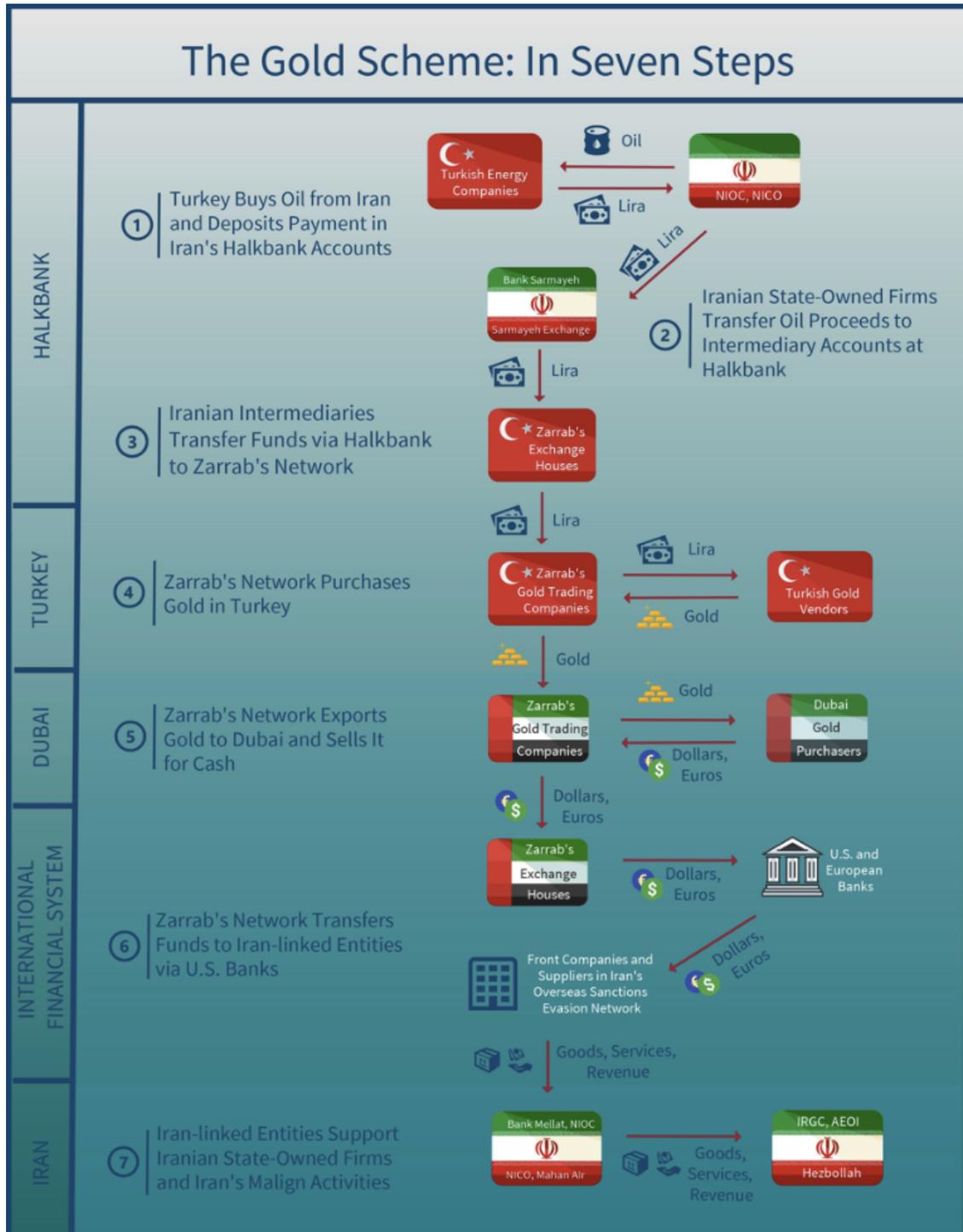


FIGURE 5.5 – Le troc comme moyen de contourner les sanctions occidentales : or turc contre pétrole iranien

Source : John P. CAVES et Meghan Peri CRIMMINS, *Major Turkish Bank Prosecuted in Unprecedented Iran Sanctions Evasion Case*, Iran Watch Report, Wisconsin Project on Nuclear Arms Control, mars 2020, 19 p., p. 7

rendre le dispositif « or turc contre pétrole iranien » inopérant, les autorités américaines corrigent cette faille dans le régime de sanctions, parfois appelée « *the golden loophole* »³⁹², avec l'adoption du *Iran Freedom and Counter-Proliferation Act* (IFCA) en janvier 2013. Non seulement cette loi étend l'interdiction de fournir des métaux précieux à toute entité iranienne³⁹³ mais elle soumet également les recettes tirées des exportations de gaz iranien aux restrictions de commerce bilatéral³⁹⁴. Sans la prohibition de commerce d'or avec toute entité iranienne, l'Iran aurait pu rapatrier jusqu'à 20 milliards de dollars par an réduisant subséquemment les effets des sanctions occidentales et leur probabilité de succès³⁹⁵.

743. L'entrée en vigueur des dispositions de l'IFCA le 1^{er} juillet 2013, soit six mois après leur adoption, laisse le temps aux instigateurs du système de l'or pour trouver de nouveaux moyens pour permettre à l'Iran de disposer de ses recettes énergétiques, en dépit du renforcement des sanctions américaines. Désormais, le rapatriement vers l'Iran des recettes tirées de ses exportations de pétrole et de gaz n'est plus dissimulé par des achats d'or auprès de la Turquie mais par des approvisionnements factices en nourriture et en médicaments, non visés par les sanctions américaines pour des motifs humanitaires³⁹⁶. En effet, les sanctions décidées par les États-Unis ne s'appliquent pas lorsque les transactions avec l'Iran concernent « *the sale of agricultural commodities, food, medicine, or medical devices to Iran or [...] the provision of humanitarian assistance to the people of Iran* »³⁹⁷ afin de limiter leurs effets négatifs sur la population. Contrairement au dispositif basé sur l'or, aucun échange physique de marchandise n'est effectué dans le cas de l'utilisation des exemptions humanitaires, la fraude s'appuyant davantage sur la rédaction de faux documents pour dissimuler le véritable parcours des recettes tirées des exportations énergétiques iraniennes³⁹⁸.

392. Gary CLARK, Rachel ZIEMBA et Mark DUBOWITZ, *Iran's Golden Loophole*, précité; Humeyra PAMUK, Steve STECKLOW et al., « Special Report – Golden Loophole: How an alleged Turkish crime ring helped Iran », Reuters, 29 avr. 2014.

393. Iranian Freedom and Counter-Proliferation Act, précité, Sec. 8804(a)(1)(A).

394. Comme pour les revenus obtenus de la vente de pétrole, les recettes tirées des exportations de gaz doivent désormais être placées sur un compte séquestre dans l'État importateur et ne peuvent être utilisées que pour financer le commerce bilatéral avec ce dernier. *ibid.*, Sec. 8803(h).

395. Ces revenus représentent environ un tiers des exportations d'énergie estimées pour l'année 2013. Ils pourraient être obtenus par la poursuite des ventes de pétrole à la Turquie, l'Inde et la Chine qui ont chacun utilisé l'or ou leur propre monnaie pour régler les approvisionnements énergétiques en provenance d'Iran, sans tomber sous le joug des sanctions américaines. Gary CLARK, Rachel ZIEMBA et Mark DUBOWITZ, *Iran's Golden Loophole*, précité, p. 1-2, 6-7.

396. Pour une description du contournement des sanctions contre l'Iran par l'utilisation frauduleuse des exemptions à caractère humanitaire, voir notamment *Superseding Indictment, U.S.A. v. Halkbank*, précité, §50-58; *Government's Sentencing Memorandum, U.S.A. v. Mehmet Hakan Atilla*, précité, p. 9-12; John P. CAVES et Meghan Peri CRIMMINS, *Major Turkish Bank Prosecuted in Unprecedented Iran Sanctions Evasion Case*, précité, p. 8-10.

397. Iranian Freedom and Counter-Proliferation Act, précité, Sec 8803(e).

398. *Superseding Indictment, U.S.A. v. Halkbank*, précité, §45; John P. CAVES et Meghan Peri CRIMMINS, *Major Turkish Bank Prosecuted in Unprecedented Iran Sanctions Evasion Case*, précité, p. 8.

744. Cherchant à transférer vers l'Iran des sommes importantes, Reza Zarrab a commis de nombreuses erreurs dans la falsification des documents d'expédition qui auraient pu compromettre l'ensemble de l'opération³⁹⁹. Par exemple, le tonnage des marchandises excédait très nettement la capacité des navires prétendument utilisés⁴⁰⁰ tout comme le prix facturé était parfois totalement déconnecté du prix de marché⁴⁰¹. Si les principaux acteurs du réseau mis en place par Reza Zarrab ont été arrêtés en décembre 2013 par les autorités turques pour corruption, blanchiment d'argent et contrebande d'or, l'affaire a été classée sans suite. Le dispositif de contournement des sanctions américaines reposant sur l'utilisation frauduleuse des exemptions humanitaires s'est ainsi poursuivi au moins jusqu'en mars 2016, date à laquelle Reza Zarrab a été arrêté aux États-Unis⁴⁰².

745. Selon les autorités américaines, les systèmes d'exportation d'or et de produits alimentaires ou médicaux ont permis de blanchir plus d'un milliard de dollars entre mars 2013 et mars 2016 pour le compte d'entités iraniennes – particulièrement la NIOC et la Banque centrale d'Iran – par l'intermédiaire d'institutions financières américaines⁴⁰³. Si l'envergure de la fraude est inédite en matière de contournement des sanctions, elle est pourtant loin d'avoir compensé les effets de l'embargo sur le pétrole et des restrictions financières décidées contre l'Iran, les sommes rapatriées vers l'Iran représentant moins de 1 % des exportations de pétrole de l'Iran en 2011⁴⁰⁴.

746. Non seulement cette affaire illustre le « jeu du chat et de la souris » qui s'est installé entre Téhéran et Washington, mais elle souligne également le rôle que peuvent jouer les acteurs tiers pour saper les effets des sanctions économiques⁴⁰⁵.

399. *Government's Sentencing Memorandum, U.S.A. v. Mehmet Hakan Atilla, précité*, p. 10-11 ; *Superseding Indictment, U.S.A. v. Halkbank, précité*, §54-57.

400. Il n'est en effet pas réaliste d'inscrire une cargaison de 150 000 tonnes sur un navire d'une capacité de 5 000 tonnes. *ibid.*, §55.

401. Du sucre roux aurait ainsi été acheté à 250 dollars la livre, soit plus de 100 fois sa valeur de marché. Humeyra PAMUK, Steve STECKLOW et al., *Special Report – Golden Loophole: How an alleged Turkish crime ring helped Iran, précité*.

402. *Superseding Indictment, U.S.A. v. Halkbank, précité*, §59-65 ; John P. CAVES et Meghan Peri CRIMMINS, *Major Turkish Bank Prosecuted in Unprecedented Iran Sanctions Evasion Case, précité*, p. 9.

403. La justice américaine souligne que les institutions financières par lesquelles ont transité les transactions frauduleuses n'étaient pas informées de l'identité du bénéficiaire final. *Superseding Indictment, U.S.A. v. Halkbank, précité*, §64.

404. D'après la Banque centrale d'Iran, les exportations de pétrole s'élevaient à 119 milliards de dollars en 2011.

405. Frappé par des sanctions économiques depuis la révolution islamique de 1979, l'Iran figure parmi les experts de renommée mondiale dans l'art de contourner les sanctions économiques dont il fait l'objet. Bryan R EARLY, *Busted sanctions, op. cit.*, p. 2.

Conclusion du Chapitre 5

747. Les sanctions internationales décidées contre l'Iran en réaction à son programme nucléaire contesté ont indéniablement produit des effets sur l'économie iranienne. Si les mesures prises par le Conseil de sécurité depuis 2006 ont bien entravé le développement des programmes nucléaire et balistique, elles n'ont eu qu'un effet limité à l'échelle macroéconomique en raison de leur caractère ciblé, infirmant notre hypothèse 3. En élargissant la pression économique à des pans entiers de l'activité, bien au-delà des seules considérations nucléaires, les sanctions adoptées unilatéralement par les États-Unis et l'Union européenne à partir de 2010 ont en revanche déstabilisé l'économie iranienne. Si elles n'en sont pas la seule cause, les sanctions internationales ont contribué à la dégradation de la situation macroéconomique par leurs effets négatifs sur le PIB, l'inflation ou encore le marché des changes. Le ralentissement, voire le recul de l'activité, induits par le durcissement progressif de la pression contre Téhéran ont également affecté les conditions de vie des Iraniens, confirmant notre hypothèse 1.

748. Quand bien même les sanctions ont engendré les conséquences escomptées, elles n'ont pas pour autant conduit à un effondrement de l'économie iranienne en dépit de leur périmètre de plus en plus large. La capacité de résilience, voire de résistance, de l'économie iranienne s'est ainsi illustrée au travers de la relative diversification de sa production et de sa stratégie de développement tournée vers l'étranger malgré les pressions internationales. Cependant, les effets des sanctions économiques liées au nucléaire ont aussi été limités par les difficultés inhérentes à leur mise en œuvre, à la fois à l'échelle des États qui les ont adoptées et qui doivent les appliquer, mais aussi de la cible qui cherche frénétiquement à les contourner. Les stratégies mises en œuvre par l'Iran pour échapper aux sanctions internationales répondent à la fois à sa détermination à acquérir certaines technologies dans le but de poursuivre ses activités nucléaires et balistiques, mais aussi sa volonté de limiter autant que faire se peut les conséquences négatives des mesures coercitives sur son économie.

749. Si les effets des sanctions sur l'économie iranienne sont certains, sont-ils pour autant suffisants pour infléchir la politique nucléaire de l'Iran ? La situation économique n'a en effet pas été dégradée par les sanctions internationales au point qu'elles n'auraient laissé d'autre choix aux autorités iraniennes que de se plier aux exigences du Conseil de sécurité, mais surtout de l'Union européenne et des États-Unis. Mais la baisse du niveau de vie des Iraniens pourrait tout autant les amener à s'opposer au régime, responsable par son comportement de l'adoption des sanctions, ou entraîner au contraire un phénomène de ralliement autour du drapeau qui viendrait renforcer le régime en place, particulièrement sur la question du programme nucléaire.

Chapitre 6

Les conséquences des sanctions sur la politique nucléaire de l'Iran

750. Les sanctions internationales ont indéniablement produit les effets pour lesquels elles ont été conçues. Non seulement ont-elles entravé le développement par l'Iran de ses programmes nucléaire et balistique, mais elles ont surtout contribué à la dégradation de la situation économique en Iran, particulièrement à partir de 2012 avec l'exclusion de l'Iran du système financier international et l'entrée en vigueur de l'embargo de l'Union européenne sur les produits pétroliers iraniens. Pour autant se pose la question de savoir si les sanctions collectives et unilatérales ont, par leurs effets, permis d'infléchir la politique nucléaire de l'Iran. La détérioration des conditions de vie provoquée par les sanctions a-t-elle alimenté la colère et la frustration de la population iranienne au point de menacer la stabilité politique interne en Iran et de contraindre le régime islamique à accepter une limitation de son programme nucléaire, voire de le renverser ? À l'inverse, le mécontentement des Iraniens a-t-il renforcé le régime en place en galvanisant les oppositions à l'égard des auteurs des sanctions internationales ?

751. De la même manière que les sanctions internationales ont eu des effets croissants et hétérogènes sur l'économie iranienne à mesure de leur renforcement, elles ont également eu des conséquences variables sur la politique nucléaire de l'Iran. Dans un premier temps, les sanctions économiques semblent inefficaces pour empêcher l'Iran de poursuivre ses activités sensibles. Bien au contraire, les autorités iraniennes répondent à chaque renforcement de la pression internationale par des provocations visant à démontrer que les sanctions économiques ne sauraient empêcher l'Iran de développer ses programmes nucléaire et balistique. En dépit des gestes d'ouverture adressés à l'Iran par les États-Unis, d'abord par l'administration Bush, mais surtout après l'élection à la présidence de Barack Obama, l'intransigeance des Iraniens paralyse les discussions sur le dossier nucléaire (Section I).

752. Si l'Iran semble s'ouvrir aux négociations après avoir sollicité en juin 2009 l'AIEA pour alimenter en combustible le réacteur de recherche de Téhéran, sa position n'a en réalité pas changé d'un iota. Après avoir longtemps cherché à détourner l'objet des pourparlers vers d'autres sujets, notamment la coopération économique et la sécurité régionale, l'Iran accepte finalement de négocier sur son programme nucléaire en posant deux conditions : la reconnaissance d'un droit de l'Iran à enrichir de l'uranium ainsi que la suspension, voire l'annulation, des sanctions internationales. En plongeant l'économie iranienne dans

la récession, le renforcement des sanctions américaines et européennes en 2012 favorise l'arrivée de Hassan Rohani à la présidence de la République islamique en juin 2013. La victoire du candidat modéré marque alors un réel tournant dans la politique nucléaire de l'Iran. Les discussions secrètes qui se tiennent entre Téhéran et Washington par un canal diplomatique parallèle permettent de poser les bases du PAC signé à Genève le 24 novembre 2013 entre l'Iran et le P5+1. Première étape d'une solution globale, la signature de cet accord intérimaire constitue un premier pas vers une solution que tous espèrent de long terme, garantissant la nature exclusivement pacifique du programme nucléaire iranien (Section II).

Section I. L'inflexibilité initiale des autorités iraniennes

753. Le régime iranien n'a jamais dissimulé sa vive opposition aux sanctions internationales décidées en réaction à son programme nucléaire. À chaque nouvelle salve de sanctions, les autorités iraniennes répondent par des provocations, tant sur le plan des avancées nucléaires, que sur le volet militaire. S'il en conteste la licéité, il en minimise aussi les effets pour justifier l'immutabilité de sa politique nucléaire. (§1). Dans un premier temps, les sanctions internationales ne permettent donc pas de ramener l'Iran à la table des négociations, bien au contraire. En dépit des gestes d'ouverture de l'administration américaine – d'abord par le biais de contacts informels sous la présidence de George W. Bush, puis dans la perspective d'un dialogue direct sous l'impulsion de Barack Obama – les Iraniens refusent pendant longtemps de reprendre les négociations sur la question du nucléaire avec les États-Unis (§2).

§1. L'opposition du régime iranien aux sanctions internationales

754. S'ils avaient déjà contesté en 2005 la saisine du Conseil de sécurité par l'AIEA, dans l'incapacité de conclure sur la nature du programme nucléaire iranien, les responsables de la République islamique d'Iran manifestent leur opposition aux sanctions internationales qui s'en sont ensuivies. D'une part, l'Iran réagit aux trains de sanctions décidées à son égard par des provocations, liées directement à ses activités nucléaires ou visant à pénaliser le commerce avec leurs auteurs, particulièrement en matière d'hydrocarbures, mais aussi en remettant en question la licéité des mesures (A). D'autre part, la désapprobation de l'Iran eu égard à la pression économique exercée à son égard se manifeste également dans le discours des autorités visant à discréditer l'action du Conseil de sécurité, mais aussi de l'UE et des États-Unis, pour l'inciter à contenir son programme nucléaire (B).

A. Les réactions des autorités iraniennes

755. En signe de protestation contre les sanctions économiques visant son programme nucléaire, l'Iran conteste d'abord la licéité des restrictions économiques décidées contre lui. En portant le combat dans l'arène du droit, pour mieux disqualifier les mesures subies, les Iraniens réagissent ainsi sur le plan de la réputation (1). Aussi les autorités iraniennes placent-elles leur réaction sur le plan des représailles, à la fois en poursuivant ses progrès dans le domaine nucléaire, mais aussi en brandissant la menace d'une fermeture du détroit d'Ormuz (2).

1. La contestation de la licéité des sanctions internationales

756. De la même manière qu'il avait contesté la saisine du Conseil de sécurité par l'AIEA en 2005¹, l'Iran dénonce régulièrement l'illicéité des sanctions internationales décidées à son encontre eu égard à son programme nucléaire. Après le vote de la résolution 1747, le ministre iranien des Affaires étrangères, Manouchehr Mottaki, s'adresse au Conseil de sécurité pour dénoncer les mesures « illégales, injustifiables et non nécessaires » prises par l'organe « contre le programme nucléaire pacifique de la République islamique d'Iran, qui ne constitue pas la moindre menace pour la paix et la sécurité internationales et ne relève donc pas du mandat du Conseil aux termes de la Charte »². Pour les autorités iraniennes, l'illicéité des sanctions onusiennes découle directement de la transmission qu'elles estiment infondée du dossier nucléaire de l'AIEA vers le Conseil de sécurité. En conséquence, les autorités iraniennes choisissent d'ignorer les mesures décidées par l'organe des Nations Unies et de poursuivre leurs activités nucléaires³.

757. Au-delà de l'illicéité de l'adoption des mesures coercitives par le Conseil de sécurité, c'est aussi leur contenu qui serait « incompatible avec le droit international et la Charte des Nations Unies ». En effet, l'Iran considère que les mesures qui visent son « programme défensif de missiles » sont contraires aux dispositions de la Charte⁴ puisqu'elle n'interdit pas à ses États membres de posséder et d'utiliser des armes conventionnelles lorsque cela est fait en conformité avec le droit international⁵. Seulement, si les missiles balistiques peuvent transporter des charges conventionnelles, ils peuvent tout aussi bien emporter

1. V. *supra* §373-374, p. 213 et s..

2. S/PV.5647, *précité*, p. 15; Outre les mesures prises par le Conseil de sécurité à l'encontre du programme nucléaire iranien, ce sont aussi « l'établissement du mécanisme du Comité créé en vertu de la résolution 1737 et l'appel lancé aux autres pays pour qu'ils rendent compte à ce comité [qui] sont illégaux ». INFCIRC/724, *précité*.

3. « Iran Warns It May Ignore Nuclear Rules », CBS News, 21 mars 2007; Warren HOGE, « Iran's President Vows to Ignore U.N. Measures », New York Times, 26 sept. 2007.

4. INFCIRC/724, *précité*, p. 21.

5. En vertu de l'article 2 de la Charte, les États membres sont tenus de « s'abstenir » de recourir à la force, mais ils en conservent tout de même les moyens.

des ogives nucléaires que l'Iran s'est engagé à ne pas acquérir en adhérant au TNP. Dans un premier temps, le Conseil de sécurité se contente d'interdire aux États membres de contribuer, directement ou indirectement, au programme balistique de l'Iran⁶. Ce n'est qu'avec l'adoption de la résolution 1929, le 9 juin 2010, que le Conseil de sécurité décide que « l'Iran ne doit mener aucune activité liée aux missiles balistiques pouvant emporter des armes nucléaires ». La prolifération des missiles balistiques par l'Iran, vecteurs potentiels d'armes de destruction massive, est ainsi visée par les résolutions du Conseil de sécurité pour la menace à la paix et la sécurité internationales qu'elle représente⁷.

758. Qui plus est, le ministre iranien des Affaires étrangères, Manouchehr Mottaki, fustige également le manque de légitimité des résolutions de l'organe restreint en précisant qu'elles « ne témoignent pas d'un accord universel, en particulier lorsque les chefs d'État de près des deux tiers des États membres de l'Organisation des Nations Unies, qui appartiennent aussi au Mouvement des pays non alignés et à l'Organisation de la Conférence islamique, appuient la position de l'Iran »⁸. Ces résolutions ont pourtant été décidées dans le respect de la Charte des Nations Unies. Sur ce point, ce n'est pas tant le processus qui a conduit à l'adoption des résolutions du Conseil de sécurité eu égard au programme nucléaire de l'Iran qui devrait être mis en cause, mais davantage la manière dont l'organe a été construit et les règles qui organisent son fonctionnement⁹. À l'occasion d'une réunion du Mouvement des pays non alignés en 2009, l'Iran appelle par ailleurs à une réforme majeure du Conseil de sécurité de l'ONU visant à améliorer sa représentativité dans la gestion des situations internationales susceptibles de menacer la paix et la sécurité internationales¹⁰. Or, comme le souligne Serge Sur, « changer le principe organisateur du Conseil serait aussi changer de système de sécurité, mettre davantage l'accent sur la négociation politique que sur l'action opérationnelle, éventuellement coercitive – bref, affaiblir le Conseil au lieu de le renforcer »¹¹. Si une réforme du Conseil de sécurité semble inévitable, elle reste aujourd'hui introuvable tant les divisions sont fortes sur les changements à introduire pour trouver le juste équilibre entre efficacité et représentativité¹². Quoi qu'il en soit, le Conseil de sécurité resterait libre

6. S/RES/1737 (2006), *précité*; S/RES/1747 (2007), *précité*; S/RES/1803 (2008), *précité*.

7. S/RES/1929 (2010), *précité*, §9; Sur l'interprétation de cette disposition, voir notamment Dirk Roland HAUPT, « Legal Aspects of the Nuclear Accord with Iran and Its Implementation: International Law Analysis of Security Council Resolution 2231 (2015) » in *Nuclear Non-Proliferation in International Law*, III : *Legal Aspects of the Use of Nuclear Energy for Peaceful Purposes*, Jonathan L. BLACK-BRANCH et Dieter FLECK (éd.), 2016, p. 403-469, p. 450 et s.

8. S/PV.5647, *précité*, p. 15-16; S/PV.5612, *précité*, p. 14.

9. Le Conseil de sécurité a été conçu à partir d'un principe d'efficacité et non de représentativité. Serge SUR, « Le Conseil de sécurité : blocage, renouveau et avenir », *Pouvoirs*, 2004, vol. 2, n° 109, p. 61-74, p. 65.

10. « Iran urges reform of UN Security Council », *Global Policy Forum*, 14 juill. 2009.

11. Serge SUR, « Le Conseil de sécurité : blocage, renouveau et avenir », *précité*.

12. Voir notamment, *ibid.*; Alexandra NOVOSSELOFF, « L'élargissement du Conseil de sécurité : enjeux et perspectives », *Relations internationales*, 2006, n° 128, p. 3-14; Jean-Marc de LA SABLIERE, *Le Conseil*

d'adopter n'importe quelle mesure dès lors qu'elle serait temporaire et prise sous l'empire du Chapitre VII.

2. Les provocations en réaction à l'adoption des sanctions

a. *Directement liées au nucléaire*

759. Depuis décembre 2006, l'adoption de chaque résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies décidant de nouvelles sanctions contre l'Iran donne lieu à des provocations des autorités eu égard au programme nucléaire. S'exprimant à l'issue du vote de la résolution 1737 du 23 décembre 2006, le représentant permanent de l'Iran aux Nations Unies, Javad Zarif, ne manque pas d'accuser le Conseil de sécurité de pratiquer une politique de « deux poids deux mesures » ou de « double standard » en matière de non-prolifération. Il déplore ainsi l'absence de réaction du Conseil de sécurité à la « grave menace à la paix et à la sécurité internationales et au régime de non-prolifération » que pose la détention d'armes nucléaires par Israël en dehors des traités internationaux¹³. Le fait qu'Israël, mais aussi l'Inde et le Pakistan, ne sont pas visés par des sanctions du Conseil de sécurité, précisément parce qu'ils n'ont pas signé le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), encourage certains radicaux en Iran à envisager un retrait du Traité pour éliminer les problèmes de conformité de l'Iran à ses obligations internationales, malgré un large soutien de la population iranienne à la norme de non-prolifération¹⁴. En réaction à l'adoption de la résolution 1737 (2006), le Majles ratifie un projet de loi exhortant le gouvernement à accélérer les activités nucléaires pacifiques de l'Iran et à réviser la coopération du pays avec l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) pour répondre aux intérêts de la nation¹⁵.

760. Cherchant à démontrer que les sanctions internationales n'empêcheront pas la poursuite des activités nucléaires sur le territoire, l'Iran annonce en janvier 2007 l'installation et la mise en service progressive de 3 000 centrifugeuses sur le site de Natanz avant le mois de mai¹⁶. Téhéran réagit également à la décision de l'AIEA de suspendre son assistance

de sécurité des Nations Unies, op. cit., p. 345-358 ; Serge SUR, « Introduction : Le Conseil de sécurité, 75 ans après », *précité*, p. 19-23.

13. L'adoption de la résolution 1737 (2006) intervient quelques jours après des déclarations du Premier ministre israélien concernant la capacité de dissuasion nucléaire de l'État hébreu. S/PV.5612, *précité*, p. 9-14.

14. Seyed Hossein MOUSAVIAN, *The Iranian Nuclear Crisis, op. cit.*, p. 261 ; D'après des sondages réalisés par le *World Public Opinion*, 66 % des Iraniens considéraient en décembre 2006 que l'adhésion de l'Iran au TNP était une bonne idée, contre 59 % en février 2008. Lorsqu'il leur a été demandé si l'Iran devait se retirer du Traité, 10 % des personnes interrogées ont répondu par l'affirmative en décembre 2006, contre 15 % en février 2008. *Public Opinion in Iran : With Comparisons to American Public Opinion*, WorldPublicOpinion.org, 7 avr. 2008, in partnership with Search for Common Ground and Knowledge Networks, p. 14.

15. Ce projet de loi n'exclut pas un retrait de l'Iran du TNP. « Iran: Guardian Council confirms Majlis nuclear ratification », Payvand, 27 déc. 2006.

16. Jusque-là, 164 centrifugeuses avaient été déclarés à l'AIEA. GOV/2007/8, *précité*, §7.

technique dans le cadre de projets en Iran, en application de la résolution 1737 (2006), en interdisant à 38 inspecteurs de l'AIEA de pénétrer sur le territoire iranien¹⁷. L'Iran met ainsi en œuvre une stratégie agressive de « la carotte et du bâton » en refusant de coopérer et de fournir des garanties sur la nature de son programme nucléaire tant que des sanctions seront en place¹⁸.

761. L'adoption de la résolution 1747 le 24 mars 2007 donne lieu à de nouvelles provocations des autorités iraniennes¹⁹. À l'occasion d'une cérémonie organisée le 9 avril 2007 par l'Organisation iranienne de l'énergie atomique pour célébrer la « journée nationale de la technologie nucléaire », le président Mahmoud Ahmadinejad déclare « avec fierté » que « l'Iran fait partie des pays qui produisent du combustible nucléaire à l'échelle industrielle »²⁰. Toutefois, cette annonce est accueillie avec un certain scepticisme par les observateurs internationaux qui considèrent qu'elle relève davantage de la rhétorique politique que de réels progrès sur le plan technique. Non seulement l'Iran n'a apporté aucune preuve formelle du fait qu'il aurait procédé à l'enrichissement d'uranium à l'échelle industrielle, mais une telle étape compromettrait également la poursuite des négociations avec le E3/UE+3²¹. D'après le Directeur général de l'AIEA, Mohamed ElBaradei, l'Iran ne ferait fonctionner que quelques centaines de centrifugeuses dans l'usine d'enrichissement de Natanz, bien en deçà des 3 000 qu'il prétend exploiter²². En outre, l'Iran réduit davantage sa coopération avec l'AIEA en suspendant l'application de la version modifiée de la rubrique 3.1 de la partie générale des arrangements subsidiaires relative à la communication rapide de renseignements descriptifs²³. L'Iran revient alors à l'application de la version de 1976 de cette rubrique qui prévoit que les renseignements descriptifs concernant les installations nouvelles sont soumis « normalement 180 jours au plus tard avant la date à laquelle il est prévu que l'installation reçoive des matières nucléaires pour la première fois ». La version modifiée de la rubrique

17. L'Agence a été informée de cette décision par une lettre du 17 janvier 2007. Dans une note verbale datée du 23 janvier 2007, elle a regretté la décision de l'Iran et l'a invité à la reconsidérer soulignant que « [cette] décision se traduirait par une marge de manœuvre réduite et une utilisation moins efficiente des ressources ». GOV/2007/8, *précité*, §23 ; « MP says Iran bars 38 U.N. atomic inspectors: agency », Reuters, 22 jan. 2007.

18. Seyed Hossein MOUSAVIAN, *The Iranian Nuclear Crisis*, *op. cit.*, p. 263.

19. Cette résolution interdit les exportations d'armes vers l'Iran, gèle les avoirs et les comptes bancaires des personnes et des entreprises impliquées dans les programmes nucléaires et de missiles de l'Iran, et appelle les pays et les organismes internationaux à ne pas accorder de nouveaux prêts à l'Iran. V. Chapitre 3.

20. Nazila FATHI, « Iran Claims Progress in Enriching Uranium », *New York Times*, 9 avr. 2007.

21. Selon David Albright, président de l'*Institute for Science and International Security* et ancien inspecteur en désarmement des Nations Unies, l'Iran semble alors davantage intéressé par le fait de marquer des points diplomatiques que de réaliser des avancées techniques. *ibid.*

22. « U.N. nuclear chief denies Iran centrifuge claims », *NBC News*, 13 avr. 2007.

23. Cette modification avait été acceptée en 2003 par l'Iran, sans être ratifiée par le Parlement. *Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP et des dispositions pertinentes des résolutions du Conseil de sécurité en République islamique d'Iran*, GOV/2007/22, Rapport du Directeur général, 23 mai 2007, §12-14 ; Sur le respect par l'Iran des dispositions contenues dans les arrangements subsidiaires à son accord de garanties, Daniel H. JOYNER, *Iran's nuclear program and international law*, *op. cit.*, p. 131-139.

3.1 spécifie quant à elle que ces renseignements doivent être fournis « aussitôt que possible avant l'introduction de matières nucléaires dans une installation nouvelle »²⁴

762. La pression sur l'Iran est renforcée par l'adoption d'une troisième résolution au Conseil de sécurité le 3 mars 2008 qui autorise les États membres à inspecter les navires et aéronefs à destination et en provenance d'Iran, les invite à la retenue en ce qui concerne les exportations de biens à double usage et les appelle à la vigilance lorsqu'ils conduisent des activités avec des institutions financières iraniennes²⁵. L'Iran rejette cette résolution qu'il qualifie d'injuste, concluant que le programme nucléaire iranien n'est aucunement traité comme une question juridique, mais qu'il a, au contraire, été instrumentalisé comme un problème politique²⁶. Le 8 avril 2008, le président Mahmoud Ahmadinejad annonce l'accélération du programme d'enrichissement de l'uranium de l'Iran puisqu'il prévoit de tripler les capacités de l'Iran en installant 6 000 nouvelles centrifugeuses et d'améliorer la productivité de la filière d'enrichissement en mettant en place des machines de nouvelle génération appelées IR-2 et IR-3²⁷. Une fois de plus, la décision de l'Iran constitue davantage une déclaration politique qu'elle ne traduit de réelles avancées techniques. En effet, l'Iran n'est parvenu à enrichir que de faibles quantités d'uranium en raison du rythme auquel sont installées de nouvelles centrifugeuses, plus lent que prévu, et des dysfonctionnements rencontrés lors de leur mise en service²⁸. Comme le souligne David Albright, l'augmentation des capacités d'enrichissement de l'Iran pourrait théoriquement permettre à l'Iran de produire suffisamment de matière fissile pour fabriquer une à trois armes nucléaires par an²⁹. Au-delà de l'annonce de l'accélération du programme d'enrichissement, c'est le manque de coopération de l'Iran avec l'AIEA sur la question des études sur l'utilisation de matières nucléaires à des fins militaires qui constitue selon Mohamed ElBaradei la conséquence la plus regrettable de la résolution 1803 (2008)³⁰.

24. GOV/2003/40, *précité*, §15.

25. S/RES/1803 (2008), *précité*.

26. Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, *op. cit.*, p. 280-281 ; Seyed Hossein MOUSAVIAN, *The Iranian Nuclear Crisis*, *op. cit.*, p. 301.

27. Ces dernières s'ajouteront ainsi aux 3 000 centrifugeuses déjà en service. « Iran Says It's Installing New Centrifuges », *New York Times*, 9 avr. 2008 ; Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, *op. cit.*, p. 282.

28. *Iran Says It's Installing New Centrifuges*, *précité* ; Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, *op. cit.*, p. 282.

29. Cela supposerait que l'Iran parvienne à résoudre les nombreuses pannes qui limitent ses capacités d'enrichissement. *Iran Says It's Installing New Centrifuges*, *précité*.

30. L'attitude attentiste alors adoptée par l'Iran s'expliquerait, selon le Directeur général de l'Agence, par l'imminence des élections présidentielles américaines. Si l'Iran avait effectivement conduit des études en lien avec la conception d'une arme nucléaire, il pourrait décider de ne le révéler que dans le cadre de négociations avec les États-Unis en vue d'un accord global sur le dossier nucléaire. Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, *op. cit.*, p. 282-283.

b. La menace d'une fermeture du détroit d'Ormuz

763. En novembre 2011, les États-Unis et l'Union européenne envisagent des sanctions contre les exportations pétrolières iraniennes pour renforcer la pression sur la politique nucléaire de l'Iran³¹. L'Iran menace en réaction de fermer le détroit d'Ormuz au transport de pétrole, point de passage névralgique pour environ 20 % des exportations mondiales d'or noir, au moment même où la marine iranienne mène des exercices militaires dans la région³², particulièrement en mer d'Oman et dans le golfe d'Aden, mais aussi dans l'océan Indien³³. S'il ne peut pas exporter son pétrole, l'Iran considère que les autres États producteurs de la région ne devraient pas non plus pouvoir vendre leur production.

764. Comme l'a rappelé le porte-parole du Ministère français des Affaires étrangères, Bernard Valero, la fermeture du détroit d'Ormuz par Téhéran serait pourtant illégale au regard du droit international et des obligations de Téhéran en matière de droit à la navigation³⁴. En effet, la circulation dans le détroit d'Ormuz est régie par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, dite de Montego Bay, puisqu'elle ne fait l'objet d'aucune convention internationale spécifique³⁵. Cette convention étendant la largeur des eaux territoriales des États à 12 milles marins (environ 22 km), les eaux du détroit d'Ormuz sont juridiquement partagées entre le Sultanat d'Oman et la République islamique d'Iran³⁶. En conséquence, tous les navires, quel que soit leur pavillon, jouissent d'un droit de passage en transit dans le détroit³⁷. Compte tenu de la faible profondeur des eaux et de l'étroitesse du détroit, les navires circulent librement dans deux couloirs maritimes très étroits dans les eaux omanaises : l'un pour entrer dans le golfe Persique, l'autre pour en sortir³⁸. En vertu

31. « La pression internationale s'accroît sur l'Iran, Téhéran n'est pas "inquiet" », *Le Monde*, 22 sept. 2011.

32. Malgré les difficultés économiques auxquelles fait face l'Iran, il est intéressant de souligner que le gouvernement est parvenu à maintenir relativement stable la part de ses dépenses militaires par rapport au PIB selon les données du . Ces résultats suggèrent une priorité donnée aux autorités sur la composante militaire. Ces informations sur les dépenses militaires ne constituent pas toujours un bon indicateur du budget total alloué à la défense nationale, notamment en ce qui concerne l'Iran. Julien MALIZARD et Jacques FONTANEL, « Les dépenses militaires, un indicateur polysémique, évolutif et concurrencé de la sécurité nationale », *AFRI*, 2017, vol. XVIII, p. 793-809, p. 799.

33. « L'Iran menace de fermer le détroit d'Ormuz au pétrole en cas de sanctions », *Le Monde* ; David E. SANGER et Annie LOWREY, « Iran Threatens to Block Oil Shipments, as U.S. Prepares Sanctions », *New York Times*, 27 déc. 2011 ; Hugues EUDELIN, « Le détroit d'Ormuz menacé par l'Iran », *La Revue Maritime*, mai 2012, n° 493, p. 90-99.

34. *L'Iran menace de fermer le détroit d'Ormuz au pétrole en cas de sanctions, précité*.

35. Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, signée à Montego Bay le 10 déc. 1982, entrée en vigueur le 16 nov. 1994, Nations Unies, vol. 1834, n° 31363.

36. *Ibid.*, art. 3.

37. *Ibid.*, art. 38-39.

38. Morgan VASNER, « Le statut juridique du détroit d'Ormuz : territoire international ou territoire partagé ? », *IRIS*, 12 jan. 2012 ; Émile BOUVIER, « Le détroit d'Ormuz, un carcan géographique pour l'économie mondiale », *Mes clés du Moyen-Orient*, 31 juill. 2019 ; Jean-Paul BURDY, « Le détroit d'Ormuz, verrou stratégique du golfe Persique », *Vie publique*, 3 sept. 2019.

du droit coutumier, Téhéran ne peut fermer le détroit même s'il n'a pas ratifié la convention de Montego Bay³⁹.

765. Au-delà de la licéité d'un blocage du détroit d'Ormuz au regard du droit international, se pose la question de la capacité militaire de l'Iran de fermer ce bras de mer stratégique à la circulation des tankers. Si l'Iran a fréquemment agité cette menace pour assurer la défense de ses intérêts depuis la révolution islamique de 1979, il ne l'a alors jamais mise à exécution. Bien que le commandant en chef de la marine iranienne, Habibollah Sayyari, ait affirmé qu'il était plus facile de bloquer le détroit d'Ormuz « que de boire un verre d'eau », la mise en garde de l'Iran apparaît somme toute peu crédible au regard de ses capacités militaires. En effet, la flotte iranienne est principalement composée de petits bateaux qui n'ont pas la capacité de rester en eaux libres en formation coordonnée de façon prolongée, ne permettant pas à l'Iran de maintenir une ligne de navires pour bloquer le détroit⁴⁰. Pour autant, l'Iran dispose d'un réel pouvoir de nuisance puisque les forces maritimes pourraient fortement perturber le transport maritime dans la zone en utilisant des missiles de croisière, en posant des mines voire en menant des attaques avec des petits bateaux chargés d'explosifs⁴¹. Qui plus est, le président américain Barack Obama a adressé une lettre à l'Ayatollah pour le prévenir que toute action visant à entraver les flux pétroliers dans le Golfe Persique susciterait une réaction des États-Unis⁴².

B. La perception des effets des sanctions par les autorités iraniennes

766. Les autorités iraniennes minimisent pendant longtemps les effets des sanctions économiques décidées à leur encontre pour entraver la poursuite par l'Iran de son programme nucléaire. En niant les conséquences des mesures coercitives sur l'économie et sur la population, elles affirment que l'accroissement de la pression économique sur le pays ne suffirait pas à faire plier le régime sur le dossier nucléaire (1). Pourtant, les autorités finissent par céder au principe de réalité en reconnaissant les effets massifs des sanctions internationa-

39. Sur le statut juridique du détroit d'Ormuz, voir notamment James KRASKA, « The Legal Vortex in the Strait of Hormuz », *Virginia Journal of International Law*, 2013, p. 323-366 ; Alexander LOTT, « Discriminatory Prohibition of the Right of Transit Passage of a Commercial Ship: The Arrest of Stena Impero by Iran » in *Hybrid Threats and the Law of the Sea : Use of Force and Discriminatory Navigational Restrictions in Straits*, Leiden : Brill | Nijhoff, 2022, p. 158-171 ; Voir aussi, Kevan GAFAYTI, *La crise du détroit d'Ormuz de 2018 à nos jours*, préface de Serge SUR, Paris : L'Harmattan, 2022, 262 p., p. 97-100.

40. Tabassum ZAKARIA, « Closing Strait of Hormuz not so easy for Iran-analysts », Reuters, 28 déc. 2011 ; Kenneth KATZMAN, *Iran's Threat to the Strait of Hormuz*, R42335, Congressional Research Service, 23 jan. 2012, p. 4-6.

41. David E. SANGER et Annie LOWREY, *Iran Threatens to Block Oil Shipments, as U.S. Prepares Sanctions*, précité ; Kenneth KATZMAN, *Iran's Threat to the Strait of Hormuz*, précité, p. 4-6.

42. Dans une lettre adressée au Guide suprême, le président américain a précisé que la fermeture du détroit d'Ormuz constituait une ligne rouge pour Washington. Seyed Hossein MOUSAVIAN, *The Iranian Nuclear Crisis*, op. cit., p. 426.

les sur l'économie iranienne et en les assimilant à des armes d'une guerre économique menée contre l'Iran par ses principaux adversaires (2).

1. La minimisation de l'impact des sanctions sur l'économie iranienne

767. Jusqu'à la mise en place de l'embargo européen sur les produits pétroliers, les autorités iraniennes minimisent largement les effets des sanctions internationales sur l'économie. Pour certains, les difficultés économiques de l'Iran sont principalement liées à des problèmes structurels (a). Pour d'autres, les sanctions auraient même eu des effets bénéfiques sur l'appareil productif iranien (b).

a. Les facteurs internes responsables des difficultés économiques de l'Iran

768. La plupart des déclarations officielles iraniennes minimisent, voire rejettent, l'impact des sanctions internationales sur l'économie de l'Iran jusqu'à la fin de l'année 2012, marquée par une sévère récession⁴³. Si le recul de l'activité en Iran est largement imputable à la mise en œuvre par les Européens d'un embargo sur les produits pétroliers et de restrictions sur les services d'assurance qui s'y rapportent, il a été accentué par la mauvaise gestion des affaires publiques par les autorités⁴⁴. Pour la première fois en Iran, une centaine de députés – sur les 290 qui siègent au Majles – signent une pétition pour convoquer le président Mahmoud Ahmadinejad devant le Parlement iranien et l'interroger sur sa gestion de l'économie⁴⁵. Lorsqu'il se rend finalement au Parlement le 14 mars 2012, le chef de l'État iranien élude les questions portant sur sa politique économique et adopte une attitude humiliante à l'égard des députés, dénigrant le niveau de leurs questions et leur demandant même de noter sa performance⁴⁶.

769. Le président iranien est convoqué une seconde fois devant les parlementaires au mois de novembre 2012 pour expliquer la réticence de son administration à réglementer le marché des devises en réaction à la chute brutale du rial face au dollar. Selon eux, l'effondrement de la monnaie nationale au cours de l'année 2012 est imputable non seulement aux sanctions occidentales visant le programme nucléaire, mais aussi à la mauvaise gestion du

43. Certains ont continué à nier l'effet des sanctions sur l'économie iranienne jusqu'à la signature de l'accord intérimaire à Genève en novembre 2013. Anthony H. CORDESMAN, Bryan GOLD et Chloe COUGHLIN-SCHULTE, *Iran - Sanctions, Energy, Arms Control, and Regime Change*, précité, 14.

44. V. *supra* §610-611, p. 343.

45. « Ahmadinejad devra répondre de sa politique devant le Parlement iranien », *Le Monde*, 7 fév. 2012.

46. « La colère des parlementaires face aux réponses d'Ahmadinejad », *Le Monde*, 14 mars 2012 ; Shirzad BOZORGMEHR, « Iran's Ahmadinejad grilled by lawmakers », *CNN*, 14 mars 2012 ; « Iran's president Mahmoud Ahmadinejad summoned to parliament », *The Guardian*, 14 mars 2012.

gouvernement⁴⁷. Le porte-parole du Parlement, et ancien négociateur sur le dossier nucléaire, Ali Larijani est particulièrement critique à l'encontre de la politique de l'administration Ahmadinejad, considérant que « *80 percent of our economy's issues and problems relate to management and incidentally the error imagined by Westerners is that because of sanctions they can provoke turbulence in our economy* »⁴⁸. Bien qu'il souligne aussi le rôle de la mauvaise gestion des affaires publiques dans la dégradation de l'économie iranienne, au-delà des seules conséquences des sanctions économiques⁴⁹, l'Ayatollah Khamenei parvient à convaincre les députés de retirer leur convocation du président Ahmadinejad au Parlement⁵⁰.

770. Outre l'incompétence de l'administration en matière de politique économique, la corruption dans les plus hautes sphères de l'État est régulièrement désignée comme l'un des principaux maux ayant contribué à gangréner l'économie de l'Iran. Alors qu'il avait promis d'éradiquer la corruption lors de ses campagnes électorales, le président Mahmoud Ahmadinejad s'est retrouvé au cœur du plus gros scandale financier de l'histoire de la République islamique. Révélée en septembre 2011, l'escroquerie a permis à des acteurs privés d'obtenir – par corruption ou trafic d'influence – des prêts bancaires conséquents pour racheter plusieurs grandes entreprises publiques et s'enrichir personnellement⁵¹. Près de 2,6 milliards de dollars auraient ainsi été détournés sur une période de quatre ans au détriment du système bancaire iranien, pénalisant de fait le financement de l'économie⁵². Cette affaire de détournement de fonds revêt rapidement une importance politique, une fraude d'une telle envergure n'ayant pu être mise en œuvre sans l'implication, ou *a minima* le soutien, de personnalités haut placées⁵³. Le directeur de cabinet du président de la République islamique, Rahim Esfandiari Mashaie, mais aussi le ministre de l'Économie, Shamseddine Hosseini, ont notamment été accusés d'avoir facilité cette escroquerie massive⁵⁴.

47. Yeganeh TORBATI, « Iran parliament summons Ahmadinejad to explain economic policies », Reuters, 4 nov. 2012 ; « Iranian parliament summons Ahmadinejad over plummeting currency », The Times of Israel, 4 nov. 2012.

48. Le site *The Iran Primer* recense plusieurs déclarations de dirigeants iraniens accusant le gouvernement iranien d'être responsable de la dégradation de l'économie. Helia IGHANI, « Blame Game on Currency Crisis », The Iran Primer, 9 oct. 2012 ; Eskandar SADEGHI-BOROUJERDI, « Larijani restates claim that 80% of Iran's economic problems derive from mismanagement », Al-Monitor, 2 oct. 2012.

49. Afshin VALINEJAD et Scott PETERSON, « As sanctions crush rial's value, Iranians point fingers at Ahmadinejad », The Christian Science Monitor, 16 oct. 2012.

50. Selon le Guide suprême, la séance de questions sur la politique menée par Mahmoud Ahmadinejad aurait fait le jeu des ennemis de l'Iran. « Ahmadinejad off the hook as Iran's parliament withdraws summons », Reuters, 21 nov. 2012.

51. L'ancien président de la principale banque iranienne, Bank Melli, aurait ainsi touché une commission de trois millions de dollars pour faciliter lesdits prêts avant de s'enfuir au Canada. Parisa HAFEZI, « Analysis: Iran's biggest financial scam weakens Ahmadinejad », Reuters, 6 oct. 2011 ; Rick GLADSTONE, « Iran Makes New Arrests in Fraud Case », New York Times, 25 oct. 2011.

52. *Ibid.* ; « Iran : un gigantesque scandale financier touche la République islamique », RFI, 19 fév. 2012.

53. Parisa HAFEZI, *Analysis: Iran's biggest financial scam weakens Ahmadinejad*, précité.

54. Rick GLADSTONE, *Iran Makes New Arrests in Fraud Case*, précité ; *Iran : un gigantesque scandale financier touche la République islamique*, précité.

771. S'il ne semble pas avoir été impliqué directement dans le scandale financier aux dépens des principales banques iraniennes, le président Ahmadinejad fait l'objet de nombreuses accusations de corruption au cours de son second mandat⁵⁵. En 2017, la Cour suprême des comptes de l'Iran accuse l'ancien président iranien d'avoir mal utilisé près de deux milliards de dollars, principalement tirés des recettes pétrolières, au cours de son deuxième mandat entre 2009 et 2013⁵⁶. Si le procureur n'a pas précisé l'usage dont il avait été fait de ces fonds publics, il semblerait qu'une grande partie ait été gaspillée par la corruption, le président ayant vraisemblablement accordé des aides directes à ses proches, mais aussi aux strates les plus pauvres de la population à l'occasion de voyages en province⁵⁷. Quoiqu'il en soit, les sommes ainsi détournées sous la présidence de Mahmoud Ahmadinejad sont autant de ressources qui n'ont pas été disponibles pour soutenir l'économie et la population en temps de crise, particulièrement eu égard aux conséquences du renforcement des sanctions contre Téhéran.

772. La dégradation des conditions économiques en Iran, particulièrement en 2012, galvanise les oppositions à la politique menée par l'administration Ahmadinejad, davantage sur le volet économique et social que sur la politique nucléaire à l'origine de la pression économique exercée sur le pays. Toutefois, ce ne sont pas les actions du gouvernement ayant conduit à l'adoption des sanctions internationales qui sont dénoncées par les principaux opposants au gouvernement pour l'inciter à modifier sa politique nucléaire, et ainsi obtenir un allègement de la pression économique. En dépit de leurs effets sur l'économie, les sanctions n'ont pas suscité des oppositions telles que le gouvernement aurait été contraint de se plier aux exigences de leurs auteurs, Johan Galtung qualifiant cette approche de « théorie naïve des sanctions »⁵⁸.

b. Le renforcement de l'économie iranienne grâce aux sanctions

773. Si l'effet des sanctions économiques a été minimisé par les opposants au gouvernement pour mettre en avant son incompétence dans la gestion des affaires publiques, il l'a aussi été par le régime pour justifier le maintien de sa politique nucléaire et ainsi tenir tête aux puissances occidentales. Visées par des sanctions unilatérales américaines depuis la révolution islamique, les autorités iraniennes voient même une opportunité de développement dans le renforcement de la pression à son encontre. Selon l'Ayatollah

55. Voir par exemple « Iran - Où est passé le milliard manquant ? », *Le Devoir*, 11 fév. 2010.

56. Frud BEZHAN, « Corruption Verdicts Seen As Warning To Former Iranian President », *RFE/RL*, 31 juill. 2017 ; « Ahmadinejad condamné pour des milliards mal utilisés lors de ses mandats », *Times of Israel*, 31 juill. 2017.

57. Vahid YUCESAY, « Domestic-Political Impact of Obama-Era Sanctions on Iran », *Middle East Policy*, 2022, vol. 29, n° 3, p. 94-111, p. 102.

58. Johan GALTUNG, « On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia », *précité*, p. 388-393. V. *supra* §56, p. 33.

Khamenei, les sanctions décidées contre l’Iran depuis trois décennies auraient comme vacciné le pays, lui permettant de poursuivre ses progrès scientifiques et technologiques, mais aussi de prospérer économiquement :

*The westerners are making hues and cries about sanctions but they do not understand that they themselves have vaccinated the Iranian nation against any sanction with the embargos (that they have imposed) in the last 30 years... In the last three decade, the Iranian nation has stood against all plots and sanctions...and made progress in a way that today we are 100 times stronger than 30 years ago*⁵⁹.

774. Cherchant à démontrer son immunité face aux sanctions, le régime iranien tend à nier les effets des sanctions sur l’économie en rappelant que la croissance est restée positive dans les premières années d’application des sanctions liées au nucléaire, faisant fi de son ralentissement à la fin des années 2000⁶⁰. Au-delà de la seule augmentation de la production nationale, les autorités iraniennes soulignent le développement technologique du pays en dépit des sanctions économiques. À cet égard, le président Mahmoud Ahmadinejad a notamment déclaré que « *despite the fact that enemies of the Iranian nation are doing their best to stop Tehran’s technological advancement, Islamic Republic is committed to continue its approach towards the highest scientific levels* », y compris dans le domaine nucléaire⁶¹.

775. En restreignant les possibilités pour l’Iran d’importer certains produits, les sanctions créent selon le ministre iranien de l’Économie, des ines et du commerce, Mehdi Ghazanfari, un avantage comparatif pour la production nationale que les autorités devraient pleinement exploiter⁶². En effet, l’impossibilité d’acquérir certaines marchandises ou le renchérissement des importations induits par les sanctions économiques modifient mécaniquement la structure des avantages comparatifs de l’État visé puisqu’il devient relativement moins coûteux de produire lesdits produits sur le territoire. En accélérant l’utilisation des capacités de production, les sanctions créent une des circonstances opportunes pour l’Iran de développer sa production nationale et d’augmenter ses exportations de produits non pétroliers⁶³. Le porte-

59. « Supreme Leader: Iran Vaccinated against Sanctions », Fars News, 11 juin 2012 cité par Anthony H. CORDESMAN, Bryan GOLD et Chloe COUGHLIN-SCHULTE, *Iran - Sanctions, Energy, Arms Control, and Regime Change*, précité, p. 87

60. Ce point a notamment été souligné par le porte-parole du gouvernement iranien, Gholam Hosein Elham, en 2013 : « *Although sanctions have been imposed on the country’s economy, we have faced economic growth over the past years* ». « Gov’t Spokesman Underlines Iran’s Economic Growth despite Sanctions », Fars News, 5 mars 2013 ; Il apparaît également dans le rapport annuel de la Banque centrale d’Iran en 1385 quelques mois après l’adoption des premières sanctions multilatérales liées au nucléaire : « *Iranian economy performed relatively well in 2006/07 [...] despite escalation of tensions in the region and international sanctions* ». *Annual Review 1385*, Banque centrale d’Iran, 2006-2007, 83 p.

61. « Enemies unable to impede nation’s scientific progress: President », IRNA, 1^{er} fév. 2013.

62. « *Sanctions have caused an economic advantage for the production sector, and we should use this opportunity in the best way* ». « Sanctions advantageous to Iran », Press TV, 23 déc. 2012.

63. Ce point a notamment été souligné par le chef de la police, Ahmadi Moqaddam, en mars 2013 : « *The US knows that if its sanctions [on Iran] yield result in the short run, those pressures will spark unrests in the country and they will gain victor, but prolongation of the status quo will be in the interest of*

parole du Majles, Mohammad Hassan Aboutorabi-Fard, considère même que les sanctions économiques donnent à l'Iran l'occasion de préparer la déconnexion entre le budget du gouvernement et les revenus tirés des exportations du pétrole⁶⁴. Outre la seule dépendance au pétrole, les sanctions économiques permettent à l'Iran de réduire sa dépendance vis-à-vis de l'étranger en développant la production sur le territoire de biens d'équipements pour l'industrie. À cet égard, le directeur de la société nationale pétrochimique d'Iran, Abdolhossein Bayat a souligné en décembre 2012 que les compétences et connaissances des industriels iraniens ont permis d'annuler l'effet des sanctions internationales⁶⁵.

776. Au-delà du renforcement de l'économie iranienne, grâce à sa capacité d'adaptation et à la technologie, les sanctions internationales auraient permis selon l'Ayatollah Khamenei de consolider le régime islamique, contrariant ainsi les plans des auteurs de ces mesures. En janvier 2013, il rappelait que l'objectif des sanctions internationales était d'atteindre la population iranienne pour qu'elle se retourne contre la République islamique, de sorte que les responsables iraniens modifient leur comportement⁶⁶. Rejoignant Johan Galtung qui considère que cette approche des sanctions est « naïve », le Guide suprême suggère que les mesures coercitives ont au contraire renforcé le régime en place par un phénomène de ralliement national (« *rally around the flag* ») : « *But the inclination of the people of this great land to the principles of Islam and the Revolution and the national honor of Iranians are on the increase every day and this is exactly the counterpoint of what the enemies want* »⁶⁷. D'après un sondage réalisé en décembre 2012, 56 % des Iraniens considèrent que les sanctions internationales ont largement dégradé leurs conditions de vie, mais 63 % des personnes interrogées soutiennent majoritairement les efforts de l'Iran pour augmenter ses capacités électronucléaires, malgré les effets adverses des sanctions⁶⁸. Ces résultats suggèrent que les sanctions internationales ont échoué à galvaniser l'opposition de la population à la politique

Iran because non-oil exports will increase and will result in the growth of national production », cité par Anthony H. CORDESMAN, Bryan GOLD et Chloe COUGHLIN-SCHULTE, *Iran - Sanctions, Energy, Arms Control, and Regime Change*, précité, 15.

64. « *The sanctions imposed on us have created an opportunity to prepare the ground for cutting the connection between the [country's] budget and oil [revenues]* », cité par *idem*.

65. « *By relying on their capabilities and knowledge, Iranian experts and manufacturers have been able to nullify the impact of sanctions so that at present many parts and equipment needed in petrochemical industry are being manufactured at home* ». « *Iran says U.S. oil sanctions may backfire* », UPI, 10 déc. 2012.

66. L'ayatollah Khamenei décrit ainsi les objectifs des sanctions internationales contre l'Iran : « *Despite the past, the arrogant powers now acknowledge very frankly that the goal of the sanctions is making the Iranian nation exhausted to provoke them against the Islamic Republic, increase pressures on Iranian officials and as a result make the [Iranian] officials change their calculations* ». « *President Ahmadinejad: Iran to Continue Progress Regardless of Sanctions* », Fars News, 1^{er} fév. 2013.

67. *Ibid.* ; Johan GALTUNG, « *On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia* », précité.

68. La question posée dans le sondage porte explicitement sur le programme nucléaire civil du pays et ne mentionne aucunement sa possible dimension militaire. Mohamed YOUNIS, « *Iranians Feel Bite of Sanctions, Blame U.S., Not Own Leaders : Most support nuclear program despite sanctions* », Gallup, 7 fév. 2013.

du régime. En effet, 47 % des sondés tiennent les États-Unis responsables de cette situation contre seulement 10 % pour le gouvernement iranien. Pour autant, ce sondage ne permet pas à lui seul de conclure sur un phénomène de ralliement national suscité par les sanctions internationales puisque la population reste divisée sur la question nucléaire. Non seulement le soutien des Iraniens à la poursuite des activités nucléaires civiles s'est érodé au cours de l'année 2013, mais il est relativement faible en ce qui concerne un usage militaire⁶⁹.

2. Le retour au principe de réalité

a. *La reconnaissance des effets massifs des sanctions*

777. Si les autorités iraniennes ont d'abord nié l'impact des sanctions sur l'économie, parfois avec une arrogance non dissimulée, elles n'ont eu d'autre choix que de reconnaître leur poids croissant dans les difficultés économiques du pays. En janvier 2012, alors que les États-Unis et l'Union européenne renforcent tous deux la pression économique sur Téhéran, le président Mahmoud Ahmadinejad admet devant le Parlement que les sanctions décidées contre Téhéran constituent « *the heaviest economic onslaught on a nation in history* », précisant qu'elles bloquent chaque jour les activités bancaires et commerciales du pays⁷⁰. Il précisera quelques mois plus tard que les sanctions les plus néfastes pour l'économie iranienne ne sont pas tant les restrictions portant sur les exportations de pétrole de l'Iran mais davantage celles qui visent le secteur bancaire. Même s'il parvenait à vendre son brut, l'Iran ne pourrait recevoir le paiement dédié en raison des sanctions financières internationales⁷¹.

778. Le président iranien n'est pas le seul à poser le constat des effets dévastateurs des sanctions sur l'économie du pays après le durcissement des mesures européennes et américaines⁷². Dans son rapport annuel portant sur l'année 1391 (2012 dans le calendrier grégorien), la banque centrale d'Iran explique la dégradation de l'économie principalement par trois facteurs, présentés dans l'ordre suivant : (i) l'incertitude prévalant dans l'environnement des affaires ; (ii) la mise en œuvre de la réforme des subventions ; et (iii) l'intensification des sanctions internationales⁷³. Bien qu'elle souligne que l'intensité de ces facteurs a été

69. Seuls 56 % des sondés approuvent le développement des capacités électronucléaires de l'Iran en mai 2013 ce qui représente une baisse de 7 points de pourcentage depuis le précédent sondage de décembre 2012. À la même date, 34 % des personnes interrogées se sont exprimées en faveur de l'acquisition par l'Iran d'une capacité nucléaire militaire, 41 % s'y opposant. Mohamed YOUNIS, « *Iranians Mixed on Nuclear Capabilities : One-third approve of nuclear program for military use* », Gallup, 14 oct. 2013.

70. Shirzad BOZORGMEHR et Moni BASU, « *Sanctions take toll on ordinary Iranians* », CNN, 23 jan. 2012.

71. « *Enemy's psywar causing sharp fluctuations in forex market : Ahmadinejad* », 2 oct. 2012.

72. Pour une sélection des déclarations de responsables iraniens sur la reconnaissance des effets massifs des sanctions, voir notamment Anthony H. CORDESMAN, Bryan GOLD et Chloe COUGHLIN-SCHULTE, *Iran - Sanctions, Energy, Arms Control, and Regime Change*, précité, p. xvi-xvii.

73. *Annual Review 1391*, précité, p. 1.

différente, l'autorité monétaire ne donne aucune indication sur leur rôle respectif dans le déclin de l'économie iranienne. N'en demeure pas moins qu'elle reconnaît formellement, et pour la première fois, que la pression occidentale visant à infléchir la politique nucléaire de l'Iran a produit des effets massifs sur l'économie iranienne.

779. Alors qu'il est responsable de l'Organisation générale de l'inspection, instance notamment chargée de contrôler et de superviser les organes exécutifs, Mostafa Pourhamadi va au-delà de la simple reconnaissance des effets des sanctions sur l'économie iranienne. Si les mesures coercitives décidées contre l'Iran ont bien eu des conséquences majeures sur l'activité économique et sur la population, la responsabilité des autorités dans la dégradation de l'économie ne peut être écartée en raison de leur impréparation. Ainsi demande-t-il que :

*All people who believed that the sanctions were nothing, but a worthless piece of paper and did not make the necessary arrangements to handle them will be required to account for their actions since the country is now suffering from the problem*⁷⁴.

D'une certaine manière, le rôle des sanctions internationales dans la dégradation de l'économie iranienne a été accentué par l'inaction des autorités, aveuglées par leur déni de réalité quant aux conséquences de la pression exercée par les puissances occidentales.

b. La rhétorique de la guerre

780. Bien qu'elles aient longtemps été réduites à « *a piece of worthless paper* »⁷⁵ et que leurs effets ont été largement minimisés, les sanctions internationales ont ensuite été instrumentalisées par le régime comme les armes de la guerre – économique et psychologique – que mènent les États-Unis et l'Union européenne contre l'Iran pour protester contre le programme nucléaire de l'Iran. Le gouvernement insiste d'abord sur la dimension psychologique des sanctions décidées par les États-Unis contre l'Iran, rejetant les conséquences concrètes qu'elles pourraient produire sur l'économie. Après l'inscription de la Banque de l'industrie et des mines iranienne sur les listes américaines pour violation des sanctions, le ministre iranien de l'Économie, Shaseddin Hosseini, déclare : « *it is just psychological warfare and the media should not pay attention to such things* »⁷⁶. Cependant, le ton change après la mise en œuvre de l'embargo pétrolier en 2012. Mahmoud Ahmadinejad accuse la « guerre psychologique » menée pour les ennemis de l'Iran d'être responsable de la chute vertigineuse du rial face au dollar, rejetant l'idée selon laquelle la dépréciation de la monnaie nationale serait liée aux difficultés économiques internes de l'Iran⁷⁷. Le président iranien insistera sur

74. « Anyone who has failed to prepare to cope with the sanctions will be required to account for their actions », Iran Daily Brief, 31 déc. 2012.

75. Emma GRAHAM-HARRISON et Farah MASTER, « Ahmadinejad labels Iran sanctions "worthless paper" », 11 juin 2010.

76. « Iran rejects U.S. sanctions as "psychological warfare" », Reuters, 18 mai 2011.

77. « *Are these currency fluctuations because of economic problems? The answer is no [...] Is this because of government policies? Never ... It's due to psychological pressure. It's a psychological battle* ».

l'ampleur de l'offensive économique en déclarant que l'Occident avait lancé contre l'Iran une « *all-out, hidden, heavy war* »⁷⁸. Comme le souligne le Directeur de la Banque centrale d'Iran, Mahmoud Bahmani, « *like any other war, economic wars also have casualties* »⁷⁹. D'une certaine manière, le régime reconnaît implicitement que les conséquences économiques induites par les sanctions internationales représentent un coût qu'il est prêt à assumer pour poursuivre son programme nucléaire contesté.

§2. Le refus de l'Iran de négocier malgré les efforts d'ouverture des États-Unis

781. L'élection de Barack Obama à la présidence des États-Unis en novembre 2008 marque un réel tournant dans la politique iranienne des États-Unis. En appelant à la reprise d'un dialogue direct et sans condition avec les autorités iraniennes, il suscite un élan d'optimisme quant à une résolution de la crise nucléaire par la voie diplomatique (A). En dépit des gestes d'ouverture de la nouvelle administration américaine, Téhéran et Washington peinent pourtant à rétablir le dialogue. Non seulement les Iraniens rejettent-ils la main tendue du président Obama, mais les États-Unis poursuivent également une double approche à l'égard de l'Iran en participant à des activités clandestines pour entraver le programme nucléaire de l'Iran (B).

A. L'élection de Barack Obama aux États-Unis

782. Après une reprise timide des contacts entre Téhéran et Washington sous l'administration Bush, l'arrivée au pouvoir de Barack Obama en janvier 2009 marque une réelle rupture dans l'approche américaine du dossier nucléaire iranien, et plus largement des relations avec l'Iran. Contrastant avec son prédécesseur, le 44^e président des États-Unis prône la reprise d'un dialogue direct avec les autorités iraniennes, sans condition préalable de suspension des activités proliférantes (1). Toutefois, la reprise des relations américano-iraniennes ne peut s'envisager sans l'approbation et l'engagement des Iraniens. Si l'Iran a multiplié les signes d'ouverture en direction des États-Unis depuis la crise des otages, ces derniers n'ont jamais concerné le différend sur le programme nucléaire iranien (2).

1. Vers un rétablissement des relations entre l'Iran et les États-Unis

Saeed KAMALI DEGHAN, « Mahmoud Ahmadinejad: Iran's currency crisis due to psychological war », *The Guardian*, 2 oct. 2012.

78. « Ahmadinejad Warns Western Sanctions Amount to War », *Fars News*, 5 sept. 2012 ; Nasser KARIMI, « Ahmadinejad: West has launched sanctions war against Iran », *The Times of Israel*, 5 sept. 2012.

79. « Iran's inflation called result of "economic war" », *Radio Zamaneh*, 26 fév. 2013.

a. L'instauration de contacts informels sous l'administration Bush

783. Déterminée à empêcher l'Iran de s'ériger en puissance régionale et d'acquérir l'arme nucléaire, l'administration Bush conduit une politique d'endiguement à l'égard de Téhéran basée principalement sur des outils de *hard power*, en particulier les menaces régulières d'offensive militaire et le recours aux sanctions économiques, mais également en faisant usage de *soft power*⁸⁰. Afin de réaliser l'ambition non dissimulée de Washington de provoquer un changement de régime en Iran, les autorités américaines manifestent leur volonté de développer des contacts informels avec le régime iranien. Depuis 2006, le département d'État a augmenté le nombre de diplomates persanophones déployés dans les missions diplomatiques autour de l'Iran et a élargi le bureau chargé de l'Iran au sein du consulat américain de Dubaï⁸¹. En outre, un bureau des affaires iraniennes a été créé au sein du département d'État⁸². Il s'agit pour les États-Unis d'atteindre leurs objectifs diplomatiques en améliorant leur accès à l'information sur l'Iran, en développant leurs relations avec la diaspora et en identifiant des groupes favorables à la démocratie sur le territoire iranien dans le but d'affaiblir le régime en place⁸³. Comme le résume Trita Parsi, « *the administration is trying to make regime change through democratization the policy, instead of making confrontation by military means the policy* »⁸⁴.

784. Au-delà des relations informelles qui se sont développées entre l'Iran et les États-Unis sous l'administration Bush, le contact diplomatique direct entre la République islamique d'Iran et les États-Unis est rétabli pour la première fois depuis la crise des otages en mai 2007 à Bagdad à l'occasion de discussions entre les deux États pour instaurer la stabilité et la sécurité en Iraq⁸⁵. Bien que les discussions aient été limitées à la question iraquienne, les

80. L'administration Bush a aussi usé d'instruments de *soft power* vis-à-vis de l'Iran, notamment en participant au financement de médias en persan pour peser sur les évolutions politiques en Iran. Clément THERME, « La République islamique face à l'administration Obama », *Politique américaine*, automne 2009, n° 14, p. 25-39, p. 27-28.

81. Le bureau chargé l'Iran au sein du consulat américain de Dubaï peut être comparé à une « *miniature embassy-in-exile* ». Le département d'État a également ouvert des postes spécifiquement liés à l'Iran au sein des missions diplomatiques américaines à Bakou, Istanbul, Francfort, Londres et Achkabad, ces villes accueillant une population importante d'expatriés iraniens. « U.S. opens two fronts in an effort to "defeat" Iran », *New York Times*, 9 mars 2006 ; Kenneth KATZMAN, *Iran: U.S. Concerns and Policy Responses*, RL32048, Congressional Research Service, 1^{er} oct. 2014, p. 64.

82. Laura ROZEN, « U.S. Moves to Weaken Iran », *Los Angeles Times*, 19 mai 2006 ; *U.S. opens two fronts in an effort to « defeat » Iran, précité.*

83. Clément THERME, « La République islamique face à l'administration Obama », *précité*, p. 32-33.

84. Laura ROZEN, *U.S. Moves to Weaken Iran, précité.*

85. L'ambassadeur d'Iran à Bagdad, Hassan Kazemi-Qomi, et son homologue américain, Ryan Crocker, se sont rencontrés à plusieurs reprises entre mai et juillet 2007 pour discuter du soutien de l'Iran à des groupes d'insurgés et trouver ensemble les moyens de restaurer la stabilité stratégique de l'Iraq. « Iran and US hold historic talks », *The Guardian*, 28 mai 2007 ; « L'Iran demande un changement de politique », *La Libre*, 25 mai 2007 ; « Rencontre Iran-Etats Unis sur la sécurité en Irak », *Le Monde*, 24 juill. 2007 ; « Little

représentants américains et iraniens ayant convenu de ne pas aborder le contentieux autour du programme nucléaire de l'Iran, elles constituent une première étape vers une reprise du dialogue entre Téhéran et Washington. Preuve de la détermination des États-Unis à parvenir à une solution négociée sur le dossier nucléaire iranien, le sous-secrétaire d'État américain aux affaires politiques, William Burns, prend part aux négociations du P5+1 qui se tiennent à Genève le 19 juillet 2008. Il s'agit de la première rencontre officielle entre des représentants des États-Unis et de la République islamique d'Iran sur la question du programme nucléaire iranien⁸⁶. Si les discussions n'aboutissent à aucune avancée diplomatique majeure, particulièrement en raison de l'imminence de l'élection présidentielle aux États-Unis, elles posent les bases d'une consolidation du dialogue entre Téhéran et Washington.

b. Une volonté de dialogue direct après l'élection de Barack Obama

785. Au moment où les Nations Unies adoptent les premières sanctions collectives contre l'Iran en décembre 2006, le Groupe d'étude sur l'Iraq mené par l'ancien secrétaire d'État américain James Baker et le membre du Congrès Lee Hamilton publie un rapport appelant le président George W. Bush à rétablir les discussions avec l'Iran⁸⁷. Alors candidat à l'investiture démocrate, le sénateur Barack Obama publie un essai dans la revue *Foreign Affairs* à l'été 2007 dans lequel il propose de renouveler le leadership américain sur la scène internationale⁸⁸. Constatant l'échec des politiques mises en œuvre par les États-Unis pour empêcher l'Iran d'acquiescer l'arme nucléaire, de soutenir le terrorisme international et de déstabiliser la région, le candidat Obama insiste sur la nécessité de dialoguer directement avec les autorités iraniennes, sans pour autant écarter l'option militaire⁸⁹. Au cours de sa

Progress Seen in U.S.-Iran Talks on Iraq », *New York Times*, 24 juill. 2007 ; Kasra NAJI, *Ahmadinejad, op. cit.*, p. 202-206.

86. Pour un récit de la rencontre, voir notamment Natalie NOUGAYRÈDE, « Iran: récit d'une réunion historique à Genève », *Le Temps*, 4 août 2008 ; Elaine SCIOLINO, « U.S. is present, but Iran nuclear talks end in stalemate », *New York Times*, 20 juill. 2008 ; William J. BURNS, *The Back Channel, op. cit.*, Chapter 9.

87. Si les auteurs recommandent aux États-Unis de rétablir un dialogue direct avec l'Iran, ils insistent aussi sur la nécessité de poursuivre les négociations sur le dossier nucléaire avec les autres membres permanents du Conseil de sécurité – la Chine, la France, le Royaume-Uni et la Russie – ainsi que l'Allemagne. James A. BAKER et Lee H. HAMILTON, *The Iraq Study Group Report*, New York : Vintage Books, déc. 2006, xviii-142, p. 28-29, 50-53. Ce rapport préconise également un retrait partiel des troupes américaines d'Iraq, un renforcement du soutien politique, économique et militaire des États-Unis à l'Afghanistan, une relance du processus de paix israélo-palestinien et une ouverture vers la Syrie.

88. Barack OBAMA, « Renewing American Leadership », *Foreign Affairs*, juill.-août 2007, vol. 86, n° 4, p. 2-16.

89. La stratégie qu'il préconise sur le dossier nucléaire iranien s'inscrit dans la logique de la double approche des négociations menées par le E3/UE+3 : « *our diplomacy should aim to raise the cost for Iran of continuing its nuclear program by applying tougher sanctions an increasing pressure from its key trading partners. [...] At the same time, we must show Iran – and especially the Iranian people – what could be gained from fundamental change: economic engagement, security assurances, and diplomatic relations* ». *ibid.*, p. 6.

campagne, le candidat démocrate déclare de nouveau qu'il est favorable à un rétablissement du dialogue avec l'Iran⁹⁰. Sévèrement critiquée par le candidat républicain John McCain⁹¹, ou au sein même du camp démocrate par Hillary Clinton⁹², cette proposition de rétablir un canal de négociation direct avec l'Iran est soutenue dès le printemps 2008 par l'ancien secrétaire d'État républicain Henry Kissinger⁹³, mais aussi par l'ancien président démocrate Jimmy Carter⁹⁴. Cet appel à la reprise du dialogue entre les États-Unis et l'Iran est également relayé par un groupe constitué de cinq anciens secrétaires d'État : Madeleine Albright, James Baker, Warren Christopher, Henry Kissinger et Colin Powell⁹⁵.

786. L'arrivée de Barack Obama à la présidence des Nations Unies en janvier 2009 marque un réel tournant dans la conduite de la diplomatie américaine⁹⁶. Contrairement à George Bush qui ostracisait les États avec lesquels les États-Unis sont en désaccord, Barack Obama fonde sa politique étrangère sur des logiques de dialogue, à la fois en tentant une remise à plat des relations entre Washington et Moscou qualifiée de « *reset* », mais aussi vis-à-vis de l'Iran⁹⁷. Lors de son discours inaugural prononcé le 20 janvier 2009, le président américain affirme de nouveau sa politique de « main tendue » vers l'Iran, sans toutefois le citer nommément⁹⁸. À l'occasion du nouvel an iranien le 20 mars 2009, et pour la première fois depuis la crise des otages, Barack Obama s'adresse directement au peuple iranien et

90. « Transcript: Obama's Speech at AIPAC », NPR, 4 juin 2008 ; « Obama's Evolving Take on Meeting With Iran », ABC News, 20 mai 2008.

91. « McCain Sharpens His Foreign Policy Attacks on Obama », New York Times, 3 juin 2008 ; « 2008 Presidential Debate One », Oxford, Mississippi, 26 sept. 2008, Disponible sur < http://www.presidentialrhetoric.com/campaign2008/debates/2008debate_one.html > (consulté le 27/05/2022).

92. Au mois de juillet 2007, la candidate à l'investiture démocrate considère l'intention de Barack Obama d'engager des discussions avec l'Iran, sans condition, à la fois « naïve and irresponsible ». Sa position vis-à-vis de la République islamique se durcit au cours de la campagne puisqu'elle menace de rayer l'Iran de la carte en cas d'attaque nucléaire contre Israël au cours de l'été 2008. « Obama and Clinton Clash Over Iran », New York Times, 13 oct. 2007 ; « Clinton says U.S. could "totally obliterate" Iran », Reuters, 22 avr. 2008.

93. Camilla HALL et Mike SCHNEIDER, « Kissinger Backs Direct U.S. Negotiations With Iran », Bloomberg, 14 mars 2008.

94. Joy LO DICO, « Jimmy Carter calls for US to make friends with Iran after 27 years », Independent, 26 mai 2008.

95. Parmi ces figures emblématiques de la politique étrangère américaine, deux ont servi des administrations démocrates, trois des administrations républicaines. « Five former U.S. state secretaries urge Iran talks », Reuters, 16 sept. 2008.

96. Barack Obama a remporté l'élection présidentielle américaine le 4 novembre 2008 face au candidat républicain John McCain. Il devient ainsi le 20 janvier 2009 le 44^e président des États-Unis.

97. À propos de la politique de « *reset* » de l'administration Obama à l'égard de la Russie, voir notamment « U.S.-Russia Relations: "Reset" Fact Sheet », Press Release, White House, 24 juin 2010 ; Julien ZARIFIAN, « Les relations entre les États-Unis et la Russie depuis la chute de l'URSS : La recherche perpétuelle d'un "rythme de croisière" », *AFRI*, 2012, vol. XIII, p. 479-494 ; Ruth DEYERMOND, « Assessing the reset: successes and failures in the Obama administration's Russia policy, 2009–2012 », *European Security*, 2013, vol. 22, n° 4, p. 500-523.

98. « *To those who cling to power through corruption and deceit and the silencing of dissent, know that you are on the wrong side of history, but that we will extend a hand if you are willing to unclench your fist.* ». « President Barack Obama's Inaugural Address », 20 jan. 2009, Disponible sur

aux dirigeants de la République islamique d'Iran au travers d'un message vidéo sous-titré en farsi et diffusé sur la plateforme Youtube et le site de la Maison Blanche⁹⁹. En faisant référence au nom officiel du gouvernement iranien – la République islamique d'Iran – le président américain entérine le changement de stratégie des États-Unis vis-à-vis de l'Iran¹⁰⁰. Abordant les différences entre les deux États, Barack Obama rappelle l'importance pour son administration de la diplomatie et sa détermination à traiter l'ensemble des dossiers qui opposent les États-Unis à l'Iran par la voie du dialogue, sans pour autant évoquer explicitement le soutien de l'Iran au terrorisme international ou le programme nucléaire¹⁰¹.

787. Si la volonté de l'administration Obama de renouer le dialogue avec Téhéran constitue une réelle rupture avec l'administration Bush, il subsiste tout de même des éléments de continuité dans la position des États-Unis vis-à-vis de l'Iran. Comme son prédécesseur, le président Barack Obama est déterminé à empêcher une militarisation du programme nucléaire iranien et prévoit un renforcement des sanctions économiques dans le cas où les négociations échoueraient¹⁰². De plus, la fin des menaces d'intervention militaire et des appels au changement de régime ne signifie en rien un désintérêt de la diplomatie américaine pour les principes de démocratie et le respect des droits de l'homme¹⁰³. À cet égard, le président Barack Obama et la secrétaire d'État Hillary Clinton ont condamné fermement la répression violente exercée par le régime iranien dans le contexte de l'élection présidentielle de juin 2009 et apporté leur soutien à l'opposition iranienne¹⁰⁴.

< <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2009/01/21/president-Barack-obamas-inaugural-address> > (consulté le 30/05/2022).

99. En mettant la vidéo en ligne, la Maison Blanche a fait en sorte que le président puisse s'adresser directement à des millions d'Iraniens sans subir la censure ou le montage du gouvernement iranien. « Videotaped Remarks by The President in Celebration of Nowruz », 20 mars 2009, Disponible sur < <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/videotaped-remarks-president-celebration-nowruz> > (consulté le 25/05/2022) ; Trita PARSİ, *A Single Roll of the Dice : Obama's Diplomacy with Iran*, Yale University Press, 2012, xvi-284, p. 62-68.

100. *Ibid.*, p. 64.

101. Il précise qu'il recherche un « *engagement that is honest and grounded in mutual respect* » et rappelle que l'Iran ne pourra trouver sa place dans la communauté des Nations « *through terror or arms* ». *Videotaped Remarks by The President in Celebration of Nowruz*, précité.

102. Barack Obama souhaite « donner une chance aux négociations en accordant du temps à la partie iranienne sans prendre de mesures coercitives préventives ». Avant lui, George W. Bush anticipait l'échec des négociations en faisant pression sur leur ouverture. Clément THERME, « La République islamique face à l'administration Obama », précité, p. 37-38.

103. Clément Therme souligne que l'administration Obama a interrompu le financement du fonds pour la démocratie en Iran mais qu'elle continue de financer des opérations clandestines dans le but de déstabiliser le régime, *ibid.*, p. 36-37 citant Golnaz ESFANDIARI, « The Good And Bad Of Cutting Iran Democracy Funding », RadioFreeEurope/RadioLiberty, 27 oct. 2009 ; Nazenin ANSARI et Jonathan PARIS, « The Message from the Streets of Tehran », 5 nov. 2009.

104. V. *supra* §519, p. 292.

2. L'Iran et la possibilité d'une réconciliation avec le « grand Satan »

788. Bien que l'élection présidentielle américaine de 2008 ait placé le rétablissement des relations américano-iraniennes au cœur des débats aux États-Unis, la stratégie d'« ouverture » de l'Iran est plus ancienne. En effet, les présidents Hachemi Rafsandjani et Mohammad Khatami ont tous deux tenté d'engager un dialogue constructif avec les États-Unis mais se sont heurtés non seulement aux sanctions américaines – particulièrement à la loi D'Amato-Kennedy de 1996 – et à l'opposition du Guide suprême¹⁰⁵. Paradoxalement, le président ultraconservateur Mahmoud Ahmadinejad, fervent défenseur des principes fondateurs de la République islamique, a également multiplié les gestes d'ouverture en direction des États-Unis. En mai 2006, il adresse une lettre à son homologue américain, le président George W. Bush, pour lui faire part de ses suggestions pour apaiser les tensions internationales, évoquant notamment la guerre en Iraq, Israël, mais aussi la situation en Palestine¹⁰⁶. N'abordant pas le différend sur le programme nucléaire iranien, cette lettre restera sans réponse officielle des États-Unis¹⁰⁷. Si cette lettre semble constituer de prime abord une main tendue vers Washington, elle est en réalité particulièrement critique à l'encontre de la politique étrangère des États-Unis et le moment de son envoi suggère qu'il pourrait s'agir d'une tentative d'influencer les discussions du Conseil de sécurité sur le programme nucléaire iranien¹⁰⁸.

789. Deux jours après l'élection de Barack Obama à la présidence des États-Unis en novembre 2008, Mahmoud Ahmadinejad lui adresse ses félicitations et se réjouit des « *real, fundamental and fair changes in America's behavior and policies, particularly in the Middle East region* »¹⁰⁹. Dans une interview accordée à l'agence de presse japonaise Kyodo, le vice-président iranien Esfandiar Rahim Mashaie affirme par ailleurs que l'Iran accueillerait favorablement des discussions entre Mahmoud Ahmadinejad et son homologue américain, « *direct diplomacy is the best way to peace* »¹¹⁰. Pourtant, l'arrivée au pouvoir de Barack Obama, et sa promesse d'une nouvelle diplomatie au Moyen-Orient¹¹¹, affaiblit l'approche

105. Clément THERME, « La République islamique face à l'administration Obama », *précité*, p. 28-29 ; Yann RICHARD, « Les États-Unis vus d'Iran », *Études*, avr. 2014, n° 4, p. 7-17.

106. « Lettre de Mahmoud Ahmadinejad à George W. Bush », Washington Post, 8 mai 2006.

107. Seyed Hossein MOUSAVIAN, *The Iranian Nuclear Crisis, op. cit.*, p. 199.

108. « Iranian President Writes Letter to Bush », New York Times, 8 mai 2006 ; « Ahmadinejad letter attacks Bush », BBC, 9 mai 2006.

109. Par sa longueur et par son ton, la lettre de Mahmoud Ahmadinejad à Barack Obama diffère de celles qu'il a envoyées précédemment aux dirigeants des puissances occidentales, en particulier à George W. Bush. Elle est à la fois « *less preachy and more pithy* ». Abbas MILANI, « Obama's Existential Challenge to Ahmadinejad », *The Washington Quarterly*, 2009, vol. 32, n° 2, p. 63-78, p. 74-75 ; « Iran president urges Obama to change U.S. policies », Reuters, 6 nov. 2008.

110. Il a toutefois précisé qu'aucun changement ne pouvait intervenir du côté iranien sans prise de distance par Barack Obama par rapport à la position adoptée jusque-là par Washington. « Iran says would welcome Obama talks: report », Reuters, 28 nov. 2008.

111. Dans un célèbre discours prononcé à l'université du Caire, le président Barack Obama évoque les principaux enjeux au Moyen-Orient et présente sa vision et sa stratégie pour la

diplomatie de Téhéran jusque-là fondée sur l'anti-américanisme suscité par la politique de l'administration Bush au Moyen-Orient ¹¹².

B. Les difficultés à rétablir le dialogue entre Téhéran et Washington

790. Malgré l'apparente volonté des États-Unis et de l'Iran de reprendre des relations diplomatiques, le rétablissement du dialogue entre Téhéran et Washington se heurte à des difficultés. D'une part, les autorités iraniennes rejettent la main tendue par Barack Obama, d'abord en raison de l'imminence de l'élection présidentielle en Iran, puis en conséquence du soutien des États-Unis au Mouvement vert qui en conteste le résultat (1). D'autre part, la participation – avérée ou seulement supposée – des États-Unis à des activités clandestines visant à saper le développement du programme nucléaire iranien brouille les signes d'ouverture adressés par le président Obama aux Iraniens, discréditant la volonté d'engagement affichée par les Américains dans la recherche d'une solution diplomatique au différend nucléaire (2).

1. Le rejet par l'Iran de la main tendue d'Obama

791. Alors qu'il avait annoncé pendant sa campagne qu'il reprendrait le dialogue avec l'Iran sans condition préalable de suspension des activités proliférantes, rompant avec la ligne de l'administration Bush, le président élu Barack Obama relance en avril 2009, auprès du P5+1, l'idée d'une double suspension ¹¹³. Rappelant la proposition faite par Mohamed ElBaradei à Ali Larijani en 2006, la première action du chef d'État américain sur le nucléaire iranien s'inscrit dans la continuité des initiatives précédentes. Contrastant toutefois avec l'administration précédente, les États-Unis annoncent le 8 avril 2009 leur intention de prendre part aux négociations du P5+1 avec l'Iran, cette décision étant favorablement accueillie par le président iranien ¹¹⁴.

792. Constatant les échecs passés de la politique américaine vis-à-vis de l'Iran, le diplomate américain William J. Burns invite l'administration Obama à recentrer sa stratégie autour du Guide suprême : « *We should deal with the Iranian regime as a unitary actor, understanding that the Supreme Leader (not the President) is the highest authority. We have*

région, en rupture avec la rhétorique de l'axe du mal développée par son prédécesseur George W. Bush. « Remarks by the President Barack Obama at Cairo University », 4 juin 2009, Disponible sur < <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-cairo-university-6-04-09> > (consulté le 31/05/2022).

112. Clément THERME, « La République islamique face à l'administration Obama », *précité*, p. 35.

113. La secrétaire d'État, Hillary Clinton, tient quant à elle la ligne de la suspension du programme d'enrichissement de l'Iran comme condition préalable à la reprise des négociations. Seyed Hossein MOUSAVIAN, *The Iranian Nuclear Crisis, op. cit.*, p. 336-337.

114. Mark LANDLER et Nazila FATHI, « U.S. to Join Iran Talks Over Nuclear Program », *New York Times*, 8 avr. 2009.

*failed consistently in the past when we tried to play off one faction against another*¹¹⁵ ». L'importance de s'adresser à l'Ayatollah Khamenei, plus haute autorité de l'État iranien, plutôt qu'à son président a également été soulignée par la secrétaire d'État, Hillary Clinton, qui décrit Mahmoud Ahmadinejad comme un « *belicose peacock strutting on the world stage* »¹¹⁶. En conséquence, le président américain adresse une première lettre à l'Ayatollah Khamenei au début du mois de mai 2009 par l'intermédiaire de l'ambassade suisse à Téhéran¹¹⁷. Rappelant sa détermination à empêcher l'Iran d'acquérir une arme nucléaire, tout en garantissant son droit à un usage pacifique de l'atome, Barack Obama précise que sa politique n'avait pas pour objectif un changement de régime et qu'il était prêt à engager un dialogue direct avec Téhéran. L'Ayatollah Khamenei répond quelques semaines plus tard, sans pour autant donner de réponse explicite à la main tendue du président américain. Si William J. Burns souligne que l'administration Obama a vu dans cette réponse une indication sérieuse de la volonté d'engagement du Guide¹¹⁸, Seyed Hossein Mousavian suggère en revanche qu'elle aurait été source de déception et de frustration pour les hauts responsables américains¹¹⁹.

793. Rapidement, le président américain adresse une seconde lettre à l'Ayatollah Khamenei lui proposant de mettre en place un canal bilatéral discret pour les pourparlers. Gage de sa volonté de dialogue, il prend également soin de lui préciser l'identité des représentants américains qui participeront au dialogue direct entre Téhéran et Washington : William J. Burns, sous-secrétaire d'État, et Puneet Talwar, directeur principal pour les États du Golfe, l'Iran et l'Iraq au Conseil de sécurité nationale¹²⁰. Envoyée quelques jours avant l'élection présidentielle en Iran, cette seconde lettre restera sans réponse. Pour Seyed Hossein Mousavian, ce silence s'explique à la fois par la nécessité de connaître l'issue du scrutin pour identifier les représentants iraniens qui participeraient à des négociations officielles avec les États-Unis, mais surtout par le soutien des États-Unis au Mouvement vert¹²¹. Pourtant, les États-Unis ont eu une réaction modérée à la répression qui a suivi la réélection contestée de Mahmoud Ahmadinejad à la présidence de la République islamique d'Iran, les premières sanctions américaines liées aux atteintes aux droits de l'homme pendant cette

115. William J. BURNS, *The Back Channel*, *op. cit.*, Chapter 9.

116. Hillary RODHAM CLINTON, *Hard Choices*, *op. cit.*, p. 421.

117. Bien que les échanges épistolaires entre le Guide suprême et le président Obama n'aient pas été rendus publiques, leur contenu et leurs implications ont été commentés par des acteurs proches du dossier nucléaire, aussi bien côté iranien qu'américain. Seyed Hossein MOUSAVIAN, *The Iranian Nuclear Crisis*, *op. cit.*, p. 340; William J. BURNS, *The Back Channel*, *op. cit.*, Chapter 9.

118. *Idem.*

119. Seyed Hossein MOUSAVIAN, *The Iranian Nuclear Crisis*, *op. cit.*; Roger COHEN, « The Making of an Iran Policy », *New York Times*, 30 juin 2009.

120. Seyed Hossein MOUSAVIAN, *The Iranian Nuclear Crisis*, *op. cit.*, p. 338-339; William J. BURNS, *The Back Channel*, *op. cit.*, Chapter 9.

121. Seyed Hossein MOUSAVIAN, *The Iranian Nuclear Crisis*, *op. cit.*, p. 339.

période n'ayant d'ailleurs été décidées qu'en 2010¹²². Impliqués dans les négociations avec l'Iran à cette période, William J. Burns et Hillary Clinton ont tous deux regretté la retenue américaine rétrospectivement¹²³. S'il est peu probable qu'une réaction plus ferme et critique des États-Unis ait pu dissuader la répression, elle aurait pu constituer un rappel utile au régime iranien que la reprise des négociations nucléaires avec Washington ne peut se faire au mépris des autres sujets de préoccupation liés à l'Iran :

*Such criticism, which we eventually made quite strongly, was not only the right thing to do, it was also a useful reminder to the Iranian regime that we weren't so desperate to get nuclear talks started that we'd turn a blind eye to threatening behavior, whether against Iran's own citizens or our friends in the region*¹²⁴.

2. Les tentatives de sabotage du programme nucléaire iranien

794. Malgré l'apparente volonté du président Barack Obama de rétablir un dialogue direct avec l'Iran, les États-Unis et Israël ont vraisemblablement participé à des activités clandestines visant à saboter le programme iranien afin d'accroître la pression sur le régime. Ces opérations ont visé non seulement les installations nucléaires de l'Iran (a), mais aussi des scientifiques iraniens susceptibles d'être impliqués dans un programme nucléaire à vocation militaire (b).

a. Stuxnet : une arme informatique contre le programme nucléaire iranien

795. Au-delà de la recherche d'une solution, les États-Unis cherchent à empêcher l'acquisition de la bombe par l'Iran, à la fois en renforçant la pression économique, mais aussi en agissant directement sur les installations nucléaires iraniennes. Dès 2007, l'ancien secrétaire d'État adjoint à la non-prolifération, Mark Fitzpatrick, soulignait l'intérêt des opérations de sabotage dans les efforts entrepris pour empêcher un État d'acquiescer la bombe : « *Industrial sabotage is a way to stop the program, without military action, without fingerprints on the operation, and really, it is ideal, if it works*¹²⁵ ». Les opérations de sabotage industriel exploitent d'abord la vulnérabilité de l'Iran aux approvisionnements sur le marché noir, les sanctions économiques l'empêchant d'acquiescer les composants nécessaires à la poursuite de son programme nucléaire sur le marché libre. Ainsi les agences de renseignement internationales, notamment américaines et israéliennes, cherchent-elles à perturber les activités nucléaires

122. Sur la réaction des États-Unis après les élections de juin 2009, voir *supra* Chapitre 4, Section I, §2, B, 2, a, Les sanctions américaines, p. 292

123. Hillary RODHAM CLINTON, *Hard Choices*, *op. cit.*, p. 423-424 ; William J. BURNS, *The Back Channel*, *op. cit.*, Chapter 9.

124. *Idem.*

125. Sheila MACVICAR, Ashley VELIE et Amy GUTTMAN, « *U.S. Working To Sabotage Iran Nuke Program* », CBS News, 23 mai 2007.

de l'Iran en altérant certains composants ou en apportant des modifications subtiles aux documents techniques et schémas les accompagnant afin de les rendre inutilisables¹²⁶. Si ces perturbations des chaînes d'approvisionnements de l'Iran dans le domaine nucléaire peuvent expliquer des pannes ponctuelles, elles ne suffisent pas en revanche à justifier les difficultés majeures qui ont été rencontrées par les Iraniens.

796. À partir du mois de janvier 2010, les inspecteurs de l'AIEA constatent une baisse rapide et inexplicquée de la capacité d'enrichissement dans l'usine de Natanz, suggérant que de nombreuses centrifugeuses ont connu des problèmes techniques¹²⁷. En septembre 2010, les autorités iraniennes annoncent avoir fait l'objet d'une attaque informatique massive, près de 30 000 ordinateurs – dont le système central de la centrale de Bushehr – ayant été infectés, selon toute vraisemblance, par le virus Stuxnet¹²⁸. Souvent considéré comme la « première arme digitale », ce ver informatique découvert à l'été 2010 par une société biélorusse a été conçu pour viser spécifiquement l'usine d'enrichissement de Natanz¹²⁹. En modifiant leur vitesse de rotation, Stuxnet aurait ainsi endommagé de nombreuses centrifugeuses en Iran, affectant durablement les capacités nucléaires de l'Iran¹³⁰.

797. Les révélations de David E. Sanger, d'abord dans le *New York Times* puis dans son ouvrage *Confront and Conceal*, confirment les soupçons de l'implication d'Israël et des États-Unis dans la conception, puis dans l'utilisation, de Stuxnet pour perturber les activités nucléaires de l'Iran¹³¹. Excluant des attaques physiques contre les installations nucléaires

126. Sheila MACVICAR, Ashley VELIE et Amy GUTTMAN, *U.S. Working To Sabotage Iran Nuke Program*, précité; James BLITZ, Najmeh BOZORGMEHR et al., « Cover Story : The Sabotaging Of Iran », *Financial Times*, 12 fév. 2011; Michael BURLEIGH, « Mossad's murder machine claims another scientist's life in Israeli bid to stop Iran building a nuclear bomb », *Daily Mail*, 5 août 2011.

127. Entre novembre 2009 et janvier 2010, le nombre de cascades alimentées en hexafluorure d'uranium est passé de 18 à 17, soit une diminution du nombre de centrifugeuses en service de 3 936 à 3 772 dans l'unité A28 de l'installation d'enrichissement de Natanz. Qui plus est, l'Iran a déconnecté un certain nombre de centrifugeuses dans 11 cascades du module A26, dont les capacités d'enrichissement avaient déjà été réduites en 2009. GOV/2010/10, précité, §4; GOV/2009/74, précité, §2; *Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP et des dispositions pertinentes des résolutions 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) et 1835 (2008) du Conseil de sécurité en République islamique d'Iran*, GOV/2009/55, Rapport du Directeur général, 28 août 2009, §2; Pour analyse critique des conclusions de l'AIEA et une synthèse de l'évolution du nombre de centrifugeuses installées et alimentées en hexafluorure d'uranium, voir David ALBRIGHT et Christina WALROND, *Iran's Gas Centrifuge Program: Taking Stock*, ISIS Report, 11 fév. 2010; David ALBRIGHT et Christina WALROND, *Supplement to Iran's Gas Centrifuge Program: Taking Stock*, ISIS, 10 mars 2010.

128. Thomas ERDBRINK et Ellen NAKASHIMA, « Iran struggling to contain “foreign-made” Stuxnet computer virus », *Washington Post*, 27 sept. 2010.

129. « The meaning of Stuxnet », *The Economist*, 2 oct. 2010; Holger STARK, « Stuxnet Virus Opens New Era of Cyber War », *Der Spiegel*, 8 août 2011; Kim ZETTER, *Countdown to Zero Day : Stuxnet and the Launch of the World's First Digital Weapon*, Ebook, The Crown Publishing Group, 2014, 405 p.

130. Ralph LANGNER, *To Kill a Centrifuge : A Technical Analysis of What Stuxnet's Creators Tried to Achieve*, The Langner Group, nov. 2013, 37 p.; Kim ZETTER, *Countdown to Zero Day*, op. cit.

131. Outre Stuxnet, le programme nucléaire iranien a aussi été attaqué par le virus informatique « Flame ». David E. SANGER, « Obama Order Sped Up Wave of Cyberattacks Against Iran », *New York Times*, 1^{er} juin 2012; David E. SANGER, *Confront and Conceal : Obama's Secret Wars and Surprising Use*

iraniennes, susceptibles de déclencher un conflit militaire, le président américain George W. Bush aurait décidé en 2006 de préparer de vastes attaques informatiques dans le cadre d'un programme baptisé *Olympic Games* et mené conjointement avec Israël¹³². Non seulement s'agissait-il de contenir le programme nucléaire iranien le temps de faire émerger une solution négociée, mais cette coopération visait également à dissuader l'État hébreu d'engager une attaque militaire conventionnelle contre l'Iran, provoquant un conflit qui pourrait s'étendre à toute la région.

798. Lorsque Barack Obama devient président des États-Unis en janvier 2009, *Olympic Games* « semble tout au plus être un outil de nuisance utile n'ayant pas empêché l'Iran de progresser dans le développement de l'enrichissement de l'uranium »¹³³. Alors que publiquement il multiplie les invitations à une reprise du dialogue direct et sans condition avec l'Iran, dans le plus grand secret il décide de maintenir le programme lancé par son prédécesseur, et même d'en renforcer la portée¹³⁴. L'ambivalence de la position de Barack Obama sur sa manière d'appréhender la question du nucléaire iranien pourrait ainsi traduire, comme le souligne Jean-Loup Samaan, un certain pragmatisme, voire du cynisme, sur l'issue du processus diplomatique¹³⁵. Pour Stephen M. Walt, ces contradictions dans la stratégie de Washington vis-à-vis de Téhéran pourraient même expliquer le rejet par l'Iran de la main tendue par Barack Obama à son arrivée à la Maison Blanche¹³⁶. Cette hypothèse apparaît somme toute peu probable, le virus n'ayant été détecté par les Iraniens qu'à l'été 2010 soit un an après les lettres adressées par le président américain au Guide suprême iranien. Toutefois, l'ambivalence de la posture américaine vis-à-vis de l'Iran au moment de l'arrivée au pouvoir de Barack Obama peut expliquer *a posteriori* la perte de confiance des Iraniens dans la volonté d'engagement des Américains. Si les autorités américaines n'ont jamais confirmé les allégations quant à leur implication dans la mise au point et le déploiement de Stuxnet, la première réaction de l'administration Obama a été d'ouvrir une enquête

of American Power, Ebook, New York : Crown, 2012, p. 496, Chapter 8 ; Kim ZETTER, « Meet 'Flame,' The Massive Spy Malware Infiltrating Iranian Computers », Wired, 28 mai 2012.

132. Cette décision semble avoir été prise après la reprise par l'Iran de ses activités d'enrichissement en 2006. David E. SANGER, *Confront and Conceal*, *op. cit.*, Chapter 8.

133. Jean-Loup SAMAN, « *Olympic Games* : le cyberconflit contre le programme nucléaire iranien », *Géopolitique*, jan.-mars 2013, p. 50-53, p. 51.

134. Le président américain a pris la décision de poursuivre le programme *Olympic Games* malgré ses craintes qu'elles ne puissent être attribuées aux États-Unis ou qu'elles n'encouragent d'autres États ou des organisations informatiques à utiliser de telles armes cyber. David E. SANGER, *Confront and Conceal*, *op. cit.*, Chapter 8.

135. Jean-Loup SAMAN, « *Olympic Games* : le cyberconflit contre le programme nucléaire iranien », *précité*.

136. Stephen M. WALT, « Breaking the golden rule », *Foreign Policy*, 1^{er} juin 2012.

criminelle afin d'identifier les auteurs de la fuite¹³⁷. Une telle démarche constituerait pour certains journalistes un aveu implicite¹³⁸.

799. Le recours à des attaques informatiques contre l'Iran témoigne d'un renouvellement des mesures non cinétiques qui peuvent être mises en œuvre contre un État soupçonné de vouloir se doter de l'arme nucléaire. Comme le souligne Adrien Schu, la campagne de sabotage cyber menée contre l'Iran – et celle qui sera menée plus tard pour retarder le développement par la Corée du Nord d'un missile balistique intercontinental – présentent une double originalité¹³⁹ :

D'une part, elles font partie des très rares cas connus d'attaques cyber ayant produit (ou recherché) une destruction physique [...]. D'autre part, elles actent le franchissement d'une étape symbolique dans l'interconnexion des domaines cyber et nucléaire, ayant entrouvert la porte à des actions cyber contre des composantes du programme nucléaire d'autres États [...].

b. Les opérations clandestines visant les scientifiques iraniens

800. Au-delà des efforts entrepris par les États-Unis et Israël pour perturber le fonctionnement des installations nucléaires, les scientifiques iraniens ont également été la cible d'opérations clandestines visant à enrayer les avancées du programme nucléaire controversé de l'Iran. L'élimination de ressources humaines clés est une méthode qui a prouvé son efficacité par le passé pour empêcher le développement d'un programme nucléaire hostile¹⁴⁰.

801. Entre 2007 et 2012, cinq scientifiques nucléaires iraniens sont morts dans des circonstances qui suggèrent qu'ils ont été assassinés. La première mort suspecte d'un physicien iranien intervient en 2007¹⁴¹. Encore aujourd'hui, les conditions dans lesquelles l'expert en électromagnétisme, Ardeshir Hosseinpour, est décédé restent floues. Comme le souligne Ronen Bergman, des récits très contradictoires ont laissé entendre qu'il avait inhalé du gaz

137. Sari HORWITZ et David NAKAMURA, « Attorney General Eric Holder names U.S. attorneys to investigate leaks », *Washington Post*, 8 juin 2012.

138. Jean-Marie BOCKEL, *Cyberdéfense*, Rapport fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées 681, Sénat, 18 juill. 2012.

139. Adrien SCHU, « Dissuasion nucléaire : Le cyber comme instrument de contre-force », *Etudes internationales*, 2020, vol. LI, n° 2, p. 235-259, p. 236 ; Voir aussi, Louis PEREZ, « Is Stuxnet the next Skynet? Autonomous cyber capabilities as lethal autonomous weapons systems » in *Artificial Intelligence and International Conflict in Cyberspace*, Routledge, 2023, p. 186-222.

140. Cette méthode a notamment été employée par le Mossad à la fois en Iraq et en Égypte dans les années 1980. Terrence HENRY, « The Covert Option », *The Atlantic*, déc. 2005.

141. William TOBEY, « Nuclear scientists as assassination targets », *Bulletin of the Atomic Scientists*, 2012, vol. 68, n° 1, p. 61-69 ; Hélène SALLON, « Les scientifiques iraniens du nucléaire, cibles d'une guerre de l'ombre », *Le Monde*, 17 jan. 2012 ; David VIELHABER et Philipp C. BLEEK, « Shadow Wars : Covert Operations Against Iran's Nuclear Program », *The Nonproliferation Review*, 2012, vol. 19, n° 3, p. 481-491, p. 482 ; Seyed Hossein MOUSAVIAN, *The Iranian Nuclear Crisis*, *op. cit.*, p. 23-30, 367-370.

de cuisine à son domicile, ou qu'une explosion l'avait tué dans son laboratoire à Ispahan¹⁴². Les conditions violentes dans lesquelles les quatre autres scientifiques nucléaires iraniennes ont perdu la vie entre 2010 et 2012 laissent en revanche peu de place au doute. Le 10 janvier 2010, Massoud Ali-Mohammadi, un scientifique iranien qui enseignait la physique nucléaire à l'Université de Téhéran, meurt dans l'explosion d'une bombe télécommandée installée sur une moto¹⁴³. Le 29 novembre 2010, deux physiciens sont visés par un attentat à la bombe au même moment. Si Majid Shahiari, impliqué dans un projet nucléaire majeur selon le responsable de l'OEAI, est décédé dans l'explosion de sa voiture, Fereidoun Abbasi-Davani a quant à lui réchappé à une attaque similaire¹⁴⁴. Identifié par le Conseil de sécurité des Nations Unies comme l'un des acteurs clés du programme nucléaire iranien, Fereidoun Abbasi-Davani était alors visé par une interdiction de déplacement depuis avril 2007¹⁴⁵ et sera nommé à la tête de l'OEAI en février 2011 par le président Mahmoud Ahmadinejad¹⁴⁶. Darioush Rezaeinejad, suspecté d'être impliqué dans la mise au point d'un détonateur nécessaire au fonctionnement d'une ogive nucléaire, est tué par balles le 23 juillet 2011¹⁴⁷. Enfin, le directeur adjoint des affaires commerciales du site nucléaire de Natanz, Mostafa Ahmadi Roshan, meurt dans l'explosion de sa voiture le 11 janvier 2012¹⁴⁸. Selon Mohammad-Reza DJalili, professeur émérite de l'Institut des hautes études internationales et du développement à Genève, ce n'est pas tant le rôle qu'occupaient « les personnes visées [...] dans la chaîne qui gère le programme nucléaire » qui a justifié ces assassinats, mais davantage la volonté de leurs commanditaires de « faire peur à toute une communauté scientifique »¹⁴⁹.

802. À chaque fois, l'Iran a accusé Israël et les États-Unis d'être responsables des assassinats de scientifiques nucléaires iraniens, ce que seule Washington a réfuté¹⁵⁰. L'implication du Mossad, la puissante agence de renseignement israélienne, ne fait pourtant aucun doute et il

142. Ronen BERGMAN, *The Secret War with Iran : The 30-Year Clandestine Struggle Against the World's Most Dangerous terrorist Power*, Ebook, New York : Free Press, 2008, 432 p., Chapter 20 ; Sarah BAXTER, « Iranian nuclear scientist “assassinated by Mossad” », *Sunday Times*, 4 fév. 2007.

143. Les autorités iraniennes ont précisé qu'il n'était pas affilié à l'OEAI. D'autres ont également souligné que les sujets de recherche de Massoud Ali-Mahammadi, spécialiste en physique théorique des particules, n'avaient pas d'application directe dans la poursuite par l'Iran de son programme nucléaire « Iran state media blame U.S and Israel for bombing », *Reuters*, 12 jan. 2010 ; Alan COWELL, « Blast Kills Physics Professor in Tehran », *New York Times*, 12 jan. 2010 ; Robert MACKEY, « Students Say Professor Was Government Critic », *The Lede*, 12 jan. 2010.

144. William YONG et Robert F. WORTH, « Bombings Hit Atomic Experts in Iran Streets », *New York Times*, 29 nov. 2010.

145. Il est le seul des scientifiques nucléaires iraniens assassinés, ou visés par une tentative d'assassinat, ayant été visé par les sanctions liées au programme nucléaire iranien. S/RES/1747 (2007), *précité*.

146. « Abbasi Davani appointed nuclear chief », *Mehr News Agency*, 13 fév. 2011.

147. George JAHN, « Shot Iranian said to be nuke expert », *Seattle Times*, 29 juill. 2011.

148. « Iran car explosion kills nuclear scientist in Tehran », *BBC*, 12 jan. 2012.

149. Hélène SALLON, *Les scientifiques iraniens du nucléaire, cibles d'une guerre de l'ombre*, *précité*.

150. *Iran state media blame U.S and Israel for bombing*, *précité* ; Alan COWELL, *Blast Kills Physics Professor in Tehran*, *précité* ; William YONG et Robert F. WORTH, *Bombings Hit Atomic Experts in Iran Streets*, *précité* ; Matthew COLE et Mark SCHONE, « Who Is Killing Iran's Nuclear Scientists ? », 25 juill. 2011.

est douteux que de telles opérations aient pu être engagées sans l'accord, sinon l'assistance américaine¹⁵¹. Dans un ouvrage consacré aux assassinats ciblés perpétrés par Israël, Ronen Bergman précise qu'ils étaient une composante à part entière de la stratégie israélienne pour retarder le programme nucléaire iranien :

*The last component of Dagan's plan – the targeted killing of scientists – was implemented by the Mossad on its own, since Dagan was aware that the United States would not agree to participate. The Mossad compiled a list of fifteen key researchers, mostly members of the « weapons group » that was responsible for developing a detonation device for the weapons, as targets for elimination*¹⁵².

Selon David E. Sanger, si les États-Unis et Israël ont bien mené conjointement des opérations visant les installations nucléaires de l'Iran, les Américains ont veillé à ne pas communiquer aux Israéliens d'informations sur les scientifiques iraniens qui auraient pu contribuer à la mise au point d'un programme d'assassinats ciblés, tout en reconnaissant qu'Israël n'avait besoin d'aucune aide pour cela¹⁵³. Bien qu'ils ne semblent pas avoir participé aux assassinats de physiciens iraniens, les États-Unis auraient en revanche été impliqués dans la disparition de scientifiques iraniens, notamment dans le cadre du programme *Brain Drain* qui aurait été mis en place par la *Central Intelligence Agency* (CIA) dès 2005. Si la défection organisée des physiciens iraniens est un moyen moins draconien de priver l'Iran de son capital humain que les assassinats ciblés, elle s'est pour autant avérée efficace pour recueillir des informations capitales sur l'avancement et les caractéristiques du programme nucléaire iranien¹⁵⁴.

803. Conçues pour dissuader l'Iran de poursuivre le développement de son programme nucléaire, les opérations clandestines visant les scientifiques iraniens ne semblent pas avoir produit l'effet escompté. Même si elles suscitent la peur et suppriment une expertise locale précieuse, ces actions n'ont pas convaincu l'Iran de renoncer à son programme nucléaire. Au contraire, l'ancien ambassadeur de France à Téhéran François Nicoullaud souligne qu'elles constituent davantage un facteur d'« excitation » qu'un réel moyen de dissuasion. Aussi lui semble-t-il « difficile de liquider ainsi des scientifiques nucléaires et de demander dans le même souffle à l'Iran de laisser libre champ sur son territoire aux inspections de l'AIEA et de donner aux inspecteurs de l'AIEA accès à tous les gens travaillant dans le domaine du nucléaire »¹⁵⁵. Se pose ainsi la même problématique qu'en matière de sanctions : peuvent-elles faire plier le régime ou au contraire le renforcer en galvanisant le soutien de la population ?

151. David VIELHABER et Philipp C. BLEEK, « Shadow Wars », *précité*, p. 482-486.

152. Ronen BERGMAN, *Rise and Kill First: The Secret History of Israel's Targeted Assassinations*, Ebook, New York: Random House, 2018, Chapter 34.

153. David E. SANGER, *Confront and Conceal*, *op. cit.*, Chapter 10.

154. Greg MILLER, « CIA has recruited Iranians to defect », Los Angeles Times, 9 déc. 2007 ; David VIELHABER et Philipp C. BLEEK, « Shadow Wars », *précité* ; Yaakov KATZ et Yoaz HENDEL, *Israel vs. Iran : The Shadow War*, Dulles : Potomac, 2012, x-243, p. 108 et s.

155. François NICOULLAUD, *Des atomes, des souris et des hommes*, *op. cit.*, p. 297.

Section II. Les premiers pas vers une solution négociée

804. En dépit des signes d'ouverture affichés par les États-Unis, les nombreuses rencontres qui se tiennent entre l'Iran et le P5+1 entre 2008 et 2013 ne permettent pas d'aboutir à des avancées concrètes sur le dossier nucléaire iranien, chaque partie considérant les exigences de l'autre irrecevables. L'élection de Hassan Rohani à la présidence de la République islamique en juin 2013 et la mise en place d'un canal diplomatique secret entre les États-Unis et l'Iran permettent la reprise d'un dialogue constructif sur le dossier nucléaire iranien (§1). Signé le 24 novembre 2013 à Genève par le E3/UE+3 et l'Iran, le PAC marque une première étape significative vers une solution négociée de long terme garantissant que le programme nucléaire iranien sert des fins exclusivement pacifiques (§2).

§1. La reprise des négociations sur le dossier nucléaire

805. Les négociations entre le P5+1 et l'Iran reprennent en octobre 2009, non sur le programme nucléaire iranien dans son ensemble, mais sur une difficulté particulière rencontrée par les Iraniens en raison des sanctions internationales : l'approvisionnement en combustible du réacteur de recherche de Téhéran. Après l'échec des propositions d'échange de combustible contre le stock iranien d'uranium enrichi émises par le P5+1, puis par le Brésil et la Turquie, et enfin par la Russie, les discussions se heurtent de nouveau à l'intransigeance des Iraniens (A). Alors que les pourparlers dans le cadre du P5+1 patinent, les États-Unis mettent en place un canal diplomatique secret avec l'Iran qui permet d'obtenir des résultats concrets dans l'élaboration d'une solution négociée, particulièrement après l'élection de Hassan Rohani à la présidence de la République islamique d'Iran (B).

A. L'ouverture de l'Iran aux négociations par nécessité

806. Parallèlement au rejet de la main tendue de Barack Obama, les Iraniens sollicitent l'aide de l'AIEA en juin 2009 pour l'approvisionnement en combustible du réacteur de recherche de Téhéran dont le stock s'amenuise. Cette initiative conduit à une reprise des négociations avec le P5+1, davantage parce que l'Iran a besoin de ces États pour poursuivre son programme nucléaire que parce qu'il est prêt à en limiter la portée (1). Les pourparlers se poursuivent malgré l'échec des propositions faites à l'Iran d'échanger son stock d'uranium enrichi contre du combustible, mais les Iraniens cherchent inexorablement à détourner les négociations du programme nucléaire iranien. Lorsqu'ils acceptent finalement de centrer les discussions sur la question nucléaire, ils exigent la reconnaissance d'un droit de l'Iran à enrichir de l'uranium sur son territoire et la levée totale des sanctions à son encontre, sans concéder la moindre limitation de leurs activités nucléaires (2)

1. La recherche d'une solution pour alimenter en combustible le réacteur de recherche de Téhéran

a. *Le rejet de la proposition du P5+1*

807. En juin 2009, l'Iran adresse une demande formelle de soutien à l'AIEA pour l'approvisionnement en combustible du réacteur de recherche de Téhéran, utilisé pour produire des isotopes à des fins médicales, étant donné que le stock de combustible fourni par l'Argentine en 1993 arrive à épuisement¹⁵⁶. En effet, ce réacteur requiert de l'uranium enrichi à 20 % pour fonctionner, ce qui est plus élevé que le niveau atteint alors dans l'installation d'enrichissement de Natanz. Qui plus est, l'Iran ne peut s'approvisionner librement sur les marchés internationaux en raison des sanctions internationales, seuls les achats de combustible pour des réacteurs à eau légère, nécessitant un enrichissement à hauteur de 4 ou 5 %, étant autorisés¹⁵⁷. Selon Mohammed ElBaradei, alors directeur de l'AIEA, cette demande iranienne se présente comme une « *hot potato* » : s'il est parfaitement légal pour l'Agence d'aider un État membre à obtenir du combustible pour une installation soumise à des garanties, accéder à cette requête constituerait une violation des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité¹⁵⁸.

808. Alors que les restrictions portant sur les approvisionnements de l'Iran dans le domaine nucléaire visent précisément à empêcher l'Iran d'acquérir la bombe, elles pourraient au contraire aggraver le risque de prolifération. En effet, l'impossibilité pour l'Iran de se fournir en combustible à l'étranger lui donnerait une justification pour produire le combustible sur son territoire en enrichissant l'uranium à des niveaux plus élevés, se rapprochant de la qualité militaire nécessaire à la conception d'une arme¹⁵⁹. Le Directeur général de l'Agence se tourne dans un premier temps vers la Russie et les États-Unis qui proposent à l'AIEA, dès le mois de septembre, une solution que le Directeur général qualifie lui-même d'ingénieuse¹⁶⁰. Téhéran serait autorisé à obtenir du combustible pour le réacteur de recherche en utilisant une partie de l'uranium enrichi jusqu'à 5 % en sa possession. Celui-ci serait exporté vers la Russie qui poursuivrait l'enrichissement jusqu'au seuil de 20 %. Le combustible serait ensuite assemblé en France avant d'être livré à l'Iran. L'opération bénéficierait du soutien

156. Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, *op. cit.*, p. 293-294.

157. S/RES/1737 (2006), *précité*, §3 ; INFCIRC/254/Rev.8/Part I, *précité*.

158. Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, *op. cit.*, p. 294.

159. *Idem.* ; Sahar NOWROUZZADEH et Daniel PONEMAN, *The Deal That Got Away : The 2009 Nuclear Fuel Swap with Iran*, Belfer Center for Science et International Affairs, jan. 2021, 53 p., p. 5 ; William J. Burns résume le dilemme que pose la demande iranienne de la manière suivante : « *Either ElBaradei would produce and alternative supplier, or the Iranians would produce the material themselves – and move closer to weapons-grade enrichment* ». William J. BURNS, *The Back Channel*, *op. cit.*, Chapter 9.

160. Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, *op. cit.*, p. 294 ; Seyed Hossein MOUSAVIAN, *The Iranian Nuclear Crisis*, *op. cit.* ; William J. BURNS, *The Back Channel*, *op. cit.*, Chapter 9.

politique et financier des États-Unis¹⁶¹. Toutefois, la représentante de la France auprès de l'AIEA avertit sur la nécessité de soumettre le plan à l'approbation du Conseil de sécurité en raison des sanctions qui visent précisément le programme nucléaire iranien¹⁶². En effet, George Perkovich et Pierre Goldschmidt soulignent que plusieurs résolutions devraient être amendées pour permettre non seulement à l'Iran d'exporter son uranium faiblement enrichi, mais aussi aux États impliqués dans l'échange de recevoir les matières fissiles iraniennes et d'envoyer le combustible une fois assemblé¹⁶³, en particulier le paragraphe 7 de la résolution 1737 (2006).

809. Cette proposition est officiellement discutée avec l'Iran le 1^{er} octobre 2009 lors d'une réunion à Genève entre l'Iran et le P5+1, malgré les révélations de l'existence du site d'enrichissement de Fordou une semaine auparavant¹⁶⁴. Si les Iraniens acceptent le principe d'échange de combustible contre une partie de leur stock d'uranium faiblement enrichi, des désaccords subsistent sur les modalités de mise en œuvre de cette solution¹⁶⁵. D'une part, l'Iran refuse que la France fasse partie du consortium d'États chargé de fournir du combustible au réacteur de recherche de Téhéran en raison du non-respect par Paris de ses engagements antérieurs en matière de coopération nucléaire, rappelant le différend Eurodif¹⁶⁶. La France était pourtant le seul État, avec l'Argentine, à maîtriser la technologie permettant de fabriquer le combustible requis¹⁶⁷. Afin que l'Iran n'ait pas à traiter directement avec la France, Moscou propose que la Russie sous-traite la fabrication des plaques de combustible à la France, garantissant que les Iraniens n'aient de lien contractuel qu'avec les Russes¹⁶⁸. Malgré les avancées sur cette question, les Iraniens insistent également pour que l'échange entre l'uranium faiblement enrichi et le combustible soit simultané et non différé comme dans la proposition initiale¹⁶⁹. Selon Mark Fitzpatrick, spécialiste des questions de non-

161. Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, *op. cit.*, p. 294 ; Sahar NOWROUZZADEH et Daniel PONEMAN, *The Deal That Got Away*, *précité*.

162. Mohamed ElBaradei juge cette démarche « *excessively legalistic* » et craint qu'elle ne fasse échouer les négociations. Considérant que cet accord relève des compétences techniques de l'Agence en matière de coopération nucléaire, il exclut la possibilité de lancer des discussions au sein du Conseil de sécurité ou avec le P5+1. Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, *op. cit.*, p. 297.

163. George PERKOVICH et Pierre GOLDSCHMIDT, *Establishing the Right Precedent in Supplying Fuel to Iran*, Proliferation Analysis, Carnegie, 7 oct. 2009.

164. Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, *op. cit.*, p. 299-301 ; Seyed Hossein MOUSAVIAN, *The Iranian Nuclear Crisis*, *op. cit.*, p. 357 ; William J. BURNS, *The Back Channel*, *op. cit.*, Chapter 9.

165. Introductory remarks by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, at the press conference in Geneva following his meeting with Saeed Jalili, Secretary of the Iranian Supreme National Security Council, 1^{er} oct. 2009, Disponible sur < https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/discours/110393.pdf > (consulté le 23/04/2023).

166. Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, *op. cit.*, p. 306-307 ; Seyed Hossein MOUSAVIAN, *The Iranian Nuclear Crisis*, *op. cit.*, p. 357. V. *supra* §141, p. 83.

167. *Idem.* ; François NICOULLAUD, *Des atomes, des souris et des hommes*, *op. cit.*, p. 278.

168. Sahar NOWROUZZADEH et Daniel PONEMAN, *The Deal That Got Away*, *précité*, p. 20-21.

169. Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, *op. cit.*, p. 307.

prolifération nucléaire, un tel dispositif aurait considérablement réduit l'intérêt de l'échange en ce qui concerne le renforcement de la confiance car cela aurait impliqué que, pendant la durée de fabrication du combustible, l'Iran conserve sur son territoire une quantité d'uranium faiblement enrichi suffisante pour envisager la conception d'une arme nucléaire, d'autant plus que le stock de matière fissile aurait continué à augmenter¹⁷⁰.

810. Cherchant un compromis avec Téhéran, l'administration Obama aurait proposé, sans que l'Iran n'y réponde, d'expédier son stock d'uranium faiblement enrichi en Turquie, où il serait gardé sous séquestre jusqu'à ce que le combustible pour le réacteur soit livré à l'Iran¹⁷¹. Le rejet par l'Iran de l'échange de combustible entraîne une rupture dans la dynamique de négociation avec le P5+1 sur la question nucléaire que William J. Burns qualifie de « *pivot to greater pressure* »¹⁷². L'annonce par le président Mahmoud Ahmadinejad du début de la production d'uranium enrichi à 20 % en février 2010 achève de convaincre les membres du Conseil de sécurité de la nécessité de prendre des mesures supplémentaires pour endiguer la progression du programme nucléaire iranien¹⁷³.

b. L'initiative diplomatique du Brésil et de la Turquie

811. Malgré la décision iranienne d'augmenter son niveau d'enrichissement de l'uranium et le départ de Mohamed ElBaradei de l'AIEA, la proposition d'échange de combustible établie pour alimenter le réacteur de recherche de Téhéran n'est pas totalement enterrée. Après quelques mois, les Iraniens finissent par reconsidérer la possibilité de conserver provisoirement leur stock d'uranium faiblement enrichi sous séquestre en Turquie pendant la durée de fabrication du combustible¹⁷⁴. Alors que le P5+1 prépare un nouveau train de sanctions, l'Iran, le Brésil et la Turquie annoncent dans une déclaration commune du 17 mai 2010 avoir trouvé un accord sur une procédure d'échange de combustible nucléaire¹⁷⁵.

812. Cet accord prévoit que l'Iran envoie 1 200 kg de son uranium faiblement enrichi en Turquie pour y être échangé, dans un délai maximal d'un an, contre 120 kg de combustible pour le réacteur de recherche de Téhéran. L'accord précise que l'uranium enrichi déposé sous séquestre en Turquie resterait la propriété de l'Iran pendant toute la durée du processus. Les détails de l'échange sont spécifiés dans le cadre d'un accord écrit entre le Groupe de

170. Mark FITZPATRICK, « Iran: The Fragile Promise of the Fuel-Swap Plan », *Survival*, 2010, vol. 52, n° 3, p. 67-94, p. 72-73.

171. Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, *op. cit.*, p. 310; Sahar NOWROZZADEH et Daniel PONEMAN, *The Deal That Got Away*, *précité*, p. 28.

172. William J. BURNS, *The Back Channel*, *op. cit.*, Chapter 9.

173. Sur le changement de posture sur un renforcement de la pression économique contre l'Iran *idem*.

174. Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, *op. cit.*, p. 312.

175. Cette déclaration est parfois appelée « déclaration de Téhéran », ou « accord de Téhéran ». Nous n'utiliserons pas cette appellation pour éviter toute confusion avec la déclaration de Téhéran de 2003. « Joint Declaration by Iran, Turkey and Brazil », 17 mai 2010.

Vienne – constitué des États-Unis, de la Russie, de la France et de l’AIEA – et l’Iran, dans l’hypothèse où celui-ci accepterait d’y participer¹⁷⁶. Illustrant la volonté de nouveaux acteurs – la Turquie et le Brésil – de jouer un rôle actif dans la résolution de l’impasse diplomatique que constitue le dossier nucléaire iranien, la proposition tripartite est perçue par l’ancien directeur de l’AIEA comme un pas en avant¹⁷⁷. Si les efforts consentis par ces deux États sont largement salués, l’accord est jugé insuffisant pour rassurer la « communauté internationale » sur la nature du programme nucléaire iranien¹⁷⁸.

813. Le 24 mai 2010, la France, les États-Unis et la Russie écrivent au nouveau Directeur général de l’AIEA, Yukiya Amano, pour lui faire part des points qui posent des difficultés dans l’accord d’échange de combustible¹⁷⁹. Rendu public par *Reuters*, le contenu de cette lettre expose les nombreuses faiblesses du texte proposé conjointement par Téhéran, Brasilia et Istanbul¹⁸⁰. D’une part, l’accord n’impose aucune restriction à l’Iran en ce qui concerne la production et la conservation par l’Iran d’uranium enrichi à 19,75 % en contrepartie du ravitaillement en combustible du RRT. Il confère ainsi un droit pour l’Iran de participer à des activités d’enrichissement, en violation des résolutions du Conseil de sécurité¹⁸¹. Par ailleurs, les quantités d’uranium légèrement enrichi qui devraient être envoyées en Turquie n’ont pas été actualisées par rapport à la proposition de l’Agence malgré la poursuite par l’Iran de ses activités d’enrichissement pendant la durée des négociations, réduisant l’intérêt de l’accord en matière de non-prolifération¹⁸². La France, les États-Unis et la Russie soulignent

176. *Ibid.*, §5-7.

177. Cet accord est salué par les autorités chinoises. « Foreign Ministry Spokesperson Jiang Yu’s Regular Press Conference », 25 mai 2010, Disponible sur < http://mumbai.china-consulate.gov.cn/eng//fyth/201005/t20100526_5444021.htm > (consulté le 23/04/2023) ; L’initiative brésil-turque est en revanche perçue par le sous-secrétaire d’État américain, William Burns, comme un « *improvised effort* » et par la secrétaire d’État Hillary Clinton comme un transparent ploy visant à éviter l’adoption de nouvelles sanctions par le Conseil de sécurité contre le programme nucléaire iranien. Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, op. cit., p. 312 ; Matthew LEE, « Clinton: Iran fuel swap offer is ‘ploy’ », NBC News, 25 mai 2010 ; William J. BURNS, *The Back Channel*, op. cit., Chapter 9.

178. Pour un aperçu des réactions internationales à la déclaration conjointe de l’Iran, le Brésil et la Turquie, voir notamment « Accord entre l’Iran, le Brésil et la Turquie sur le nucléaire », *Le Monde*, 17 mai 2010 ; David E. SANGER et Michael SLACKMAN, « U.S. Is Skeptical on Iranian Deal for Nuclear Fuel », *New York Times*, 17 mai 2010.

179. « IAEA Receives Letters on Iran Fuel Supply from France, Russia and U.S. » AIEA, 9 juin 2010, Disponible sur < <https://www.iaea.org/newscenter/mediaadvisories/iaea-receives-letters-iran-fuel-supply-france-russia-and-us> > (consulté le 02/12/2022) ; S/PV.6335, précité, p. 8.

180. « Powers dismiss Iran fuel offer before U.N. vote », *Reuters*, 9 juin 2010.

181. À cet égard, le représentant permanent de la France auprès des Nations Unies, Gérard Araud, relève « la lecture biaisée que fait l’Iran de cet accord pour y voir une justification illimitée à l’enrichissement ». S/PV.6335, précité, p. 8.

182. L’ancien Directeur général de l’Agence rejoint la France, les États-Unis et la Russie sur ce point : « *When I had first proposed the fuel swap, Iran had produced about fifteen hundred kilograms of enriched uranium, so the agreement would have removed most of Iran’s inventory from the country. By the time of the agreement with Turkey and Brazil, the stock had risen to about twenty-five hundred kilograms, which of course made the agreement less attractive to the Americans as a diplomatic point of entry, since Iran would be retaining a “significant quantity”* ». Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception*, op. cit., p. 313.

également les imprécisions, voire l'irréalisme, du calendrier proposé pour fournir à l'Iran le combustible requis pour le RRT et le fait que le stock d'uranium enrichi placé sous séquestre en Turquie restera la propriété de l'Iran pendant toute la durée de l'opération, et non de l'AIEA comme dans le plan initial. Ceci apparaît d'autant plus problématique que l'Iran peut décider unilatéralement que les dispositions de l'accord n'ont pas été respectées et exiger de la Turquie qu'elle lui restitue les matières fissiles conservées sur son territoire ¹⁸³.

814. Le P5+1 entérine rapidement le rejet de la déclaration conjointe de l'Iran, du Brésil et de la Turquie sur l'échange de combustible en adoptant, le 9 juin 2010, la quatrième résolution du Conseil de sécurité intensifiant les sanctions contre Téhéran ¹⁸⁴. L'ancien Directeur de l'AIEA juge ainsi sévèrement la décision du P5+1 de choisir la voie de la coercition plutôt que celle du dialogue, considérant qu'ils ont « *refused to take yes for an answer* » ¹⁸⁵. Si la proposition des trois États présentait des faiblesses et des difficultés, ces dernières auraient pu être surmontées dès les premières phases de négociation selon Mohamed ElBaradei, soulignant qu'il était « *incomprehensible and somewhat naive to ask Iran – or any country, for that matter – to give up everything before the start of talks and expect a positive response* » ¹⁸⁶.

2. La dilution de l'objet des négociations

a. Le refus de l'Iran de négocier sur son programme nucléaire

815. Le rejet par le P5+1 de la proposition d'échange de combustible portée par l'Iran, la Turquie et le Brésil démontre une fois de plus que le principal point de blocage des négociations réside dans les concessions exigées de l'Iran avant même le début des discussions. Sur ce point, les Iraniens n'ont pas changé leur position sur la question de la suspension des activités d'enrichissement de l'uranium dans les négociations d'abord avec le E3, puis avec le P5+1 depuis l'échec de l'accord de Paris signé en novembre 2004 ¹⁸⁷. Plus encore, les représentants officiels ont cherché dès lors à diluer l'objet de la négociation en tentant de l'écarter vers d'autres sujets que son programme nucléaire, particulièrement entre 2008 et 2013. En opposition aux demandes du P5+1, l'Iran insiste pour que les pourparlers ne reprennent qu'après la reconnaissance d'un droit de l'Iran à enrichir l'uranium, mais aussi la suspension, voire l'annulation, des sanctions décidées à son encontre.

183. L'accord ne donne d'ailleurs aucune précision sur le devenir du stock d'uranium enrichi après la livraison du combustible à l'Iran.

184. Pour rappel, le Brésil a voté contre l'adoption de la résolution 1929 (2010).

185. Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception, op. cit.*, p. 312-313 citant « ElBaradei Slams West's Rejection of the Iran-Turkey-Brasil-Deal », Traduction en anglais, 3 juin 2010, Disponible sur < <http://www.campaigniran.org/casmii/index.php?q=node/10263> > (consulté le 14/12/2022)

186. Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception, op. cit.*, p. 313.

187. V. *supra* §294-298, p. 172 et s..

816. En juin 2008, le P5+1 et l’Iran transmettent chacun une nouvelle proposition traduisant leurs divergences sur les conditions d’une reprise des négociations¹⁸⁸. Couverte par une lettre au ministère des Affaires étrangères iranien, l’offre du P5+1 reprend le contenu de la proposition présentée à l’Iran en juin 2006, exigeant la suspension par l’Iran de ses activités nucléaires sensibles en contrepartie d’une reprise et d’un développement de la coopération, tant en matière d’énergie nucléaire que dans les domaines économique, politique et sécuritaire¹⁸⁹. Comme le souligne François Nicoullaud, il est difficile de « distinguer les progrès déterminants qu’elle contiendra par rapport à la précédente offre de 2006 », suggérant le manque d’attractivité de la proposition des six puissances¹⁹⁰. Les Iraniens présentent quelques jours plus tard une offre concurrente qui entreprend une reprise des négociations autour de trois thèmes, à savoir (i) les questions politiques et de sécurités (notamment le terrorisme, les drogues, l’immigration illégale et le crime organisé) ; (ii) les questions économiques (en particulier les coopérations pour le commerce et l’investissement, mais aussi dans le domaine énergétique) ; et enfin (iii) la question nucléaire¹⁹¹. Sur ce dernier point, l’Iran se contente d’appeler à des négociations globales menant à une coopération sur l’énergie nucléaire, sans même évoquer les mesures qu’il pourrait prendre pour résoudre les problèmes liés à son propre programme nucléaire. Une rencontre est tout de même organisée à la mi-juillet 2008 à Genève – à laquelle participe pour la première fois un diplomate américain, le sous-secrétaire d’État William Burns – mais n’a débouché sur rien, les Iraniens ayant demandé un gel voire l’annulation des sanctions unilatérales et multilatérales, sans aucune contrepartie concrète sur le programme nucléaire¹⁹².

817. De la même manière, l’Iran transmet au P5+1, en septembre 2009, une proposition révisée de son offre de 2008, après avoir laissé sans réponse l’invitation de Barack Obama à une reprise du dialogue direct, et indépendamment des négociations sur l’approvisionnement en combustible du réacteur de recherche de Téhéran¹⁹³. Comme la précédente, la proposition de 2008 éludait totalement la question d’un ralentissement des activités nucléaires iraniennes,

188. Pour un récit des négociations, voir notamment Seyed Hossein MOUSAVIAN, *The Iranian Nuclear Crisis*, op. cit., p. 310 et s. ; François NICOULLAUD, *Des atomes, des souris et des hommes*, op. cit., p. 270-272.

189. *Communication datée du 25 juin 2008 reçue du représentant permanent du Royaume-Uni auprès de l’Agence concernant une lettre et une offre en date du 12 juin 2008 remises à la République islamique d’Iran*, INFCIRC/730, 1^{er} juill. 2008.

190. Il note toutefois que, contrairement aux précédentes propositions, l’offre du P5+1 a immédiatement été rendue publique, « façon de prendre à témoin l’opinion iranienne et l’opinion internationale ». François NICOULLAUD, *Des atomes, des souris et des hommes*, op. cit., p. 270.

191. *Communication datée du 16 juin 2008 de la mission permanente de la République islamique d’Iran auprès de l’Agence relative au texte de l’« Ensemble de propositions de la République islamique d’Iran pour des négociations constructives »*, INFCIRC/729, 25 juin 2008.

192. Peter CRAIL, « Iran Not Receptive to Revised Nuclear Proposal », *Arms Control Today*, sept. 2008 ; Seyed Hossein MOUSAVIAN, *The Iranian Nuclear Crisis*, op. cit., p. 310-311 ; François NICOULLAUD, *Des atomes, des souris et des hommes*, op. cit.

193. Une version de l’offre révisée est accessible sur le site de l’*Arms Control Association*. Aucune date n’apparaît toutefois sur le document permettant de vérifier son authenticité. « Official Proposals on the

le président Mahmoud Ahmadinejad cherchant davantage un « *grand bargain* » avec son homologue américain qu'une reprise des négociations bilatérales sur le seul dossier nucléaire¹⁹⁴. Pour les Iraniens, la question nucléaire n'est qu'un élément de marchandage pour parvenir à un compromis global avec le P5+1, et plus particulièrement avec les États-Unis.

818. En décembre 2010, soit quelques mois après l'adoption de la résolution 1929 du Conseil de sécurité, le négociateur iranien Saïd Jalili rencontre Catherine Ashton qui a remplacé Javier Solana en tant que Haut représentant de l'Union européenne le 1^{er} décembre 2009. Bien loin de l'« esprit de Genève » qui avait contribué à l'aboutissement des négociations stratégiques russo-américaines en 1955¹⁹⁵, les discussions ne permettent d'entrevoir aucune percée vers une solution négociée. En effet, Saïd Jalili annonce à la chef de la diplomatie européenne que l'Iran n'acceptera aucune suspension de ses activités d'enrichissement d'uranium lors de la prochaine rencontre prévue en janvier 2011 à Istanbul¹⁹⁶. Bien que le président Ahmadinejad ait déclaré, quelques jours avant la rencontre en Turquie, qu'aucune négociation sur le programme nucléaire n'aurait lieu, l'Iran pose finalement deux conditions préalables à la reprise des pourparlers : la levée des sanctions décidées par le Conseil de sécurité et la reconnaissance d'un droit à l'enrichissement pour l'Iran. Ces conditions sont refusées par le P5+1, l'Iran ayant rejeté sa demande de cesser d'enrichir de l'uranium à 20 %¹⁹⁷.

b. L'ouverture des Iraniens aux négociations

819. Ce n'est qu'à partir d'avril 2012, lorsque les négociations reprennent à Istanbul, que l'Iran accepte de centrer les négociations sur son programme nucléaire¹⁹⁸. Dans une déclaration au nom du E3+3, la Haute représentante de l'Union européenne, Catherine Ashton, salue les discussions « *constructive and useful* » qui se sont déroulées dans la capitale turque et indique que les négociations vont se poursuivre dans une approche par étapes, basée sur la réciprocité et le respect par l'Iran de toutes les obligations découlant du TNP¹⁹⁹.

Iranian Nuclear Issue, 2003-2013 », Arms Control Association, Fact Sheets & Briefs, jan. 2022 ; Seyed Hossein MOUSAVIAN, *The Iranian Nuclear Crisis, op. cit.*, p. 348.

194. Le chef d'État iranien souhaiterait davantage négocier avec Barack Obama sur des sujets tels que le « management du monde » – la stabilité dans les Balkans ou le développement en Amérique latine – que sur le programme nucléaire de l'Iran. Mohamed ELBARADEI, *The Age of Deception, op. cit.*, p. 295 ; Seyed Hossein MOUSAVIAN, *The Iranian Nuclear Crisis, op. cit.*, p. 349.

195. Voir notamment Richard W. STEVENSON, *The Rise and Fall of Détente : Relaxations of Tension in US-Soviet Relations 1953-84*, Houndmills : Palgrave Macmillan, 1985, xiii-238, p. 27-62.

196. Seyed Hossein MOUSAVIAN, *The Iranian Nuclear Crisis, op. cit.*, p. 401.

197. Statement by the EU High Representative Catherine Ashton on behalf of E3+3 following the talks with Iran in Istanbul, 21 and 22 January 2011, 22 jan. 2011 ; Seyed Hossein MOUSAVIAN, *The Iranian Nuclear Crisis, op. cit.*, p. 402-403.

198. Steven ERLANGER, « At Nuclear Talks, Iran and 6 Nations Agree to Meet Again », *New York Times*, 14 avr. 2012 ; Trita PARSİ, *Losing an Enemy : Obama, Iran, and the Triumph of Diplomacy*, 2017, p. 144-145.

199. Statement by High Representative Catherine Ashton on behalf of the E3+3 following the talks with Iran, Istanbul, 14 April 2012, A 173/12, 14 avr. 2012.

Pourtant, la rencontre ne produit aucun résultat concret en raison du contexte tendu dans lequel elle se tient, le négociateur iranien Saïd Jalili ayant tenté, en vain, de convaincre Catherine Ashton de reporter l'entrée en vigueur de l'embargo pétrolier prévue au 1^{er} juillet 2012. Les Iraniens acceptent toutefois de participer à de nouvelles négociations avec le P5+1, à condition qu'elles se déroulent dans un État n'ayant pas adopté de sanctions unilatérales contre l'Iran²⁰⁰.

820. C'est donc à Bagdad en Iraq que le P5+1 et l'Iran se retrouvent le 23 mai 2012. À un mois de l'entrée en vigueur de l'embargo sur les produits pétroliers iraniens, « *neither Washington nor Brussels was in the mood for compromise* »²⁰¹. En effet, les demandes formulées par Téhéran en faveur d'un allègement de la pression économique ont renforcé la conviction des Occidentaux que les sanctions finiraient par infléchir la position de l'Iran sur son programme nucléaire. Les États-Unis présentent une nouvelle offre visant à mettre un terme à l'enrichissement de l'Iran à 20 %, mais n'incluant aucun allègement significatif des sanctions²⁰². Une levée des sanctions ne pourra être envisagée que lorsqu'un accord de long terme aura été conclu. Ignorant la proposition américaine, les Iraniens répondent avec un plan en cinq points qui inclut un élargissement de l'objet des négociations au-delà du programme nucléaire – notamment pour éviter l'escalade du conflit en Syrie – ainsi qu'une levée immédiate des sanctions multilatérales et unilatérales pour toute concession iranienne sur l'enrichissement à 20 %²⁰³. Les deux parties considérant les exigences de l'autre irréalistes, et donc irrecevables, la rencontre de Bagdad n'aboutit à aucun résultat tangible sur la question du programme nucléaire iranien²⁰⁴.

821. Bien que les Iraniens aient menacé d'annuler leur participation, de nouvelles négociations se tiennent à Moscou en juin 2012 au cours desquelles ils réaffirment leurs exigences. Aucun accord ne pourra être conclu sans reconnaissance par le P5+1 d'un droit pour l'Iran d'enrichir de l'uranium sur son territoire. Téhéran renouvelle également sa demande d'étendre les négociations aux problématiques régionales, particulièrement à la question syrienne qui divise le Conseil de sécurité. Le P5+1 durcit alors sa position en exigeant désormais que l'Iran satisfasse trois demandes : (i) qu'il cesse d'enrichir de l'uranium

200. Steven ERLANGER, *At Nuclear Talks, Iran and 6 Nations Agree to Meet Again*, précité; Trita PARSİ, *Losing an Enemy*, op. cit., p. 144-145.

201. *Ibid.*, p. 146.

202. L'offre ne mentionne qu'un assouplissement des restrictions dans le domaine de l'aviation civile qui empêchent l'Iran d'entretenir sa flotte aérienne. Steven ERLANGER et Rick GLADSTONE, « Iran Nuclear Talks End with No Deal », *New York Times*, 24 mai 2012.

203. Pour davantage de précisions sur le contenu de l'offre iranienne, voir notamment Julian BORGER, « "Progress" in Moscow: Iran says no with PowerPoint », *The Guardian*, 18 juin 2012; *Official Proposals on the Iranian Nuclear Issue, 2003-2013*, précité.

204. Aaron Miller, un ancien haut fonctionnaire du département d'État résume le bocage des négociations de la manière suivante : « *The West can't give enough on sanctions and Iran won't concede enough on the nuclear side* ». Steven ERLANGER et Rick GLADSTONE, *Iran Nuclear Talks End with No Deal*, précité.

à 20 % ; (ii) qu'il ferme l'usine d'enrichissement souterraine de Fordou ; et (iii) qu'il transfère à l'étranger son stock d'uranium enrichi²⁰⁵. Décrite par un diplomate occidental par la formule « *stop, shut and ship* », cette proposition n'offre en contrepartie aucun allègement substantiel des sanctions aux Iraniens. Or, si les sanctions ont été conçues pour engendrer un coût tel qu'elles obligerait l'Iran à limiter ses activités nucléaires, il n'aurait aucun intérêt à le faire si cela n'entraînait pas un allègement de la pression sur son économie et sa population. L'échec de Moscou semble surtout lié à des considérations politiques aux États-Unis. En effet, l'intransigeance des États-Unis sur le maintien des sanctions économiques s'explique avant tout par l'imminence des élections présidentielles de novembre 2012. En durcissant sa position vis-à-vis de l'Iran, le président Barack Obama, candidat à sa réélection, a évité le coût politique d'un accord faible sur le dossier nucléaire iranien, bien supérieur à celui du *statu quo*²⁰⁶. Critiquant l'approche des États-Unis à l'égard du dossier nucléaire iranien, Benjamin Nétanyahou prononce un discours à l'Assemblée générale des Nations Unies le 27 septembre 2012 au cours duquel il réclame qu'une « ligne rouge » claire soit établie pour freiner les ambitions nucléaires de Téhéran. Afin d'illustrer son propos, il brandit un dessin représentant schématiquement une bombe et trace au feutre rouge une ligne pour souligner l'urgence à enrayer les progrès de l'Iran en matière d'enrichissement²⁰⁷.

822. De nouvelles négociations se tiennent à Almaty au Kazakhstan en février puis en avril 2013 au cours desquelles le P5+1 demande à l'Iran de cesser d'enrichir de l'uranium à 20 % ainsi que de suspendre les activités dans l'installation de Fordou et, en contrepartie, accepte d'alléger les sanctions dans le secteur pétrochimique et visant l'or et les métaux précieux. De son côté, l'Iran réaffirme ses conditions en exigeant une reconnaissance de son droit à enrichir de l'uranium sur son territoire et une levée plus conséquente des sanctions internationales qui pénalisent son économie, sans concéder la moindre limitation de son programme nucléaire²⁰⁸. Malgré de longues et intenses discussions, la rencontre entre les six puissances et l'Iran au Kazakhstan n'aboutit à aucun accord, à la fois en raison de l'imminence de l'élection

205. Yeganeh TORBATI et Thomas GROVE, « Frustration mounts at deadlock in Iran nuclear talks », Reuters, 19 juin 2012.

206. « *Ultimately, the political reality in Washington meant that in Moscow, success would be failure, and failure would be success. Since the political cost of a small deal was deemed higher than the political cost of no deal, failing in Moscow would translate to success in Washington* ». Trita PARSİ, « The Blame Game », The Daily Beast, 29 juin 2012.

207. La mise en scène utilisée par le premier ministre israélien a été largement critiquée et détournée. « Israël demande à l'ONU de fixer une "ligne rouge" à l'Iran », Le Monde, 28 sept. 2012 ; Harriet SHERWOOD, « Netanyahu's bomb diagram succeeds – but not in the way the PM wanted », The Guardian, 27 sept. 2012 ; « Twitter Reaction to Netanyahu's "Red Line" », The Wall Street Journal, 27 sept. 2012.

208. Ravid BARAK, « In Ice-cold Kazakhstan, World Powers Try to Thaw Nuclear Talks With Iran », Haaretz, 26 fév. 2013 ; Lara JAKES, « World powers coax Iran into saving nuclear talks », Associated Press, 27 fév. 2013 ; Matt WILLIAMS, « Iran nuclear talks end with two sides "far apart on substance" », The Guardian, 6 avr. 2013 ; David M. HERSZENHORN, « Nuclear Talks With Iran End Without Accord or Plans for Another Round », New York Times, 6 avr. 2013.

présidentielle iranienne, mais surtout du fait des désaccords fondamentaux qui continuent de diviser les parties aux négociations²⁰⁹.

823. Ainsi les négociations qui se sont tenues entre avril 2012 et avril 2013 ont-elles tourné au « dialogue de sourds »²¹⁰. D'un côté, les États-Unis et l'Union européenne campent sur leurs positions, considérant que les sanctions qui frappent durement l'Iran le forceront à revenir à la table des négociations et à accepter les conditions fixées par le P5+1. De l'autre, les Iraniens s'estiment aussi en position de force, aussi bien parce qu'ils sont parvenus à maîtriser l'enrichissement de l'uranium en dépit des sanctions internationales qu'en regard du renforcement du rôle de l'Iran dans son environnement régional, particulièrement dans le conflit syrien.

B. Les discussions secrètes entre les États-Unis et l'Iran

824. Pendant que les discussions sur le nucléaire iranien dans le cadre du P5+1 s'enlisent, les États-Unis mettent en place un canal diplomatique par l'intermédiaire du Sultanat d'Oman pour négocier directement et dans le plus grand secret avec l'Iran. Si cette initiative témoigne de la volonté d'engagement des Iraniens et des Américains dans la recherche d'une solution négociée à la crise nucléaire, l'approche du scrutin présidentiel en Iran ne permet pas d'aboutir à des avancées concrètes. Fruit des sanctions décidées contre l'Iran, l'élection de Hassan Rohani à la présidence de la République islamique en juin 2013 suscite un regain d'optimisme quant à la poursuite des négociations (1). La réactivation du canal omanais permet aux Iraniens et aux Américains de s'accorder sur les principaux éléments constitutifs d'un accord sur le dossier nucléaire qui sera ensuite négocié dans le cadre du P5+1. La fusion des approches bilatérale et multilatérale s'opère non sans difficulté, aussi complémentaires soient-elles (2).

1. L'arrivée au pouvoir de Hassan Rohani

a. La mise en place d'un canal de négociations secret

825. Alors que les négociations sur le dossier nucléaire iranien patinent, un canal diplomatique parallèle – souvent désigné par l'expression « *back channel* » – se met en place à la fin de l'année 2011 avec le concours du Sultanat d'Oman²¹¹, souvent qualifié de

209. Aucune nouvelle rencontre n'a d'ailleurs été planifiée à l'issue des négociations d'Almaty.

210. Rouzbeh PARSİ, *Stereomorphonic: Iran and the West : Providing top quality surround sound for a dialogue of the deaf*, Analysis, EUISS, juin 2012, 5 p. ; Laurent FABIUS, *37 Quai d'Orsay : Diplomatie française 2012–2016*, Paris : Plon, 2016, 200 p., p. 61.

211. Sur la mise en place et l'utilisation de ce canal diplomatique secret, voir notamment les récits des diplomates américains ayant participé aux négociations nucléaires avec l'Iran, Mark LANDLER, *Alter Egos : Hillary Clinton, Barack Obama, and the twilight struggle over American power*, Ebook, New York :

« Suisse du Moyen Orient » pour sa tradition de neutralité dans la région²¹². Entretien de bonnes relations à la fois avec les États-Unis et avec l’Iran, les représentants officiels omanais ont régulièrement souligné l’importance du dialogue dans la résolution de la crise nucléaire iranienne et fait part aux autorités américaines de leur volonté d’établir un canal vers l’Iran²¹³. Malgré le scepticisme des diplomates américains, les Omanais parviennent à démontrer le sérieux et la crédibilité de leur initiative pour (r)établir des contacts entre Washington et Téhéran en jouant un rôle déterminant dans la libération de trois jeunes randonneurs américains en septembre 2011, condamnés à de lourdes peines pour espionnage²¹⁴.

826. À partir du mois d’octobre 2011, une série de rencontres à Mascate, la capitale omanaise, et d’appels téléphoniques se tiennent entre les Américains – particulièrement Hillary Clinton et John Kerry, alors président de la commission des affaires étrangères du Sénat – et les Omanais, représentés par le Sultan Qabus ibn Saïd et Salem Ismaily, l’un de ses conseillers qui a œuvré à la libération des randonneurs américains. En dépit du scepticisme de la Secrétaire d’État, John Kerry devient le principal architecte du canal omanais après avoir acquis la conviction que le Sultanat pouvait permettre de rétablir les relations irano-américaines avec l’approbation du Guide Suprême²¹⁵. Pour le Sultan, il existe une véritable opportunité de dialogue intrinsèquement liée à l’identité du ministre des Affaires étrangère, Ali Akbar Salehi, qui jouit de la confiance du Guide suprême en raison

Random House, 2016, 432 p., Chapter 10; William J. BURNS, *The Back Channel*, *op. cit.*, Chapter 9; Hillary RODHAM CLINTON, *Hard Choices*, *op. cit.*, p. 416-446; Wendy SHERMAN, *Not for the Faint of Heart*, *op. cit.*, Chapter 2; John KERRY, *Every Day Is Extra*, *op. cit.*, Chapter 18; Voir aussi les précisions apportées par le ministre iranien des affaires étrangères entre 2010 et 2013, Ali Akbar Salehi, sur le canal omanais, Mohammad Ali SHABANI, « Salehi reveals new details of secret US, Iran back channel », *Al-Monitor*, 23 déc. 2015.

212. Cette expression a aussi été utilisée pour désigner le Liban après la Seconde Guerre mondiale. Voir notamment, Sarie KHALID, « What’s next for the “Switzerland of the Middle East”? », *The McGill International Review*, 23 déc. 2018; Simeon KERR, « Switzerland of the Middle East: Economic crisis threatens Oman’s neutrality », *Financial Times*, 19 oct. 2020; Daniel MEIER, *Le Liban : Du mythe phénicien aux périls contemporains*, 3^e éd., Paris : Le Cavalier Bleu, 2022, 208 p., p. 37-41.

213. Le Sultanat se positionne davantage comme un « facilitateur » pour rétablir le contact entre Washington et Téhéran que comme un médiateur. « Scen setter for Secretary of Defense Robert Gates’ Visit to Oman », 07Muscat1079, Wikileaks, 7 nov. 2007; « Scen setter for Assistant Secretary of Defense Mary Beth Long’s Visit to Oman », 08Muscat776, Wikileaks, 12 nov. 2008; « Scen setter for General Patraeus’ Visit to Oman (July 26 - July 28, 2009) », 09Muscat797, Wikileaks, 22 juill. 2009.

214. Mark LANDLER, *Alter Egos*, *op. cit.*, Chapter 10; William J. BURNS, *The Back Channel*, *op. cit.*, Chapter 9; John KERRY, *Every Day Is Extra*, *op. cit.*, Chapter 18.

215. Selon Mark Landler, John Kerry était de loin « *the most vocal champion of the back channel* » ou encore « *the tireless booster of the secret channel* ». Mark LANDLER, *Alter Egos*, *op. cit.*, Chapter 10; William J. BURNS, *The Back Channel*, *op. cit.*, Chapter 9; John KERRY, *Every Day Is Extra*, *op. cit.*, Chapter 18.

de son rôle dans le programme nucléaire iranien²¹⁶, tout en étant l'un des plus fervents défenseurs à Téhéran de l'idée de donner une chance à la diplomatie²¹⁷.

827. Lorsque Salem Ismaily fait part aux Iraniens de la volonté des États-Unis de tenir des négociations bilatérales sur la question nucléaire à l'automne 2011, les Iraniens ne prennent pas la proposition au sérieux, à la fois parce que le premier mandat du président Obama touche à son terme, et en raison du manque de clarté du message²¹⁸. Après la réélection de Barack Obama, John Kerry succède à Hillary Clinton en tant que Secrétaire d'État au mois de février 2013, réaffirmant la priorité donnée par le président aux négociations sur le nucléaire iranien dans la conduite de son second mandat. Dans la perspective d'une rencontre irano-américaine à Mascate, William J. Burns rappelle que Barack Obama a précisé clairement le cadre dans lequel devront se dérouler les pourparlers pour maximiser les chances de succès de l'initiative diplomatique soutenue par le Sultanat d'Oman²¹⁹. D'une part, le canal omanais ne se substitue en aucun cas à l'approche du P5+1, mais constitue davantage un « *pragmatic complement* ». D'autre part, les discussions doivent rester, autant que faire se peut, secrètes pour éviter les oppositions internes susceptibles d'étouffer les négociations avant l'obtention d'un accord. Le président américain a également souligné l'importance de réserver le « *back channel* » aux seules discussions sur le dossier nucléaire qui constituaient à la fois le sujet le plus urgent et le plus explosif des problèmes soulevés par l'Iran, mais aussi la préoccupation autour de laquelle la « communauté internationale » avait atteint un consensus et sur laquelle les Iraniens semblaient prêts à s'engager. Convaincu qu'aucun accord ne pourrait être conclu avec l'Iran sans lui concéder une capacité limitée d'enrichissement, le président Obama invite également les négociateurs américains à garder à l'esprit la dimension transactionnelle des négociations. À cet égard, ils doivent indiquer à leurs homologues iraniens qu'ils ont prêts à explorer la possibilité d'un programme national d'enrichissement limité dans le cadre d'un accord global, à la condition qu'ils acceptent des contraintes strictes et à long terme sur le programme nucléaire, avec des dispositions de vérification et de contrôle très intrusives. Rappelant que les chances de succès des négociations restent faibles, Barack Obama demande à ce que toutes les options restent sur la table, du renforcement des sanctions à la possibilité d'une frappe militaire²²⁰.

216. Ali Akbar Salehi a notamment été le représentant de l'Iran auprès de l'AIEA entre 1997 et 2005 mais il a également dirigé l'OEAI entre 2009 et 2010. Il dirigera de nouveau l'organisation qui coordonne le programme nucléaire iranien entre 2013 et 2021.

217. *Idem*.

218. Ali Akbar Salehi a attendu d'être en mesure de confirmer le sérieux de la proposition américaine avant d'en informer le président Mahmoud Ahmadinejad. Mohammad Ali SHABANI, *Salehi reveals new details of secret US, Iran back channel, précité*.

219. Ce point est particulièrement détaillé par William J. BURNS, *The Back Channel, op. cit.*

220. *Ibid.*, Chapter 9.

828. Du côté iranien, Ali Akbar Salehi parvient à convaincre le Guide suprême de répondre favorablement à la proposition de négociations bilatérales avec l'administration américaine transmise par le Sultanat d'Oman. Considérant que les États-Unis ne sont pas dignes de confiance, l'Ayatollah Khamenei a également posé des conditions à la reprise d'un dialogue direct avec les États-Unis, rapportées par son ministre des Affaires étrangères²²¹. Premièrement, les négociations doivent se tenir à un niveau inférieur à celui des ministres des Affaires étrangères, ces derniers ne devant donc pas se rencontrer. Ensuite, les pourparlers ne doivent pas se dérouler « *for the sake of negotiations* », mais doivent conduire à une solution acceptable pour les deux parties prenantes. Enfin, et comme le président américain, il insiste sur le fait que les négociations ne doivent porter que sur la question nucléaire.

829. Après plus de quarante ans de défiance réciproque, les représentants officiels de Washington et de Téhéran se rencontrent pour la première fois dans un cadre bilatéral à Mascate en mars 2013 afin d'évoquer le dossier nucléaire²²². Si les attentes qui entourent ce premier contact direct sont modestes, le simple fait qu'il se tienne témoigne de la volonté d'engagement des deux parties dans la voie d'une solution négociée²²³. Cette première rencontre a surtout été l'occasion pour les protagonistes de préciser leurs intentions, les Américains insistant particulièrement sur le fait que leur objectif n'était pas le changement de régime, mais de garantir que l'Iran n'acquiert pas l'arme nucléaire²²⁴. En effet, l'imminence de l'élection présidentielle en Iran ne permet pas d'obtenir d'avancées majeures sur le dossier nucléaire compte tenu de l'incertitude sur l'issue du scrutin. Pour les Américains, l'élection d'Hassan Rohani en juin 2013 crée autant de surprise qu'elle ne suscite d'encouragement – « *a modest new sense of possibility* » pour William J. Burns – pour la poursuite de négociations sérieuses avec les Iraniens²²⁵.

221. Mohammad Ali SHABANI, *Salehi reveals new details of secret US, Iran back channel*, précité.

222. Une rencontre avait déjà eu lieu en 2008 dans le cadre des négociations du P5+1, v. *supra* §784, p. 436.

223. Le secrétaire d'État souligne à cet égard que « *the fact that they showed up at all, with the blessing of the supreme leader, demonstrated that they were taking the prospect of diplomacy seriously* ». John KERRY, *Every Day Is Extra*, *op. cit.*, Chapter 10 ; Le diplomate américain William Burns fait un constat similaire et ajoute : « *the Iranians in Oman were a welcome change and stark contrast to the doctrinaire, obstructionist Jalili-led delegation in the P5+1 talks. They were professionals, mostly career diplomats, and it wasn't hard to sense a shift in style and seriousness of engagement* ». William J. BURNS, *The Back Channel*, *op. cit.*, Chapter 9.

224. *Idem.*

225. *Idem.* ; John KERRY, *Every Day Is Extra*, *op. cit.*, Chapter 10.

b. Le poids des sanctions dans l'élection de Hassan Rohani en Iran

830. L'élection présidentielle de 2013 en Iran se déroule dans un contexte politique extrêmement tendu²²⁶. Sur le plan interne, le régime islamique est particulièrement affaibli depuis la réélection contestée de Mahmoud Ahmadinejad en 2009 et la répression du mouvement contestataire qui a suivi²²⁷. Le camp des conservateurs sort divisé des deux mandats de Mahmoud Ahmadinejad, marqués par une mauvaise gestion des affaires publiques, une corruption installée au sommet de l'État et le renforcement du clientélisme, particulièrement au profit du Corps des Gardiens de la révolution islamique²²⁸. Sur le plan international, les négociations sur le dossier nucléaire sont à l'arrêt alors que le renforcement progressif des sanctions internationales a fortement aggravé la crise économique endémique dans laquelle est plongé le pays depuis plusieurs décennies. Huit candidats sont autorisés à concourir par le Conseil des gardiens, l'ancien président Hachemi Rafsandjani et l'ancien chef de cabinet de Mahmoud Ahmadinejad, Esfandiar Rahim-Mashaie ayant été disqualifiés car jugés trop controversés. Saïd Jalili, secrétaire du Conseil suprême de la sécurité nationale et négociateur en chef du dossier nucléaire entre 2005 et 2013, tenant de la ligne dure face aux puissances occidentales et soutenu par le Guide suprême, fait rapidement figure de favori²²⁹. À la surprise générale, Hassan Rohani – candidat soutenu par les camps modéré et réformateur – remporte l'élection présidentielle le 14 juin 2013 en obtenant 50,7 % des suffrages dès le premier tour, avec un taux de participation élevé de 72,7 %²³⁰.

831. Saluée à la fois par les Iraniens et par la « communauté internationale », la victoire du modéré Hassan Rohani met en lumière trois succès selon l'ancien ambassadeur de France en Iran, François Nicoullaud : pour les Occidentaux, pour le régime islamique et

226. Sur le déroulement et les enjeux de l'élection présidentielle de 2013, voir notamment Marie LADIER-FOULADI, « La présidentielle iranienne de juin 2013 : enjeux et décryptages », *Confluences Méditerranée*, 2014, n° 88, p. 47-62 ; Michele GAJETTA, *The Trajectory of Iran's Nuclear Program*, *op. cit.*, p. 184-187.

227. V. *supra* §501-503, p. 282 et s.

228. Frederic WEHREY, Jerrold D. GREEN et al., *The Rise of the Pasdaran : Assessing the Domestic Roles of Iran's Islamic Revolutionary Guards Corps*, RAND, 2009, xxi-129 ; David MENASHRI, « Hassan Rouhani: Iran's New Hope for Change », *Strategic Assessment*, juill. 2013, vol. 16, n° 2, p. 7-21 ; Anoushivaran EHTESHAMI et Luciano ZACCARA, « Reflections on Iran's 2013 Presidential Elections », *Orient*, 2013, vol. IV, n° 54, p. 7-14 ; Jahangir AMUZEGAR, « Ahmadinejad's Legacy », *Middle East Policy*, 2013, vol. 20, n° 4, p. 124-132 ; Marie LADIER-FOULADI, « La présidentielle iranienne de juin 2013 : enjeux et décryptages », *précité* ; Elliot HEN-TOV et Nathan GONZALEZ, « The Militarization of Post-Khomeini Iran: Praetorianism 2.0 », *précité*.

229. « A Front-Runner Emerges in Iran's Election », *New York Times*, 28 mai 2013 ; Marie LADIER-FOULADI, « La présidentielle iranienne de juin 2013 : enjeux et décryptages », *précité*, p. 55.

230. Le candidat modéré a toutefois bénéficié du désistement du candidat réformateur Mohammad Reza Aref et de l'appui des anciens présidents Hachemi Rafsandjani et Mohammad Khatami. « Le modéré Hassan Rohani remporte la présidentielle en Iran », 15 juin 2013 ; « Iran : le modéré Rohani remporte la présidentielle », *Le Point*, 15 juin 2013 ; Michele GAJETTA, *The Trajectory of Iran's Nuclear Program*, *op. cit.*, p. 184.

pour la population iranienne²³¹. D'une part, pour les Occidentaux, l'arrivée au pouvoir du candidat modéré consacre le succès des sanctions économiques. Leurs effets ont alimenté le mécontentement et les frustrations de la population induits par le bilan catastrophique des deux mandats de Mahmoud Ahmadinejad. Ainsi le résultat de l'élection présidentielle de juin 2013 traduit-il le « ras-le-bol » de la population iranienne qui a préféré le changement au *statu quo*²³². Comme le souligne Bernard Hourcade, « les sanctions ont échoué à stopper le programme nucléaire iranien et à changer le régime [...] Mais elles ont affaibli et isolé l'Iran et les Iraniens n'en veulent plus »²³³. En ce sens, l'élection de Hassan Rohani constitue un camouflet pour la politique nucléaire de l'Iran, responsable des sanctions qui asphyxient progressivement l'économie depuis 2006²³⁴. D'autre part, cette élection est aussi un succès pour le régime islamique qui a « démontré [sa] capacité à tirer les leçons du soulèvement de 2009 [...] [et] su laisser passer au bon moment une grande bouffée de démocratie »²³⁵. Religieux modéré, fidèle du régime et du Guide suprême de longue date, avec de solides compétences en matière de défense, mais avec une réputation publique de pragmatisme, Hassan Rohani est naturellement apparu aux yeux de l'Ayatollah Khamenei comme le candidat idéal pour restaurer la légitimité de la République islamique²³⁶. Enfin, cette élection est surtout un succès pour le peuple iranien qui a manifesté « son irrépressible aspiration à la démocratie, à la modernité, et à la normalisation de la relation de l'Iran avec le monde », déçu par les présidences de Mohammad Khatami et Mahmoud Ahmadinejad²³⁷.

2. La complémentarité des approches bilatérales et multilatérales

a. Négociations directes entre Téhéran et Washington

832. De la même manière que l'élection de Barack Obama à la présidence des États-Unis a insufflé un souffle nouveau dans les négociations sur le nucléaire iranien, et sur la relation entre Téhéran et Washington, l'arrivée au pouvoir de Hassan Rohani suscite de nombreux

231. François NICOULLAUD, « Nouvelle donne à Téhéran », *À contre-courants*, 19 juin 2013 ; repris dans François NICOULLAUD, *Des atomes, des souris et des hommes*, *op. cit.*, p. 313-314.

232. Malgré le petit nombre de candidats, « voters ultimately knew that they did have a choice between the status quo and change ». Hooman MAJD, « In Iran, Hints of Hope and Change », *New York Times*, 18 juin 2013.

233. Serge MICHEL et Christophe AYAD, « En Iran, l'élection d'Hassan Rohani, fruit des sanctions », *Le Monde*, 17 juin 2013.

234. Dans le quotidien en exil *Rooz*, l'éditorialiste Mehrangiz Kar considère que l'élection de Hassan Rohani est un « vote sanction » contre la politique nucléaire menée par Téhéran, même qu'il s'agissait d'un « désaveu pour Saïd Jalili, l'actuel négociateur dans le nucléaire iranien, qui n'a obtenu que très peu de voix ». « Présidentielle : que signifie la victoire du modéré Rohani ? », *Courrier International*, 17 juin 2013.

235. François NICOULLAUD, *Nouvelle donne à Téhéran*, *précité*.

236. Clifton W. SHERILL, « Why Hassan Rouhani Won Iran's 2013 Presidential Election », *Middle East Policy*, été 2014, vol. XXI, n° 2, p. 64-75.

237. François NICOULLAUD, *Nouvelle donne à Téhéran*, *précité*.

espoirs quant à une résolution du différend nucléaire par la voie diplomatique²³⁸. Deux jours après son investiture le 4 août 2013, le président élu annonce publiquement son intention de reprendre les négociations avec le P5+1²³⁹. Dans le même temps, les Iraniens relancent le canal de négociations secret établi grâce aux Omanais²⁴⁰, leur initiative se concrétisant par une première rencontre début septembre dans le Sultanat²⁴¹. La délégation iranienne est conduite par deux diplomates, Abbas Araghchi et Majid Takht-Ravanchi, que le négociateur américain décrit comme des « *professional diplomats, not ideologues, but they were no less committed to Iran, no less proud of the revolution, no less determined to show that they could hold their own in the diplomatic arena* »²⁴². Dès le départ, les conditions semblent plus propices aux négociations²⁴³. Les effets massifs que produisent les sanctions internationales sur l'économie iranienne sont autant un levier pour Washington qui cherche à obtenir des concessions de Téhéran sur son programme nucléaire, que pour Hassan Rohani et Javad Zarif qui souhaitent montrer à leurs opposants qu'ils peuvent rapidement obtenir des Américains un allègement de la pression économique²⁴⁴.

833. Les Iraniens et les Américains parviennent à s'entendre sur les principes généraux d'une solution négociée à la crise nucléaire iranienne qui se déroulerait en deux phases, l'une intérimaire d'une durée de six mois et l'autre finale. S'ils évoquent les limitations du programme nucléaire iranien et les mesures de vérification qui devront être mises en place, les pourparlers se heurtent surtout aux désaccords sur l'ampleur de l'allègement des sanctions qui pourrait être concédé au cours de la période intérimaire. Les États-Unis proposent de rapatrier vers l'Iran une fraction des revenus pétroliers bloqués dans les banques étrangères afin d'alléger la pression économique sur l'Iran, tout en préservant l'architecture globale des sanctions, leur permettant de conserver tous les moyens de pression qui pourraient être utiles à la poursuite des négociations. Alors que Téhéran demande que l'ensemble des recettes pétrolières accumulées par l'Iran à l'étranger pendant la phase intérimaire – soit

238. L'élection de Hassan Rohani constitue une « opportunité en or » de trouver une solutions diplomatique à la crise nucléaire iranienne dont les États-Unis doivent s'emparer. Ali VAEZ, *US must not miss new opportunity to engage with Iran, précité*; Michele GAIETTA, *The Trajectory of Iran's Nuclear Program*, *op. cit.*, p. 187.

239. Des signes d'ouverture avaient déjà été observés en juin 2013, dans les jours qui ont suivi l'élection de Hassan Rohani. *idem.*; William J. BURNS, *The Back Channel*, *op. cit.*, Chapter 9.

240. William Burns souligne à cet effet l'importance d'avoir lancé les négociations secrètes avec les Iraniens alors que Mahmoud Ahmadinejad était toujours président et avant l'élection de Hassan Rohani : « *Had we waited until after the election, it might have appeared to the ever-suspicious Khamenei that we were fixated on Rouhani and neglecting the ultimate decision-maker. It also cost Rouhani far less political capital to push for direct talks with the Americans when the more hawkish Ahmadinejad government had already crossed that Rubicon.* ». *idem.*

241. *Ibid.*

242. *Ibid.*, Chapter 9.

243. Le diplomate américain souligne que les négociations se déroulent pour la première fois en langue anglaise et sans traduction, rendant les discussions à la fois plus faciles et plus informelles.

244. Les Iraniens insistent toutefois sur la nécessité de maintenir le canal de négociations secret pour éviter que des divulgations prématurées ne viennent torpiller les avancées diplomatiques. *idem.*

environ 18 milliards de dollars sur six mois – lui soit restitué, Washington indique qu’il n’est pas envisageable de débloquer plus de 4 milliards de dollars sur la période considérée²⁴⁵. Une seconde difficulté réside dans l’incapacité des autorités américaines à garantir qu’elles n’adopteront aucune nouvelle sanction contre l’Iran pendant la période intérimaire compte tenu du rôle du Congrès en la matière²⁴⁶.

834. Les négociateurs américains et iraniens se rencontrent de nouveau à New York à la fin du mois de septembre, en marge de l’Assemblée générale des Nations Unies. En l’espace de deux semaines, ce ne sont pas moins de quatre rencontres qui se tiennent entre les deux parties et qui permettent d’obtenir de premiers résultats concrets dans l’élaboration d’un accord intérimaire²⁴⁷. Deux nouvelles rencontres se déroulent à Mascate entre Téhéran et Washington pour affiner les contours d’une solution négociée. Malgré l’insuffisance de l’allègement des sanctions aux yeux des Iraniens et les désaccords sur les restrictions prévues eu égard à l’usine d’eau lourde à Arak, les Iraniens et les Américains décident de présenter les progrès réalisés dans le cadre des négociations bilatérales au P5+1 début novembre à Genève.

835. Après une ultime rencontre secrète à l’avant-veille de la reprise des négociations en format élargi, les États-Unis et l’Iran parviennent à convenir (i) des modalités d’un gel des activités d’enrichissement et de conversion de l’uranium, (ii) de la dilution du stock de matières enrichies à 20 %, (iii) des mesures de vérification et de surveillance à mettre en œuvre, et se sont rapprochés (iv) d’un accord sur l’allègement des sanctions d’environ 4 milliards de dollars sur six mois. Si le canal omanais n’a pas suffi à résoudre l’ensemble des différends sur la question du nucléaire iranien, il a tout de même permis d’établir un cadre général en deux phases, l’une intérimaire et l’autre finale, et une ébauche de texte intitulée « *draft joint working document* » – pour une reprise constructive et prometteuse des négociations avec le P5+1²⁴⁸.

b. La « fermeté constructive » de la France

836. Juste avant la reprise des négociations à Genève, Wendy Sherman – qui a succédé à William Burns comme sous-secrétaire d’État – informe ses partenaires du P5+1 de l’existence du canal de négociations secret mis en place entre les États-Unis et l’Iran²⁴⁹. Les représentants du P5+1 ne semblent pas tant surpris par la reprise du dialogue direct entre

245. William J. BURNS, *The Back Channel*, *op. cit.*, Chapter 9.

246. Sur les fondements des sanctions américaines, v. *supra* §474 et s., p. 267 et s.

247. Le Secrétaire d’État, John Kerry, et le ministre iranien des Affaires étrangères, Javad Zarif, se sont rencontrés pour la première fois à cette occasion. *idem*.

248. *Idem*.

249. Sur la fusion entre le canal bilatéral et les négociations dans le format P5+1, voir particulièrement du côté américain Wendy SHERMAN, *Not for the Faint of Heart*, *op. cit.*, Chapter 3; John KERRY, *Every*

Téhéran et Washington que par les concessions octroyées par les autorités américaines. Si les représentants du P5+1 comprennent l'approche américaine du secret des pourparlers, un certain sentiment de frustration domine quant au fait que les États-Unis ont finalement accepté un programme d'enrichissement limité en Iran dans le cadre d'un accord nucléaire global, alors qu'ils s'y étaient jusque-là opposés²⁵⁰.

837. Malgré les contrariétés qu'elles ont suscitées²⁵¹, les discussions secrètes qui se sont déroulées majoritairement à Oman apparaissent rapidement comme une avancée sérieuse vers une solution négociée à la crise nucléaire iranienne²⁵². Toutefois, l'ébauche d'accord rédigée conjointement par les Iraniens et les Américains ne reçoit pas immédiatement l'approbation de l'ensemble du P5+1 et engendre même de vives tensions entre les États-Unis et la France. Le ministre des Affaires étrangères français, Laurent Fabius, se montre particulièrement critique sur le contenu du texte qui a été négocié par le canal omanais et identifie cinq points qui devront être corrigés ou complétés²⁵³ :

1. il ne comporte pas d'engagement iranien explicite de renoncer à développer ou à obtenir d'armes nucléaires ;
2. il ne traite pas la question de l'enrichissement de l'uranium à long terme ;
3. il ne contient pas de plan satisfaisant pour traiter le stock d'uranium enrichi à 20 % ;
4. il ne limite pas la production des centrifugeuses au seul remplacement de celles qui sont cassées ;
5. il ne suspend pas toutes les activités liées à la construction du réacteur d'Arak, producteur de plutonium²⁵⁴.

838. Refusant de conclure « un accord au rabais », le ministre français rappelle la position de la France sur le dossier nucléaire iranien qu'il résume par la notion de « fermeté constructive »²⁵⁵. Si l'objectif de la France est bien la paix nucléaire, seul un accord robuste et vérifiable permettra de donner confiance à la « communauté internationale » dans le fait que l'Iran ne cherche pas à se doter de l'arme nucléaire, limitant le risque de prolifération

Day Is Extra, *op. cit.*, Chapter18 ; William J. BURNS, *The Back Channel*, *op. cit.*, Chapter 9 ; Eu égard à la réaction et à la position de la France, voir Laurent FABIUS, *37 Quai d'Orsay*, *op. cit.*, p. 65-69.

250. Wendy SHERMAN, *Not for the Faint of Heart*, *op. cit.*, Chapter 3 ; John KERRY, *Every Day Is Extra*, *op. cit.*, Chapter18.

251. Au-delà de l'insatisfaction de la délégation française, les Russes et les Chinois expriment aussi leur mécontentement de la méthode suivie par les États-Unis. Laurent FABIUS, *37 Quai d'Orsay*, *op. cit.*, p. 66.

252. Wendy Sherman, la négociatrice en chef des États-Unis, souligne l'optimisme qui entoure la reprise des pourparlers à Genève en rapportant que le ministre russe des Affaires étrangères, Sergueï Lavrov, avait placé sous son siège une bouteille de champagne. Wendy SHERMAN, *Not for the Faint of Heart*, *op. cit.*, Chapter 3.

253. « L'invité du samedi : Laurent Fabius », France inter, 9 nov. 2013.

254. Les seules critiques qui sont formulées par les négociateurs français relèvent des engagements nucléaires de l'Iran, suggérant qu'aucune opposition n'est exprimée sur l'ampleur de l'allègement des sanctions prévue dans la proposition de texte. Laurent FABIUS, « La genèse de l'accord du 14 juillet 2015 sur le nucléaire iranien », *précité*, p. 65.

255. Laurent FABIUS, *37 Quai d'Orsay*, *op. cit.*, p. 68.

dans la région²⁵⁶. Faute d'unité au sein du P5+1 sur le texte proposé par les États-Unis et l'Iran, essentielle à la fois pour conclure un accord, mais surtout en garantir la mise en œuvre, les négociations sont interrompues²⁵⁷. Elles reprennent deux semaines plus tard, toujours à Genève, après que le P5+1 a apporté des modifications somme toute modestes à la proposition d'accord issue des négociations bilatérales irano-américaines²⁵⁸.

839. Le 24 novembre 2013, un accord intérimaire, communément appelé PAC, est conclu à Genève pour une durée de six mois entre l'Iran et le E3/UE+3²⁵⁹. Bien qu'il ne s'agisse selon William Burns que d'un « *modest, temporary, and practical step* »²⁶⁰, le PAC n'en demeure pas moins un accord solide qui laisse le temps et l'espace aux parties prenantes de négocier un accord final, le P5+1 conservant un avantage dans la poursuite des pourparlers compte tenu de la pression économique colossale qui reste exercée contre Téhéran.

§2. Le Plan d'action conjoint du 24 novembre 2013

840. Après d'intenses et difficiles négociations, le Plan d'action conjoint est signé le 24 novembre 2013 à Genève par le E3/UE+3 et l'Iran²⁶¹. Il comporte un processus réciproque et par étapes pour parvenir à une solution globale mutuellement acceptable à long terme qui permette de garantir le caractère exclusivement pacifique du programme nucléaire iranien. À cet effet, le Plan – qui s'apparente à une « feuille de route » – comprend des engagements juridiquement non contraignants pris par les parties et repose sur le principe selon lequel « rien n'est convenu tant que tout n'est pas convenu ». Il prévoit une première phase intérimaire « d'une durée de six mois, et renouvelable par consentement mutuel, et au cours de cette période, toutes les parties œuvreront pour maintenir une atmosphère propice à des négociations de bonne foi » en prenant chacune des mesures volontaires (A). Au cours de cette phase intérimaire, les parties engageront des négociations sur les éléments indiqués par le Plan afin de parvenir à une solution globale dont la mise en œuvre se fera selon un calendrier à convenir entre les parties (B).

256. Laurent FABIUS, *37 Quai d'Orsay, op. cit.*, p. 68 ; Laurent FABIUS, « La genèse de l'accord du 14 juillet 2015 sur le nucléaire iranien », *précité*, p. 6, 8.

257. Opposé à l'accord, le sénateur républicain John McCain a célébré l'interruption des négociations en tweetant « *Vive la France !* ». John KERRY, *Every Day Is Extra, op. cit.*, Chapter 3 ; Wendy SHERMAN, *Not for the Faint of Heart, op. cit.*, Chapter 3.

258. Le Secrétaire d'État américain qualifie ces modifications de « *minor changes* ». John KERRY, *Every Day Is Extra, op. cit.* ; L'ancien ambassadeur François Nicoullaud souligne que les corrections du texte portent sur « des points d'importance plutôt modeste » mais que l'épisode a malgré tout laissé des traces durables. François NICOULLAUD, *Des atomes, des souris et des hommes, op. cit.*, p. 317.

259. Michael R. GORDON, « Accord Reached With Iran to Halt Nuclear Program », *New York Times*, 23 nov. 2013 ; « Accord historique sur le nucléaire iranien », *Le Monde*, 24 nov. 2013.

260. William J. BURNS, *The Back Channel, op. cit.*, Chapter 9.

261. Le texte de l'accord apparaît notamment en annexe d'une communication de l'AIEA. *INFCIRC/855, précité*.

A. La première phase d'une solution globale

841. Le Plan d'action conjoint détermine les mesures volontaires que doivent prendre les parties pendant la phase intérimaire afin d'établir la confiance nécessaire à une poursuite constructive des négociations. L'Iran s'engage ainsi à prendre des mesures volontaires pour garantir le caractère exclusivement pacifique de son programme nucléaire et dissiper les doutes quant à une éventuelle dimension militaire de ce dernier (1). En contrepartie, les mesures volontaires consenties par le E3/UE+3 consistent principalement à suspendre la mise en œuvre de certaines sanctions, et à geler celles qui sont directement liées aux activités nucléaires de l'Iran pour alléger la pression économique sur l'Iran (2)

1. Les engagements nucléaires de l'Iran

842. Comme l'avait exigé la France, le préambule du Plan d'action commun stipule que « l'Iran réaffirme qu'il ne cherchera en aucun cas à acquérir ou à élaborer des armes nucléaires ». Afin de prouver sa bonne foi, il s'engage à prendre, pendant la période intérimaire, des mesures volontaires visant à interrompre ou à réduire ses activités nucléaires présentant un risque élevé de prolifération (a), sous la surveillance accrue de l'AIEA (b).

a. La limitation des activités posant un risque de prolifération

843. Afin de dissiper les doutes sur la nature du programme nucléaire iranien, le Plan d'action conjoint comporte des mesures sur les trois principaux sujets de préoccupation du Conseil de sécurité et du P5+1 : l'enrichissement d'uranium, l'usine de production d'eau lourde d'Arak et l'activité de retraitement du combustible usagé.

844. D'une part, l'Iran annonce « qu'il n'enrichira pas d'uranium au-delà de 5 % au cours des six mois », contrairement aux dispositions pertinentes du Conseil de sécurité qui prévoyaient que l'Iran suspende « toutes activités liées à l'enrichissement »²⁶². Le Plan d'action conjoint reconnaît donc implicitement le droit à l'Iran de continuer d'enrichir, mais l'engage à respecter un seuil excluant une utilisation militaire. En effet, le Conseil de sécurité avait exprimé sa profonde inquiétude à l'annonce par l'Iran d'uranium enrichi à hauteur de 20 %, le procédé d'enrichissement permettant d'atteindre ce niveau étant techniquement proche de celui qui permet d'obtenir de l'uranium de qualité militaire enrichi à 90 %²⁶³. Le PAC prévoit également la neutralisation du stock d'uranium enrichi à 20 % pour dissiper les doutes qui pourraient subsister sur la nature du programme nucléaire

262. S/RES/1737 (2006), *précité*, §2.

263. S/RES/1929 (2010), *précité*, Préambule. Pour rappel, l'Iran avait décidé d'enrichir à 20 % après le refus des fournisseurs d'uranium d'approvisionner le réacteur de recherche de Téhéran destiné à des applications médicales.

iranien, les quantités accumulées par l'Iran pendant la durée des négociations étant bien supérieure à celle nécessaire pour la fabrication du combustible utilisé dans le réacteur de recherche de Téhéran²⁶⁴. À cet effet, l'Iran accepte de diluer la moitié de son stock d'uranium enrichi à 20 % jusqu'à obtenir de l'uranium enrichi au plus à 5 %, et d'utiliser l'autre moitié pour la fabrication de combustible du RRT.

845. D'autre part, le Plan conjoint d'action aborde la question du réacteur à eau lourde d'Arak dont la construction avait suscité des craintes de prolifération, cette technologie ayant été utilisée par d'autres États – particulièrement l'Inde – pour accéder à la capacité nucléaire militaire²⁶⁵. S'il est destiné à la production d'isotopes à des fins médicales, ce réacteur pourrait permettre à l'Iran d'obtenir chaque année près de 10 kg de plutonium de qualité militaire, offrant une alternative à l'enrichissement d'uranium pour la fabrication d'une arme nucléaire. En vertu du PAC, l'Iran annonce ainsi qu'il ne continuera pas à faire avancer ses activités au réacteur d'Arak pendant la période intérimaire, à savoir qu'il « ne mette pas le réacteur en service, ne transférera pas de combustible ou de l'eau lourde sur le site du réacteur, ne testera pas de combustible supplémentaire, ne produira pas plus de combustible pour le réacteur et n'installera pas les composants restants ». Si le rapport de l'AIEA du mois de mai 2013 faisait état d'une mise en service imminente du réacteur d'Arak, le dernier rapport avant la signature du PAC indiquait que les Iraniens ne procéderaient pas au démarrage du réacteur – c'est-à-dire sa mise en service avec des matières nucléaires – au premier trimestre 2014²⁶⁶. De la même manière, l'accord intérimaire répond aux préoccupations liées à l'activité de retraitement du combustible usagé. Si pour Djamchid Momtaz, « le fait que l'Iran ait accepté sans difficulté de s'engager, dans le cadre du PAC, à ne pas entreprendre de telles activités ni construire d'installations à cette fin devrait

264. Le dernier rapport publié par le Conseil des gouverneurs de l'AIEA avant la signature de l'accord intérimaire indique que le stock d'uranium enrichi à 20 % était de 196 kg. *Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP et des dispositions pertinentes des résolutions du Conseil de sécurité en République islamique d'Iran*, GOV/2013/56, Rapport du Directeur général, 15 nov. 2013, §13; Djamchid MOMTAZ, « Garantir la nature exclusivement pacifique du programme nucléaire de l'Iran (le Plan d'action conjoint du 24 novembre 2013) », *précité*, p. 54.

265. Voir notamment, *supra* §87 et s., p. 50 et s.

266. L'Iran avait confirmé le programme de mise en service suivant : « phase 1 — préparation de la mise en service (avec de faux assemblages combustibles et de l'eau ordinaire) au quatrième trimestre de 2013; phase 2 — mise en service (avec de vrais assemblages combustibles et de l'eau lourde) au premier trimestre de 2014; le réacteur devrait être pleinement opérationnel au cours du troisième trimestre de 2014 ». *Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP et des dispositions pertinentes des résolutions du Conseil de sécurité en République islamique d'Iran*, GOV/2013/27, Rapport du Directeur général, 13 mai 2013, §32; GOV/2013/56, *précité*, §36.

suffire à prouver sa bonne foi »²⁶⁷, l'Iran s'était déjà engagé par le passé à ne pas retirer le combustible usagé, sans que l'Agence soit capable de confirmer sa mise en œuvre²⁶⁸.

b. L'amélioration de la surveillance des activités nucléaires

846. Conformément au Plan d'action conjoint, les parties demandent à l'AIEA qu'elle « procède aux activités nécessaires de surveillance et de vérification liées au nucléaire »²⁶⁹. Afin de permettre à l'AIEA d'assurer sa mission, l'Iran s'engage à lui communiquer les informations spécifiées nécessaires et accorder à ses inspecteurs un accès à des sites déterminés dans la PAC, bien au-delà des prérogatives convenues dans l'Accord de garanties qu'elle a conclu avec l'Iran en 1974²⁷⁰. En conséquence de ses efforts supplémentaires en matière de surveillance et de vérification dans le cadre du PAC, l'Agence a estimé qu'elle supporterait une hausse de coûts d'environ 6 millions d'euros sur la période intérimaire de six mois qu'elle financera principalement par des contributions extrabudgétaires volontaires²⁷¹.

847. En vertu du Plan d'action conjoint, l'Iran s'engage à communiquer dans un délai de trois mois des informations concernant une large gamme d'activités nucléaires, « *y compris* des informations sur les plans de l'Iran pour les installations nucléaires, une description de chaque bâtiment sur chaque site nucléaire, une description de l'échelle des opérations pour chaque emplacement engagé dans des activités nucléaires spécifiées, des informations sur les mines et le traitement de l'uranium, et des informations sur la matière brute »²⁷². La liste énumérée dans le Plan ne semble ainsi pas exhaustive, suggérant que l'Agence pourrait exiger d'autres informations ayant trait aux activités nucléaires²⁷³. En ce qui concerne le réacteur d'Arak, source de préoccupation majeure en raison du plutonium qu'il produit, l'Iran doit soumettre à l'Agence un questionnaire concernant les renseignements descriptifs (QRD) actualisé et convenir avec elle sur la conclusion d'une méthode de contrôle de l'installation²⁷⁴.

267. Djamchid MOMTAZ, « Garantir la nature exclusivement pacifique du programme nucléaire de l'Iran (le Plan d'action conjoint du 24 novembre 2013) », *précité*, p. 55.

268. *Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP et des dispositions pertinentes des résolutions du Conseil de sécurité en République islamique d'Iran*, GOV/2011/54, Rapport du Directeur général, 2 sept. 2011, §30.

269. Lettre du 13 janvier 2014 adressée au Directeur général de l'Agence par les parties au Plan d'action conjoint du 24 novembre 2013, *Surveillance et vérification en République islamique d'Iran dans le cadre du Plan d'action conjoint*, GOV/2014/2, Rapport du Directeur général, 17 jan. 2014, Annexe.

270. *INFCIRC/214*, *précité*.

271. L'AIEA estime que le PAC a entraîné une hausse de 220 % des coûts annuels liées à la vérification par l'Iran de son accord de garanties. GOV/2014/2, *précité*, §9; « L'Iran et l'AIEA : vérification et contrôle au titre du PAGC », *Bulletin de l'AIEA*, juin 2016, vol. 57, n° 2, p. 26-27.

272. Nous soulignons. Les mines ne sont pas couvertes par les accords de garanties, v. la table A.1 en annexe.

273. Djamchid MOMTAZ, « Garantir la nature exclusivement pacifique du programme nucléaire de l'Iran (le Plan d'action conjoint du 24 novembre 2013) », *précité*, p. 56.

274. Dans son dernier rapport avant la conclusion du PAC, le Directeur général de l'AIEA rappelait que le dernier QRD pour le réacteur d'Arak avait été fourni par l'Iran le 24 mai 2006. Si certaines informations

848. Afin d'assurer le suivi des activités nucléaires de l'Iran et de vérifier l'exactitude des informations fournies durant la période intérimaire de six mois, les inspecteurs de l'Agence voient leurs pouvoirs étendus, au-delà des prérogatives convenues dans l'accord de garanties qu'elle a convenu avec l'Iran²⁷⁵. Ils disposent désormais d'un accès quotidien aux relevés des installations d'enrichissement de Fordou et Natanz et peuvent également procéder à des inspections inopinées. Un accès réglementé leur est aussi accordé pour les ateliers d'assemblage de combustibles, les ateliers de production et installation d'entreposage de rotors et de centrifugeuses, et les mines et installations de traitement d'uranium. Les dispositions acceptées par l'Iran au titre de l'amélioration de la surveillance de ses activités nucléaires par l'AIEA sont ainsi proches de celles contenues dans le protocole additionnel que l'Iran a signé en 2003, mais qu'il a cessé d'appliquer en 2006²⁷⁶

2. L'allègement de la pression économique sur l'Iran

849. En contrepartie des mesures volontaires prises par l'Iran au regard de son programme nucléaire, l'E3/UE+3 s'engage à alléger la pression économique sur Téhéran. Le Plan d'action conjoint distingue à cet effet les sanctions visant le programme nucléaire iranien, qui seront gelées pendant la période intérimaire (a), et celles ciblant le commerce international, partiellement suspendues (b).

a. Le gel des sanctions liées au nucléaire

850. Les sanctions les plus importantes visant le programme nucléaire de l'Iran ont été décidées par le Conseil de sécurité qui, entre 2006 et 2010, a adopté cinq résolutions dans le cadre du Chapitre VII de la Charte²⁷⁷. Ces dernières obligent les États membres à prendre des mesures de plus en plus contraignantes à l'encontre de l'Iran en vue de prévenir la fourniture et le transfert des articles ou technologiques susceptibles de contribuer aux activités liées à l'enrichissement, au retraitement ou à l'eau lourde, ou à la mise au point de vecteurs d'armes nucléaires²⁷⁸. Si les sanctions décidées par le Conseil de sécurité restent pleinement en vigueur pendant la période intérimaire, le PAC prévoit qu'aucune nouvelle

supplémentaires ont été fournies depuis, il souligne que « les principales caractéristiques de conception de l'installation n'ont toujours pas été communiquées ». GOV/2013/56, *précité*, § 37, note de bas de page 37.

275. Djamchid MOMTAZ, « Garantir la nature exclusivement pacifique du programme nucléaire de l'Iran (le Plan d'action conjoint du 24 novembre 2013) », *précité*, p. 56.

276. Sur l'Iran et son protocole additionnel, voir notamment François NICOULLAUD, *Des atomes, des souris et des hommes*, *op. cit.*, p. 328-330.

277. S/RES/1696 (2006), *précité*; S/RES/1737 (2006), *précité*; S/RES/1747 (2007), *précité*; S/RES/1803 (2008), *précité*; S/RES/1929 (2010), *précité*, Le Conseil de sécurité a également adopté la résolution 1835 du 27 septembre 2008 par laquelle il réaffirmait le contenu des résolutions précédentes.

278. V. Chapitre 3 sur les sanctions décidées par le Conseil de sécurité.

sanction liée au nucléaire ne soit décidée par l'organe des Nations Unies²⁷⁹. Pourtant, le PAC n'engage que ses signataires, à savoir le P5+1 et l'Iran, et non le Conseil de sécurité auquel il appartient de ne pas adopter de nouvelles mesures contre l'Iran pendant la période intérimaire. Selon Djamchid Momtaz, « il en résulte un conflit entre les obligations de ces puissances en vertu de la Charte et les engagements volontaires auxquelles elles ont souscrit dans ce domaine »²⁸⁰. Toutefois, les membres permanents du Conseil de sécurité peuvent en pratique garantir la mise en œuvre de cet engagement, en s'abstenant de présenter des projets de résolutions contenant de nouvelles sanctions contre l'Iran eu égard à son programme nucléaire, ou en exerçant leur droit de veto si les membres non permanents du Conseil le faisaient.

851. En outre, les mesures du Conseil de sécurité ont été renforcées par l'adoption de sanctions unilatérales de l'Union européenne et des États-Unis visant les programmes nucléaire et balistique de l'Iran²⁸¹. À cet égard, le PAC dispose qu'« aucune nouvelle sanction de l'UE liée au nucléaire » ne sera adoptée. Cet engagement ferme de l'Union est portée par la Haute représentante pour la PESC, Catherine Ashton, partie prenante aux négociations. En revanche, l'engagement des États-Unis dans ce domaine est conditionnel, le Plan d'action conjoint prévoyant que « l'administration des États-Unis, agissant conformément aux rôles respectifs du Président et du Congrès, s'abstiendra d'imposer de nouvelles sanctions liées au nucléaire ». La phraséologie met ici en exergue les limites du pouvoir exécutif en matière de sanctions, laissant ouverte la possibilité que l'administration américaine, dans le cadre d'une solution globale négociée, ne s'engage qu'à suspendre les sanctions plutôt qu'à les lever définitivement²⁸².

852. Ainsi le PAC instaure-t-il un *statu quo* dans les efforts déployés par le Conseil de sécurité, les États-Unis et l'Union européenne pour empêcher le développement du programme nucléaire iranien. S'ils s'abstiennent de prendre de « nouvelles sanctions liées au nucléaire », les mesures existantes destinées à entraver les activités nucléaires de l'Iran restent en vigueur. L'application du PAC en la matière se heurte toutefois à une difficulté, celle de préciser le sens qu'il faudrait donner à l'expression « sanctions liées au nucléaire ».

279. Le président du Comité des sanctions, l'ambassadeur australien Gary Quinlan, a ainsi souligné que « ces mesures ne peuvent être modifiées ou levées que par une décision du Conseil de sécurité » et que, d'ici-là, « les États Membres sont tenus de les appliquer ». S/PV.7082, 12 déc. 2013, *Conseil de sécurité, 7082^e séance*, p. 2.

280. Djamchid MOMTAZ, « Garantir la nature exclusivement pacifique du programme nucléaire de l'Iran (le Plan d'action conjoint du 24 novembre 2013) », *précité*, p. 60.

281. À ce propos, voir le Chapitre 4.

282. Kenneth KATZMAN, *Easing US Sanctions on Iran*, Iran Task Force, Atlantic Council, juin 2014, 9 p., p. 1 ; Djamchid MOMTAZ, « Garantir la nature exclusivement pacifique du programme nucléaire de l'Iran (le Plan d'action conjoint du 24 novembre 2013) », *précité*, p. 60.

b. La suspension de certaines sanctions économiques

853. Afin de renforcer les mesures du Conseil de sécurité liées au nucléaire, les États-Unis et l'Union européenne ont adopté des sanctions unilatérales ciblant les échanges de l'Iran avec le reste du monde, aussi bien commerciaux que financiers, dans le but de paralyser son économie et de contraindre le régime à négocier. En contrepartie des engagements de l'Iran à limiter son programme nucléaire, les États-Unis et l'Union européenne s'engagent à suspendre une partie de ces mesures au cours de la période intérimaire et à faciliter le commerce légitime pour alléger la pression économique sur Téhéran. L'allègement de la pression économique sur l'Iran n'engage que les États participant au PAC, les autres États ayant adopté unilatéralement des sanctions contre l'Iran n'ayant pas réduit la pression économique avant la signature d'un accord final garantissant la nature exclusivement pacifique du programme nucléaire iranien²⁸³.

854. D'une part, le PAC demande au E3/UE+3 de « marquer une pause dans les efforts visant à réduire davantage les ventes de pétrole brut par l'Iran, pour permettre aux clients actuels de ce pays d'acquérir leurs quantités moyennes actuelles de pétrole brut ». Pour ce faire, ils devront également suspendre les restrictions portant sur les services d'assurance et de transport associés, ces dernières entravant une augmentation même limitée des exportations d'or noir par l'Iran. En vertu du PAC, ils autorisent aussi « le rapatriement d'un montant convenu de revenus détenus à l'étranger », tirés des ventes de pétrole iranien²⁸⁴. Aussi les États-Unis et l'Union européenne s'engagent-ils à suspendre les sanctions qu'ils ont adoptées tant sur les « exportations iraniennes de produits pétrochimiques » que sur « l'or et les métaux précieux ». Les restrictions portant sur les services associés – notamment « l'assurance, le transport ou un service financier » – devront également être suspendues dans la mesure où ils sont requis pour faciliter les transactions susmentionnées. De la même manière, le PAC dispose que les États-Unis suspendront les sanctions qu'ils ont décidé sur l'industrie automobile iranienne. Pour garantir le respect par les Américains et les Européens de leurs obligations en la matière, les mesures suspendues en vertu du Plan d'action conjoint ont été soit « votées par les parlements mais autorisent l'exécutif à les suspendre », soit « imposées en dehors de tout processus législatif »²⁸⁵. Si le PAC fixe les lignes directrices de la suspension des sanctions par les États-Unis et l'Union européenne, il n'en précise pas

283. Voir par exemple, Charly HESSOUN, « Allègement des sanctions contre l'Iran : le Canada n'est pas partant », *La Nouvelle Tribune*, 25 nov. 2013.

284. L'accord intérimaire ne prévoit en revanche aucun allègement des sanctions portant sur les recettes pétrolières.

285. Djamchid MOMTAZ, « Garantir la nature exclusivement pacifique du programme nucléaire de l'Iran (le Plan d'action conjoint du 24 novembre 2013) », *précité*, p. 57.

les modalités qui devront être définies par les parties prenantes et dépendront donc de leur interprétation de l'accord²⁸⁶.

855. D'autre part, les États-Unis acceptent également de revenir sur les sanctions visant le secteur de l'aviation civile qui mettent gravement en danger la sécurité des vols en empêchant l'Iran d'entretenir et de moderniser ses avions²⁸⁷. Ils s'engagent ainsi à autoriser la fourniture de pièces détachées, mais aussi les inspections et réparations liées à la sécurité de ses appareils. Si l'Union européenne n'a jamais adopté de sanctions contre l'Iran visant le domaine de l'aviation civile, les Européens se sont retrouvés dans l'incapacité d'aider l'Iran à maintenir et entretenir sa flotte aérienne en raison des sanctions américaines. Comme le souligne Florent Pouponneau, « les Européens ne peuvent ni offrir des pièces détachées pour des avions iraniens vieillissants de conception américaine (Boeing), ni vendre de nouveau appareils européens (Airbus) à cause de la présence des moteurs Rolls-Royce comprenant des pièces américaines »²⁸⁸

856. Au-delà de la suspension partielle des sanctions occidentales, l'allègement de la pression économique sur Téhéran se traduit également par des efforts du E3/UE+3 pour promouvoir le commerce légitime avec l'Iran, c'est-à-dire les échanges qui ne sont pas visés par des sanctions. À cet égard, le PAC prévoit que l'Union européenne relève jusqu'à un montant convenu les seuils d'autorisation pour les transactions commerciales non soumises aux sanctions. Le E3/UE+3 s'engage également à établir un circuit financier entre des banques étrangères et des banques iraniennes non désignées « afin de faciliter le commerce humanitaire pour les besoins nationaux de [l'Iran] », largement pénalisé par la déconnexion de l'Iran du réseau mondial SWIFT. Il s'agirait ainsi de permettre à l'Iran d'utiliser ses recettes pétrolières détenues à l'étranger pour effectuer des transactions concernant « des produits alimentaires et agricoles, la médecine, le matériel médical et des dépenses médicales encourues à l'étranger ». Ce circuit pourrait également être utilisé par l'Iran pendant la période intérimaire pour s'acquitter des frais de scolarité des étudiants iraniens inscrits dans des universités étrangères, ou encore pour procéder au paiement de sa quote-part du budget des Nations Unies²⁸⁹. Si les dispositions précédentes concernaient exclusivement les Américains et les Européens, en raison des sanctions unilatérales qu'ils ont prises pour

286. À ce titre, le PAC s'apparente davantage à une feuille de route

287. Les sanctions internationales ont été jugées responsables de plusieurs crashes d'avions iraniens. *The safety deficiencies arising out of the United States sanctions against the civil aviation of the Islamic Republic of Iran*, Working Paper A36-WP/275, ICAO, 20 sept. 2007, 5 p. ; François NICOULLAUD, « Les relations Iran-États-Unis », *précité*, p. 492 ; « Le crash de l'avion iranien imputé aux sanctions internationales », *L'Orient Le Jour*, 17 juill. 2009.

288. Florent POUPONNEAU, « Une division internationale du travail diplomatique : Analyse de la politique étrangère française autour du problème du nucléaire iranien », *Revue française de science politique*, 2013, vol. 63, n° 1, p. 51-73, p. 66.

289. Même si cela n'est pas précisé dans le Plan, ce mécanisme pourrait aussi permettre à l'Iran de procéder au paiement de sa contribution au budget de chacune des institutions spécialisées du système

renforcer les mesures du Conseil de sécurité, la mise en place d'un circuit financier pour favoriser le commerce humanitaire incombe également à la Chine et à la Russie.

B. La phase finale d'une solution globale

857. Le E3/UE+3 comme l'Iran mettent en œuvre les mesures volontaires auxquelles ils se sont engagés dès le 20 janvier 2014, permettant de maintenir une atmosphère propice aux négociations (1). Doivent désormais s'engager des discussions sur les éléments de l'étape finale d'une solution globale qui devra garantir le caractère exclusivement pacifique du programme nucléaire iranien et permettre la levée de l'ensemble des sanctions décidées à l'encontre de l'Iran (2)

1. La mise en œuvre de la phase intérimaire

858. Le 12 janvier 2014, l'Iran et l'E3/UE+3 conviennent que le Plan d'action conjoint prendra effet en date du 20 janvier 2014²⁹⁰. Dans une lettre conjointe adressée au Directeur général de l'AIEA datée du 13 janvier, ils demandent que l'Agence « procède aux activités nécessaires de surveillance et de vérification liées au nucléaire »²⁹¹. Ainsi l'Agence confirme-t-elle qu'au 20 janvier 2014, l'Iran a bien mis en œuvre les mesures volontaires qu'il a accepté de prendre pour une période de six mois puisqu'il a, notamment, « cessé d'enrichir de l'uranium à plus de 5 % » et « commencé à diluer l'UF₆ enrichi jusqu'à 20 % »²⁹². En outre, l'Agence confirme avoir reçu plusieurs communications écrites de l'Iran en ce qui concerne lesdites mesures volontaires, à la fois pour renouveler son engagement à ne pas mener certaines activités nucléaires, mais aussi pour transmettre à l'Agence des renseignements relatifs à ses installations sensibles²⁹³.

859. En retour, les Européens et les Américains suspendent certaines restrictions économiques contre Téhéran par des aménagements temporaires de leurs régimes de sanctions respectifs. En ce qui concerne les mesures portant sur les exportations iraniennes de pétrole, les États-Unis indiquent qu'ils s'engagent à mettre un terme à leur politique consistant à persuader certains États – la Chine, l'Inde, le Japon, la Corée du Sud, Taïwan et la Turquie – de réduire davantage leurs importations de brut en provenance d'Iran. À cet effet, les autorités américaines leur accordent des dérogations (*waivers*) pour une durée de six mois leur permettant de maintenir constants les volumes de pétrole importés d'Iran par rapport

onusien. Djamchid MOMTAZ, « Garantir la nature exclusivement pacifique du programme nucléaire de l'Iran (le Plan d'action conjoint du 24 novembre 2013) », *précité*, p. 59.

290. GOV/2014/2, *précité*, §4.

291. *Ibid.*, Annexe.

292. *État du programme nucléaire iranien dans le cadre du Plan d'action conjoint*, GOV/INF/2014/1, Rapport du Directeur général, 20 jan. 2014, §2.

293. *Ibid.*, §3.

au moment de l'entrée en vigueur du Plan d'action conjoint²⁹⁴. L'achat de pétrole brut iranien par des entités situées en dehors des juridictions bénéficiant d'exemptions reste passible de sanctions en vertu de la législation américaine²⁹⁵. L'UE suspend quant à elle la mise en œuvre de l'embargo sur les produits pétroliers iraniens décidé en janvier 2012 pour une durée de six mois en adoptant la décision 2014/21/PESC²⁹⁶.

860. De la même manière, les Européens et les Américains suspendent l'application des sanctions visant les produits pétrochimiques iraniens, mais aussi de l'interdiction du commerce d'or et de métaux précieux avec le gouvernement iranien²⁹⁷, ce qui pourrait rapporter à l'Iran autour de 1,5 milliard de dollars pendant la période intérimaire selon les autorités américaines²⁹⁸. Les sanctions américaines visant le secteur automobile iranien sont également suspendues, tout comme les mesures dans le domaine de l'aviation civile²⁹⁹. Sur ce dernier point, les autorités américaines mettent en place un système de licences spécifiques pouvant être délivrées au cas par cas pour autoriser des personnes à s'engager dans des transactions destinées à assurer la sécurité d'exploitation des avions commerciaux de passagers iraniens qui sont autrement interdites par la législation américaine³⁰⁰. Comme

294. Toutefois, ces États ne pourront en aucun cas augmenter leurs importations de pétrole brut sur la période, v. *supra* §566, p. 317. « Guidance Relating to the Provision of Certain Temporary Sanctions Relief in Order to Implement the Joint Plan of Action Reached on November 24, 2013, Between the P5 + 1 and the Islamic Republic of Iran », U.S. Department of Treasury & U.S. Department of State, 20 jan. 2014, Disponible sur < https://home.treasury.gov/system/files/126/jpoa_guidance.pdf > (consulté le 21/12/2022), p. 5-6 ; « Frequently Asked Questions Relating to the Temporary Sanctions Relief to Implement the Joint Plan of Action between the P5 + 1 and the Islamic Republic of Iran », OFAC, 20 jan. 2014, Disponible sur < https://home.treasury.gov/system/files/126/jpoa_faqs.pdf > (consulté le 21/12/2022), p. 6-7 ; « Provision of Certain Temporary and Limited Sanctions Relief in Order To Implement the Joint Plan of Action of November 24, 2013 Between the P5+1 and the Islamic Republic of Iran »

295. Les entités impliquées dans ce type de transaction peuvent faire l'objet d'un gel de ses avoirs détenus aux États-Unis ou se voir priver l'accès au marché financier américain. *ibid.* ; *Guidance Relating to the Provision of Certain Temporary Sanctions Relief in Order to Implement the Joint Plan of Action Reached on November 24, 2013, Between the P5 + 1 and the Islamic Republic of Iran*, précité, p. 5-6.

296. Cette suspension vise non seulement les mesures restrictives relatives à l'interdiction de la fourniture de services de transport pour le pétrole iranienne, mais elle concerne également la fourniture de produits d'assurance et de réassurance qui y sont associés. Décision 2014/21/PESC du Conseil du 20 jan. 2014 modifiant la décision 2010/413/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *J. O.*, L 15, Insertion de l'article 26 bis.

297. *Idem.* ; *Guidance Relating to the Provision of Certain Temporary Sanctions Relief in Order to Implement the Joint Plan of Action Reached on November 24, 2013, Between the P5 + 1 and the Islamic Republic of Iran*, précité, p. 5-6 ; *Provision of Certain Temporary and Limited Sanctions Relief in Order To Implement the Joint Plan of Action of November 24, 2013 Between the P5+1 and the Islamic Republic of Iran*, précité.

298. Fact Sheet: First Step Understandings Regarding the Islamic Republic of Iran's Nuclear Program, 23 nov. 2013, Disponible sur < <https://iranprimer.usip.org/resource/interim-nuclear-deal> > (consulté le 24/04/2023).

299. *Guidance Relating to the Provision of Certain Temporary Sanctions Relief in Order to Implement the Joint Plan of Action Reached on November 24, 2013, Between the P5 + 1 and the Islamic Republic of Iran*, précité ; *Provision of Certain Temporary and Limited Sanctions Relief in Order To Implement the Joint Plan of Action of November 24, 2013 Between the P5+1 and the Islamic Republic of Iran*, précité.

300. Les activités qui peuvent faire l'objet d'une licence comprennent, sans s'y limiter, l'exportation et la réexportation de : services liés à l'inspection d'aéronefs commerciaux et de pièces en Iran ou dans un pays

le soulignent les autorités américaines dans les lignes directrices sur la mise en œuvre du PAC, les sanctions relatives au secteur de l'aviation civile iranien sont les seules dont l'allègement puisse impliquer une « *U.S. person* » ou une entité contrôlée ou détenue par une « *U.S. person* »³⁰¹

861. Conformément au Plan d'action conjoint, les États-Unis et l'Union européenne prennent aussi des disposition pour autoriser « le rapatriement d'un montant convenu des revenus détenus à l'étranger » provenant de la vente de pétrole iranien. À condition qu'il respecte ses engagements en vertu du PAC, l'Iran devrait ainsi accéder à un total de 4,2 milliards de dollars par versements mensuels tout au long de la période intérimaire³⁰², c'est-à-dire entre le 20 janvier et le 20 juillet 2014³⁰³. Le premier paiement d'un montant de 550 millions de dollars est réalisé dès le 1^{er} février 2014 sur un compte détenu par la Banque centrale d'Iran en Suisse³⁰⁴.

2. Les objectifs de la phase finale

862. Dès sa mise en œuvre, le Plan d'action conjoint prévoit que ses signataires entament des négociations sur les « éléments de l'étape finale d'une solution négociée » qui ont trait non seulement aux droits et obligations de l'Iran eu égard à ses activités nucléaires, mais aussi aux contreparties concédées par le E3/UE+3. Les détails devront être fixés au plus tard un an après la conclusion du PAC pour parvenir à une « solution globale, durable, mutuellement agréée, qui garantirait que le programme nucléaire de l'Iran sera exclusivement pacifique ».

a. Une capacité d'enrichissement limitée et encadrée

863. Cette solution globale devra refléter « les droits et obligations des parties au TNP et aux accords de garanties de l'AIEA ». Tant que les dispositions du PAC n'auront pas été mises en œuvre, l'Iran sera soumis à un « traitement discriminatoire » différent de celui

tiers ; services liés à la réparation ou à l'entretien d'aéronefs commerciaux en Iran ou dans un pays tiers ; et biens ou technologies, y compris les pièces de rechange, vers l'Iran ou un pays tiers. OFAC, Statement of Licensing Policy on Activities Related to the Safety of Iran's Civil Aviation Industry, 20 jan. 2014.

301. *Guidance Relating to the Provision of Certain Temporary Sanctions Relief in Order to Implement the Joint Plan of Action Reached on November 24, 2013, Between the P5 + 1 and the Islamic Republic of Iran*, précité, p. 1-2.

302. Fact Sheet: First Step Understandings Regarding the Islamic Republic of Iran's Nuclear Program, précité.

303. Cette somme ne représente qu'une fraction infime des 100 milliards de dollars d'avoirs en devise étrangère détenus par l'Iran dont la grande majorité est inaccessible. *Negotiations on Iran's Nuclear Program*, Hearing before the Committee on Foreign Relations S. HRG. 113-546, U.S. Senate, 4 fév. 2014, p. 8-9.

304. Cette information a été confirmée par les autorités iraniennes. *ibid.*, p. 9 ; « Iran gets first tranche of assets under sanctions relief - IRNA », Reuters, 3 fév. 2014.

dont jouissent les autres États parties³⁰⁵. En effet, l'Iran ne saurait prétendre aux droits prévus par le Traité – particulièrement le droit aux usages pacifiques de l'atome qui figure à l'article IV – s'il ne respecte pas les obligations qui découlent de son adhésion au TNP, et réciproquement. Sur ce point, le préambule de la résolution 1803 du 3 mars 2008 précisait déjà que « ce n'est qu'une fois que la confiance de la communauté internationale dans le programme nucléaire de l'Iran sera rétablie [que] celui-ci sera traité de la même manière que tout État non doté d'armes nucléaires partie au [TNP] ». Si les rédacteurs du texte de l'accord ont pris soin d'éviter toute référence directe à un « droit à l'enrichissement », dont la reconnaissance a toujours été exigée par l'Iran, le PAC prévoit que l'Iran puisse disposer d'une capacité d'enrichissement limitée dont les paramètres devront être convenus conformément aux besoins pratiques de l'Iran³⁰⁶. Aussi l'Iran doit-il dissiper pleinement les préoccupations liées au réacteur d'Arak en modifiant, comme il s'y est déjà engagé, la conception de ce réacteur afin qu'il produise moins de plutonium, mais également en renonçant sur le long terme à toute activité de retraitement.

864. Afin d'instaurer la confiance dans les fins exclusivement pacifiques de son programme nucléaire, l'Iran s'engage à ratifier et appliquer le Protocole additionnel. Après la visite à Téhéran des ministres des Affaires étrangères allemand, britannique et français en octobre 2003, l'Iran avait signé le Protocole additionnel au mois de décembre et accepté de le mettre en œuvre de manière volontaire jusqu'en février 2006, sans jamais le ratifier³⁰⁷. Malgré l'étendue des pouvoirs accordés à l'Agence en vertu du Protocole additionnel, le Plan d'action conjoint prévoit d'aller au-delà en demandant à l'Iran d'appliquer « pleinement les mesures de transparence et la surveillance améliorée convenues ». L'Iran devra donc être soumis à un régime de contrôle et de vérification strict pendant toute la durée de l'accord de long terme, beaucoup plus intrusif que celui qui est mis en œuvre par l'Agence pour surveiller les activités nucléaires des États non dotés de l'arme nucléaire.

b. La levée globale des sanctions économiques contre l'Iran

865. En contrepartie de la limitation de ses activités nucléaires, le PAC dispose que l'Iran pourra « jouir pleinement de son droit d'utiliser l'énergie nucléaire à de fins pacifiques en vertu des articles pertinents du TNP », particulièrement l'article IV. La solution globale devra donc inclure un volet de coopération nucléaire civile internationale qui pourra notamment

305. Djamchid MOMTAZ, « Garantir la nature exclusivement pacifique du programme nucléaire de l'Iran (le Plan d'action conjoint du 24 novembre 2013) », *précité*, p. 61-62.

306. Au moment de l'adoption du PAC, les besoins de l'Iran en uranium enrichi sont limités étant donné que le combustible de l'unique réacteur opérationnel de l'Iran, situé à Bushehr, est fourni par le constructeur russe de la centrale. En revanche, l'augmentation de la demande d'énergie consécutive à l'accroissement de la population et à la volonté de l'Iran de réduire sa consommation de pétrole pourrait exercer une pression à la hausse sur les besoins de l'Iran en uranium enrichi. *ibid.*, p. 64.

307. V. *supra* §264-266, p. 155 et s..

porter sur « l'acquisition de réacteurs à eau ordinaire et réacteurs de recherche modernes et d'équipements connexes, et la fourniture de combustible nucléaire moderne et de pratiques de R-D convenues ». Les concessions octroyées par l'E3/UE+3 sur l'enrichissement de l'uranium modifient ainsi la portée de la coopération nucléaire civile internationale proposée à l'Iran dans le cadre du PAC, les précédentes offres de coopération concernant des garanties d'approvisionnement en combustible.

866. Surtout, le Plan d'action conjoint prévoit qu'à l'issue de l'étape finale de la solution globale qui garantira la nature exclusivement pacifique du programme nucléaire de l'Iran, toutes les sanctions décidées à son encontre seront levées. Le Plan précise qu'il s'agit non seulement des sanctions « liées au nucléaire » instaurées par les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies, mais aussi celles prises individuellement ou collectivement par les États et qui dépassent le cadre des premières, « y compris des mesures relatives à l'accès dans les domaines du commerce, de la technologie, de la finance et de l'énergie »³⁰⁸. La levée de ces mesures s'étalera « selon un calendrier à convenir », suggérant que toutes les sanctions ne pourront être suspendues simultanément³⁰⁹. Encore davantage que dans la phase intérimaire, la question de la levée des sanctions – globale et non plus partielle – pose un certain nombre de difficultés.

867. Si les sanctions du Conseil de sécurité restent en vigueur pendant la période intérimaire, elles ne pourront être levées automatiquement par l'adoption d'un accord définitif dans le cadre des négociations entre l'Iran et le P5+1. En effet, seul l'organe restreint des Nations Unies peut, par le vote d'une nouvelle résolution, y mettre un terme³¹⁰. Même si l'implication des cinq membres permanents du Conseil de sécurité devrait garantir la mise en œuvre de la solution globale, le Conseil de sécurité restera libre d'apprécier si les mesures prises par l'Iran, ainsi que le rapport qui lui sera transmis par l'AIEA quant à la nature exclusivement pacifique du programme nucléaire iranien, justifient la levée des dispositions contenues dans les résolutions pertinentes.

868. La levée des mesures restrictives adoptées par l'Union européenne ne semble poser aucune difficulté. Comme il l'a fait pendant la phase intérimaire, le Conseil de l'Union

308. Seules les sanctions adoptées par des États parties au PAC devront être levées dans le cadre d'un accord global. Les États non parties au PAC resteront libres de continuer à appliquer ou non les sanctions qui auraient été décidées en dehors du cadre des résolutions du Conseil de sécurité.

309. Il faudra ainsi définir l'ordre, le rythme mais aussi les conditions dans lesquels les mesures coercitives contre l'Iran pourront être levées.

310. Djamchid Momtaz précise à ce propos que l'« on pourrait envisager qu'une fois l'accord définitif conclu entre les États parties le soumettent au Conseil pour approbation, ceci en vertu d'une résolution adoptée dans le cadre du chapitre VII de la Charte par laquelle il déclarerait nulles et non avenues les précédentes résolutions relatives au programme nucléaire de l'Iran ». C'est effectivement cette solution qui sera retenue lors de l'adoption du PAGC en juillet 2015. Djamchid MOMTAZ, « Garantir la nature exclusivement pacifique du programme nucléaire de l'Iran (le Plan d'action conjoint du 24 novembre 2013) », *précité*, p. 70.

européenne pourra suspendre les sanctions liées au nucléaire dès l'adoption d'un accord définitif. Si de telles décisions doivent être prises à l'unanimité, il apparaît peu probable que l'engagement pris par les trois membres parties aux négociations – la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne – ainsi que le Haut représentant pour les PESC soit remis en question par l'un des États membres dans le cadre du Conseil³¹¹.

869. En revanche, la suspension des sanctions américaines liées au nucléaire pose plusieurs difficultés. Alors que les mesures restrictives de l'UE contre l'Iran sont liées à un objectif unique – la prolifération nucléaire³¹² ou la violation des droits de l'homme³¹³ –, les sanctions prises par les États-Unis peuvent poursuivre des objectifs multiples comme la loi D'Amato-Kennedy de 1996. Il faudra alors préciser le sens donné à l'expression « sanctions liées au nucléaire » pour identifier les sanctions qui devront ou non être suspendues. Si pour Djamchid Momtaz, « de telles sanctions à finalité multiple devraient être levées au même titre que celles visant uniquement le nucléaire »³¹⁴, les autorités américaines pourraient au contraire justifier leur maintien en raison de la poursuite par l'Iran de ses activités déstabilisatrices, au-delà de la question du nucléaire, réduisant ainsi les bénéfices dont pourrait tirer l'Iran de la conclusion d'un accord de long terme. En outre, les sanctions américaines ne pourront toutes être levées de manière systématique après la conclusion d'un accord global en raison des procédures parallèles qui permettent aux autorités américaines d'adopter, ou de lever, des sanctions contre un autre État. Il convient à cet effet de distinguer entre celles qui ont été imposées à l'initiative du président au travers d'*executive orders*, et dont la levée relève de sa seule compétence, et celles adoptées par le Congrès. La levée ou le non-renouvellement de ces dernières dépendent intrinsèquement de la composition des deux chambres qui composent le Congrès, une majorité hostile au président – au Sénat ou à la Chambre des représentants – étant susceptible de compromettre la mise en œuvre d'un accord global avec l'Iran. Qui plus est, la levée des sanctions internationales ne suffit en aucun cas à garantir des bénéfices économiques à l'Iran, particulièrement eu égard à la résistance des institutions financières qui demeurent adverses au risque.

311. Aucun État n'a manifesté d'opposition au PAC.

312. Décision 2010/413/PESC du Conseil, *précité*.

313. Décision 2011/235/PESC du Conseil, *précité*.

314. L'auteur nuance tout de même son propos en indiquant que « les sanctions dont la raison d'être est de fléchir l'attitude de l'Iran dans le domaine des droits de l'homme » devraient rester en vigueur. Djamchid MOMTAZ, « Garantir la nature exclusivement pacifique du programme nucléaire de l'Iran (le Plan d'action conjoint du 24 novembre 2013) », *précité*.

Conclusion du Chapitre 6

870. En dépit de leurs effets massifs et indéniables sur l'économie iranienne et sur les conditions de vie de la population, les sanctions internationales n'ont provoqué ni infléchissement rapide et radical de la politique nucléaire iranienne, ni changement de régime. Faut-il en conclure pour autant qu'elles n'ont pas été efficaces? Le non-respect par l'Iran des dispositions contenues dans les résolutions du Conseil de sécurité et les nombreuses provocations mises en œuvre par les autorités iraniennes dans le domaine nucléaire suggèrent que les mesures de l'organe des Nations Unies n'ont pas été efficaces. Au contraire, l'Iran a fait un véritable pied de nez à la « communauté internationale » en parvenant à maîtriser l'enrichissement de l'uranium en dépit des sanctions internationales, particulièrement lorsque le président Mahmoud Ahmadinejad a annoncé en février 2010 le début de la production d'uranium enrichi à 20 %. Pourtant, si elles n'ont pas suffi à bloquer totalement le développement des programmes nucléaire et balistique sur la période, les sanctions du Conseil de sécurité ont bel et bien entravé la poursuite par l'Iran de ses activités proliférantes¹. Il ne fait ainsi aucun doute que l'Iran se serait davantage et plus rapidement rapproché du seuil nucléaire en l'absence des mesures ciblées de l'organe restreint des Nations Unies.

871. Afin de renforcer la pression sur l'Iran eu égard à ses activités nucléaires, les États-Unis et l'Union européenne ont adopté des mesures unilatérales visant les secteurs clés de l'économie iranienne. L'exclusion de l'Iran du système financier international et la mise en place de l'embargo européen sur les produits pétroliers exportés par l'Iran en 2012 ont plongé l'économie iranienne dans une récession sévère. La dégradation de la situation économique et des conditions de vie de la population en Iran ont ainsi joué un rôle majeur dans l'élection de Hassan Rohani à la présidence de la République islamique d'Iran en juin 2013. La victoire du candidat modéré constitue à cet égard un véritable camoufflet pour la politique nucléaire mise en œuvre par son prédécesseur et marque un tournant dans la conduite des négociations sur le programme nucléaire iranien. Après d'intenses négociations, d'abord dans le plus grand secret avec les États-Unis puis plus officiellement avec l'ensemble du P5+1, un accord intérimaire est signé à Genève le 24 novembre 2013, entrouvrant la voie vers une solution négociée de long terme garantissant le caractère exclusivement pacifique du programme nucléaire iranien. Au-delà des concessions qui pourraient être obtenues sur le programme nucléaire iranien, les négociations doivent également définir les conditions pour la levée des sanctions internationales qui pèsent sur Téhéran.

1. Voir à ce propos les rapports du Groupe des experts, S/2012/395, *précité*; S/2013/331, *précité*; S/2014/394, *précité*; S/2015/401, *précité*.

CONCLUSION DU TITRE I

872. Malgré une forte dégradation de la situation macroéconomique et microéconomique en Iran, les sanctions internationales n'ont pas entraîné de changement de la politique nucléaire iranienne. Même si elles n'ont pas atteint tous les objectifs qui leur avaient été assignés, les sanctions onusiennes ont été utiles pour engager l'Iran dans la recherche d'une solution négociée à la crise nucléaire iranienne, en favorisant l'élection du modéré Hassan Rohani à la présidence de la République islamique d'Iran, déterminé à reprendre les négociations avec le E3/UE+3. Bien qu'elles n'aient pas été suffisantes pour contraindre l'Iran de suspendre ses activités posant un risque de prolifération, les sanctions dites « intelligentes » du Conseil de sécurité se sont avérées nécessaires pour contenir les efforts de l'Iran dans le domaine nucléaire et laisser le temps au P5+1 de parvenir à une solution diplomatique négociée garantissant que le programme nucléaire de l'Iran sert des fins exclusivement pacifiques. Si nous ne pouvons rejeter catégoriquement nos hypothèses 2 et 3, le rôle des sanctions ciblées doit être nettement relativisé en ce qui concerne la modification par l'Iran de sa politique nucléaire. En effet, ce sont les sanctions unilatérales décidées par l'Union européenne et les États-Unis – qui ne peuvent être qualifiées d'« intelligentes » au regard de leurs effets sur la population iranienne – qui ont créé les conditions propices à un accord de long terme entre l'Iran et le P5+1 en favorisant l'élection de Hassan Rohani à la présidence de la République islamique.

873. La conclusion le 24 novembre 2013 de l'accord intérimaire à Genève marque un premier pas vers un accord de long terme garantissant la nature exclusivement pacifique du programme nucléaire iranien. Si l'Iran doit accepter de réduire volontairement la portée de ses activités nucléaires, le E3/UE+3 doit en contrepartie lever les sanctions internationales liées au nucléaire. Suscitant peu d'intérêt dans la littérature, cette question est d'autant plus importante dans le contexte iranien qu'aucun enchevêtrement aussi complexe de sanctions n'a été « démonté » auparavant.

TITRE II

L'ESPOIR D'UNE SOLUTION GLOBALE ET SES INCERTITUDES

874. La conclusion de l'accord intérimaire de Genève en novembre 2013 ouvre la voie vers la résolution définitive du différend nucléaire après plus d'une décennie de négociations entre l'Iran et le E3, étendu au E3+1 puis enfin au E3/UE+3 ou P5+1. Malgré les profonds désaccords entre les participants, les négociations aboutissent le 14 juillet 2015 à la conclusion du PAGC, une solution globale de long terme et mutuellement agréée garantissant la nature exclusivement pacifique du programme nucléaire iranien. À cet égard, les Iraniens acceptent de réduire la portée de leurs activités nucléaires et de les soumettre aux contrôles renforcés de l'AIEA. En contrepartie, le E3/UE/3 s'engage à lever la plupart des sanctions économiques et financières liées au programme nucléaire iranien et à reprendre la coopération nucléaire dans le domaine civil, permettant à l'Iran de jouir des usages pacifiques de l'atome. Un régime d'autorisation préalable au cas par cas – appelée « filière d'approvisionnement » – est toutefois mis en place pour contrôler les transferts et activités liés au nucléaire vers l'Iran. Mais si l'accord empêche le développement clandestin d'un programme nucléaire militaire par l'Iran, de manière crédible et vérifiable, il ne donne aucune garantie sur les bénéfices économiques que Téhéran peut en retirer. Une amélioration significative de la situation macroéconomique est pourtant indispensable pour s'assurer que l'Iran continuera de respecter ses engagements nucléaires aux termes de l'Accord (Chapitre 7).

875. Alors que la signature du PAGC à Vienne le 14 juillet 2015 semblait marquer la fin de la crise nucléaire iranienne, les craintes d'une remise en question de l'accord nucléaire par un changement de majorité présidentielle aux États-Unis se concrétisent avec l'arrivée au pouvoir de Donald Trump en janvier 2017. Le 8 mai 2018, le président américain annonce sa décision de cesser unilatéralement d'appliquer les dispositions du PAGC et de rétablir les sanctions levées par l'accord nucléaire, malgré le respect par l'Iran de ses engagements. Au-delà des difficultés juridiques qu'il pose, le retrait américain de l'Accord empêche les autres participants de respecter leurs propres engagements, et surtout de maintenir les bénéfices économiques escomptés par l'Iran en contrepartie de la limitation de programme nucléaire. Ainsi la stratégie de « pression maximale » mise en place par Donald Trump menace non seulement l'accord de Vienne, mais aussi plus largement les relations transatlantiques et le régime de non-prolifération nucléaire. Au lieu de convaincre l'Iran de négocier un accord global couvrant les autres dimensions de la crise nucléaire, l'asphyxie de l'économie provoquée par le retrait américain du PAGC a conduit l'Iran à suspendre progressivement ses engagements nucléaires. Alors que l'élection de Joe Biden à la présidence des États-Unis en novembre 2020 avait ravivé l'espoir d'une résurrection de l'accord nucléaire, le déclenchement

de la guerre en Ukraine en février 2022 met un terme aux négociations, permettant à l'Iran de se rapproche plus que jamais de la bombe s'il décidait de s'en doter (Chapitre 8).

Chapitre 7

La conclusion de l'accord de 2015 sur le nucléaire iranien

876. Après l'entrée en vigueur de l'accord intérimaire conclu à Genève en novembre 2013, le P5+1 et l'Iran se sont donné six mois pour parvenir à une « solution globale, durable, mutuellement agréée qui garantirait que le programme nucléaire de l'Iran sera exclusivement pacifique », et qui « entraînerait la levée globale de toutes les sanctions » liées au nucléaire iranien¹. Si la littérature s'est largement intéressée à la mise en œuvre des sanctions – leur processus d'adoption, leur contenu ou encore leurs effets – et à l'évaluation de leur efficacité, peu d'attention a jusque-là été portée à la manière dont elles se terminent² et aux conséquences de leur suspension³.

877. En acceptant une solution globale qui comporterait un programme d'enrichissement mutuellement défini, les participants au PAC ont revu à la baisse les objectifs associés aux sanctions internationales décidées contre l'Iran puisqu'ils n'exigent plus un renoncement total de l'Iran aux activités posant un risque de prolifération. Bien qu'elles aient contribué à ramener l'Iran à la table des négociations avec l'élection de Hassan Rohani à la présidence de la République islamique, les sanctions internationales demeurent un moyen de pression potentiellement puissant pour obtenir des concessions de la part des Iraniens sur la portée du programme nucléaire, en raison des effets continus et cumulatifs qu'elles entraînent sur l'économie iranienne. Toutefois, cette pression doit être agilement relâchée par le P5+1 pour convaincre l'Iran de l'intérêt qu'il aurait à accepter une réduction de son programme

1. Plan d'action global conjoint, signé à Genève le 24 nov. 2013, entré en vigueur le 20 jan. 2014.

2. Les sanctions peuvent être levées soit parce que la cible a accédé aux demandes de l'auteur, soit à l'issue d'un processus de négociation entre les deux parties.

3. Quelques travaux notables ont toutefois été réalisés sur ces questions, voir particulièrement Han DORUSSEN et Jongryn MO, « Ending Economic Sanctions : Audience Costs and Rent-Seeking as Commitment Strategies », *Journal of Conflict Resolution*, 2001, vol. 45, n° 4, p. 395-426 ; Fiona MCGILLIVRAY et A. C. STAM, « Political Institutions, Coercive Diplomacy, and the Duration of Economic Sanctions », *Journal of Conflict Resolution*, 2004, vol. 48, n° 2, p. 154-172 ; Valentin L KRUSTEV et T Clifton MORGAN, « Ending economic coercion: Domestic politics and international bargaining », *précité* ; Menevis CILIZOGLU, *Ending Economic Coercion and the Consequences of Sanction Removal*, thèse de doct., University of North Carolina, 2018 ; Un projet de recherche consacré à la levée des sanctions internationales est également mené au *German Institute for Global and Area Studies*, donnant lieu à quelques publications et à la constitution d'une base de données consacrées à la fin des régimes de sanctions. Hana ATTIA et Julia GRAUVOGEL, « Easier In Than Out: The Protracted Process of Ending Sanctions », *GIGA Focus*, oct. 2019, n° 5, p. 11 ; Julia GRAUVOGEL et Hana ATTIA, *How Do International Sanctions End ? Towards a Process-Oriented, Relational, and Signalling Perspective*, GIGA Working Papers 320, jan. 2020, 32 p. ; Hana ATTIA et Julia GRAUVOGEL, « International Sanctions Termination, 1990–2018: Introducing the IST dataset », *Journal of Peace Research*, Special Data Feature 2022, p. 1-11.

nucléaire, tout comme l'Iran doit cesser le développement de ses activités nucléaires pour obtenir du P5+1 un allègement des contraintes qui pèsent sur son économie. Comment la pression a-t-elle ainsi été utilisée réciproquement par le P5+1 et par l'Iran pour parvenir à une solution de long terme sur le programme nucléaire iranien, concrétisée par la signature du PAGC à Vienne le 14 juillet 2015 ? À quel encadrement de ses activités nucléaires l'Iran a-t-il accepté de se soumettre en contrepartie d'une levée progressive, conditionnelle et réversibles de sanctions internationales ? (Section I).

878. De la même manière que l'adoption des sanctions internationales avait envoyé un message clair de contestation du programme nucléaire iranien, leur levée constitue un signal fort de réintégration de l'État visé dans le concert des Nations, à la fois sur le plan politique et diplomatique, mais aussi dans l'économie mondiale. Pour autant, les gains escomptés d'une levée des sanctions sont aussi importants pour garantir la pérennité de l'accord qu'ils sont incertains. Redevenu « fréquentable » aux yeux de la « communauté internationale », l'Iran peut-il jouer un rôle majeur, à la fois dans son environnement régional, mais aussi plus largement à l'échelle mondiale ? L'émergence de l'Iran comme puissance régionale ou intermédiaire ne saurait se réaliser sans une amélioration rapide de la situation économique. Mais la levée des sanctions internationales est-elle suffisante pour assurer le retour ou l'implication des entreprises internationales sur le marché iranien, en dépit de son potentiel ? (Section II)

Section I. Un accord historique encadrant le programme nucléaire iranien

879. Après la signature de l'accord intérimaire à Genève en novembre 2013, les négociations entre le P5+1 et l'Iran reprennent pour parvenir à une solution globale, durable et mutuellement agréée garantissant que le programme nucléaire iranien serait exclusivement pacifique. (§1). L'accord conclu à Vienne le 14 juillet 2015 entre les Six puissances – l'Allemagne, la Chine, les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et la Russie – et l'Iran ne prévoit pas un démantèlement mais une limitation du programme nucléaire iranien. En contrepartie, le P5+1 s'engage à lever progressivement la plupart des sanctions internationales liées aux ambitions nucléaires de Téhéran et à encourager la coopération internationale dans le domaine nucléaire civile pour permettre à l'Iran de bénéficier des usages pacifiques de l'atome, conformément au TNP (§2).

§1. La marche vers un accord de long terme

880. Aussi important soit-il, le PAC ne constitue qu'une première étape visant à obtenir, dans un délai de six mois, un règlement définitif de la question du nucléaire iranien. D'intenses pourparlers reprennent ainsi entre le P5+1 et l'Iran pour convenir d'une solution de long terme et mutuellement acceptable permettant à l'Iran de poursuivre un programme de production nucléaire civil, tout en lui barrant l'accès à la bombe atomique (A). Malgré de nombreux désaccords sur les limitations des activités nucléaires de l'Iran et sur les conditions de levée des sanctions internationales, un accord est finalement conclu à Vienne le 14 juillet 2015 entre le P5+1 et l'Iran (B)

A. Des négociations difficiles malgré un allègement de la pression économique

881. L'entrée en phase finale des discussions sur le nucléaire iranien est paralysée par de profondes oppositions entre les participants sur les mesures volontaires liées au nucléaire attendues de l'Iran ainsi que sur les conditions de levée des sanctions internationales. Si l'unité du P5+1 est mise à l'épreuve par des turbulences géopolitiques majeures en Ukraine et en Syrie, ils parviennent tout de même à poursuivre ensemble les discussions sur le dossier nucléaire iranien (1). Parallèlement à la reprise des pourparlers, l'allègement des sanctions internationales décidé aux termes de l'accord intérimaire produit ses premiers effets. Non seulement l'amélioration de la conjoncture économique en Iran constitue-t-elle une conséquence directe du déserrement des contraintes commerciales qui pèsent sur Téhéran mais elle traduit également l'optimisme des opérateurs économiques quant à une résolution définitive du différend nucléaire (2).

1. L'entrée en phase finale des discussions sur le nucléaire iranien

a. Les prolongations de l'accord intérimaire

882. Si l'accord de Genève marque un premier pas vers une résolution de la crise nucléaire iranienne, l'essentiel reste à faire pour « transformer l'essai » puisqu'en ce qui concerne l'étape finale et toutes les étapes intermédiaires, « rien n'est convenu tant que tout n'est pas convenu »⁴. Moins d'un mois après l'entrée en vigueur de l'accord intérimaire, le P5+1 et l'Iran se retrouvent à Vienne du 18 au 20 février 2015 pour engager la négociation de long terme⁵. L'optimisme reste toutefois modéré quant à des résultats concrets rapides, le

4. PAC, *précité*.

5. Comme le souligne le ministre français des Affaires étrangères à l'époque, Laurent Fabius, les Autrichiens ont proposé d'héberger et de financer le cadre des négociations. Laurent FABIUS, « La genèse de l'accord du 14 juillet 2015 sur le nucléaire iranien », *précité*, p. 17-18.

PAC prévoyant que la recherche d'une solution globale puisse durer jusqu'à un an. Qui plus est, le Guide suprême a semé le trouble à la veille de la reprise des pourparlers en affirmant que les négociations nucléaires ne mèneraient nulle part⁶. Cette réunion de lancement est surtout l'occasion pour les participants d'identifier l'ensemble des sujets qui devront être couverts – aussi appelés « briques » ou « *building blocks* » en anglais – et de définir le cadre dans lequel se déroulera cette nouvelle phase des négociations⁷. Bien qu'il ait permis des progrès considérables dans les négociations de l'accord intérimaire⁸, le canal omanais est fermé lors de la reprise des négociations de la phase finale, à la demande des Européens⁹.

883. Malgré les nombreuses rencontres entre le P5+1 et l'Iran, aucun accord n'est conclu avant le 20 juillet 2014 – date qui marque la fin de la période intérimaire telle qu'elle a été définie dans le PAC – faute de concessions de la part de Téhéran¹⁰. D'une part, les Iraniens refusent la notion de *break-out*, c'est-à-dire le temps minimal qu'il faudrait à l'Iran pour obtenir une arme nucléaire s'il le décidait, comme élément directeur des négociations. Non seulement ce concept suppose-t-il que l'Iran cherche effectivement à se doter de l'arme nucléaire, ce qu'il a toujours nié, mais sa mesure pose également des difficultés méthodologiques¹¹. D'autre part, les Iraniens campent sur leur position maximaliste eu égard à l'enrichissement de l'uranium, considérant que les « limites » mentionnées dans le PAC s'entendent comme des « limites à l'expansion de leur programme, pas comme une réduction »¹². Au contraire, le Guide suprême annonce son intention de développer les capacités d'enrichissement du pays en évoquant l'installation de 190 000 unités de séparation

6. Steven ERLANGER, « Little Optimism as Iran Nuclear Talks Resume », *New York Times*, 17 fév. 2014 ; « Pour l'ayatollah iranien, les négociations sur le nucléaire “ne mèneront nulle part” », *Le Monde*, 17 fév. 2014.

7. Du côté du P5+1, les directeurs politiques et les experts techniques se sont rencontrés respectivement le 21 janvier à Genève et le 12 février à Berlin pour dissiper les divergences de positions avant la reprise des pourparlers avec l'Iran. Alors que les États-Unis et la France souhaitaient parvenir à un accord devant durer vingt ans et résolvant les questions relatives à la dimension militaire du programme nucléaire iranien, le Royaume-Uni et l'Allemagne évoquaient quant à eux un objectif moins ambitieux qui consisterait en une simple extension du délai de *break-out*. De son côté, la Russie affichait des positions très éloignées de celles du reste du groupe puisqu'elle défendait l'affirmation du droit à l'enrichissement de l'Iran et émettait des réserves, non seulement sur la fermeture de Fordou mais aussi sur l'inclusion des missiles balistiques dans le champ des négociations. Laurent FABIUS, « La genèse de l'accord du 14 juillet 2015 sur le nucléaire iranien », *précité*, p. 17 ; Anne GEARAN, « Iran nuclear deal takes big step forward », *Washington Post*, 12 jan. 2014.

8. V. *supra* §825-829, p. 459 et s..

9. Trita PARSİ, *Losıng an Enemy, op. cit.*, p. 255 ; Laurent FABIUS, « La genèse de l'accord du 14 juillet 2015 sur le nucléaire iranien », *précité*, p. 19.

10. Pour un récit des négociations qui se sont tenues entre février et juillet 2014, voir *ibid.*, p. 17-20 ; Emmanuelle MAITRE, « Dossier du nucléaire iranien : des avancées riches d'enseignement pour le régime de non-prolifération », *AFRI*, 2015, vol. XVIEMM, p. 609-629, p. 615-617.

11. Les Iraniens ont insisté pour que le délai de *break-out* soit calculé selon leur propre mode de calcul ce qui a été refusé par le P5+1. Les Iraniens avaient en effet estimé être en mesure d'obtenir un engin nucléaire dans un délai de quatre ans, ce qui est bien supérieur aux estimations des services de renseignement occidentaux. Trita PARSİ, *Losıng an Enemy, op. cit.*, p. 260-261 ; Laurent FABIUS, « La genèse de l'accord du 14 juillet 2015 sur le nucléaire iranien », *précité*, p. 18.

12. *Idem*.

isotopique, en d'autres termes de centrifugeuses, prenant de court Javad Zarif, le ministre des Affaires étrangères en charge des négociations nucléaires¹³. Enfin, Téhéran maintient son opposition à une levée des sanctions par étapes et par catégories de mesures, réaffirmant que la plupart des sanctions devront être levées dès le premier jour¹⁴.

884. Reconnaissant des progrès tangibles dans certains domaines mais soulignant que des désaccords significatifs demeurent, le P5+1 et l'Iran décident le 18 juillet 2014 de prolonger l'application des dispositions du Plan d'action conjoint jusqu'au 24 novembre 2014 pour parvenir à un accord définitif sur le programme nucléaire iranien¹⁵. Dans le même temps, les États-Unis annoncent qu'ils vont débloquer 2,8 milliards de dollars d'avoirs iraniens gelés, soit le montant *pro rata temporis* de quatre mois de l'engagement initial du PAC, en contrepartie de l'engagement de l'Iran à convertir une partie de son uranium enrichi à 20 % en combustible pour le réacteur de recherche de Téhéran¹⁶. Il ne s'agit en aucun cas d'un nouvel allègement de la pression économique sur Téhéran, mais bien d'une prolongation des bénéfices économiques concédés à l'Iran en contrepartie de la limitation volontaire de ses activités nucléaires afin de garantir son engagement dans la négociation d'un accord global de long terme¹⁷.

885. Après l'échec de juillet 2014 et la prorogation de la période intérimaire, il apparaît que les négociations d'un accord final ne pourront aboutir sans la réactivation d'un canal bilatéral entre les États-Unis et l'Iran¹⁸. Compte tenu de la complexité et de la technicité des sujets à aborder, mais aussi des divergences de position sur certains paramètres clés d'une solution négociée à la crise nucléaire iranienne, la poursuite des négociations dans le

13. L'Iran était alors doté d'environ 19 000 centrifugeuses et les Américains ont, à la reprise des négociations, cherché à en limiter le nombre à 500. L'Iran et les États-Unis ont donc tous deux adopté une position maximaliste sur la question de l'enrichissement, chacun à leur extrême. « Iran's Supreme Leader calls for more enrichment capacity », 8 juill. 2014; Trita PARSİ, *Losing an Enemy*, *op. cit.*, p. 261; John KERRY, *Every Day Is Extra*, *op. cit.*, Chapter 18.

14. *Iran and the P5+1: Solving the Nuclear Rubik's Cube*, Middle East Report 152, International Crisis Group, 9 mai 2014, vii-56, p. 27; Laurent FABIUS, « La genèse de l'accord du 14 juillet 2015 sur le nucléaire iranien », *précité*, p. 18.

15. Les participants ont tous affirmé qu'ils continueraient à respecter leurs engagements au titre du PAC. Joint Statement by EU High Representative Catherine Ashton and Iranian Foreign Minister Mohammad Javad Zarif, 19 juill. 2014.

16. John KERRY, Extension of Iran Nuclear Talks, 18 juill. 2014, Disponible sur < <https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2014/07/229491.htm> > (consulté le 11/01/2023).

17. Laurent Fabius considère toutefois que les compensations obtenues de l'Iran sur la fabrication de combustible sont « cosmétiques » par rapport à la reconduction des débloques mensuels de recettes pétrolières concédée par les États-Unis. Laurent FABIUS, « La genèse de l'accord du 14 juillet 2015 sur le nucléaire iranien », *précité*.

18. Selon William J. Burns, l'un des architectes du canal omanais : « *While the Iranians knew that the road to a comprehensive deal went through the P5+1, it was also clear that what were now overt and frequent U.S.-Iran contacts were the core of the effort. Even the distinctly unsentimental Iranians could get a little nostalgic sometimes about the seemingly simpler days of the back-channel talks in 2013* ». William J. BURNS, *The Back Channel*, *op. cit.*, Chapter 9.

seul format du P5+1 risque de mener à un échec des négociations¹⁹. L'Iran et les États-Unis reprennent alors un dialogue direct pour définir conjointement les contours d'un accord qui sera ensuite soumis aux autres participants. Comme lors des pourparlers qui ont conduit à l'accord de Genève, cette approche ne constitue en aucun cas un substitut aux discussions qui se déroulent en format élargi, mais vient au contraire les compléter et en renforcer la portée. En revanche, cette fois-ci les discussions irano-américaines ne se tiennent pas dans le plus grand secret, les membres du P5+1 étant informés régulièrement des progrès réalisés²⁰.

886. Pourtant, le changement d'approche dans la conduite des négociations ne suffit pas à obtenir un accord de long terme sur le nucléaire iranien avant l'échéance du 24 novembre 2014²¹. Le P5+1 et l'Iran décident conjointement de prolonger les négociations jusqu'au 30 juin 2015, les quatre premiers mois pour convenir du cadre politique de l'accord, et les trois suivants pour rédiger les annexes techniques²².

b. L'unité du P5+1 malgré les turbulences géopolitiques

887. Au-delà des désaccords qui subsistent sur les paramètres d'une solution négociée à la crise nucléaire iranienne, les négociations entre le P5+1 et l'Iran sont compliquées par des facteurs géopolitiques. L'annexion de la Crimée en février 2014 conduit à une crise majeure entre la Russie et les Occidentaux – en particulier les États-Unis et l'Union européenne – qui se traduit notamment par l'exclusion de la Russie de sommet du G8²³ et l'adoption de sanctions économiques à l'encontre de Moscou. Malgré les dissensions qu'elle suscite au sein

19. Trita Parsi qualifie la poursuite des négociations à sept de « *recipe for failure* ». Trita PARSİ, *Losing an Enemy*, *op. cit.*, p. 262.

20. John Kerry a précisé s'être entretenu trilatéralement avec Catherine Ashton et Javad Zarif, puis bilatéralement avec le ministre iranien des Affaires étrangères. Il a également indiqué que les Omanais avaient occasionnellement joué un rôle de médiateur. John KERRY, *Every Day Is Extra*, *op. cit.*, Chapter 18 ; William J. Burns a également rencontré Javad Zarif à plusieurs reprises pendant le second semestre de l'année 2014. William J. BURNS, *The Back Channel*, *op. cit.*, Chapter 9 ; Trita PARSİ, *Losing an Enemy*, *op. cit.*, p. 262.

21. Sur le déroulement des négociations entre juillet et novembre 2014, voir particulièrement Laurent FABIUS, « La genèse de l'accord du 14 juillet 2015 sur le nucléaire iranien », *précité*, p. 20-24.

22. Ce délai supplémentaire de sept mois est bien supérieur aux quatre mois qui avaient été accordés aux négociateurs au mois de juillet pour élaborer un accord final à la question nucléaire iranienne. Selon le ministre français des Affaires étrangères, le temps joue en la faveur du P5+1 « en raison du poids des sanctions ». Joint Statement by Catherine Ashton and Iranian Foreign Minister Mohammad Javad Zarif following the talks in Vienna, 24 nov. 2014 ; Laurent FABIUS, « La genèse de l'accord du 14 juillet 2015 sur le nucléaire iranien », *précité*, p. 22.

23. Condamnant « les atteintes manifestes à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Ukraine commises par la Fédération de Russie », les représentants du G7 – constitué de l'Allemagne, du Canada, des États-Unis, de la France, de l'Italie, du Japon et du Royaume-Uni – annoncent en mars 2014 leur décision de « suspendre provisoirement notre participation aux activités liées à la préparation du sommet du G8 prévu à Sotchi en juin ». « Déclaration des chefs d'État ou de gouvernement du G7 sur la situation en Ukraine », 3 mars 2014 ; Les représentants du G7 se sont réunis les 4 et 5 juin 2014 à Bruxelles. « Déclaration du sommet du G7 à Bruxelles », 4-5 juin 2014.

du P5+1, la crise ukrainienne ne se répercute sur les négociations nucléaires avec l'Iran²⁴. Alors qu'il est auditionné devant le Sénat sur l'impact des sanctions décidées contre la Russie, en étroite collaboration avec l'Union européenne, le sous-secrétaire au Trésor chargé du terrorisme et du renseignement financier David Cohen est interrogé sur la capacité du P5+1 à parler d'une seule voix dans le cadre des négociations avec l'Iran. Il répond simplement « *not in the least* », affirmant par ailleurs que les États-Unis n'ont rencontré aucune difficulté à travailler avec leurs partenaires²⁵. Dans leurs récits, les principales figures des négociations n'ont d'ailleurs aucunement mentionné les effets de l'invasion de la Crimée sur la poursuite des discussions, suggérant qu'ils étaient si non nuls, très limités. Le président américain, Barack Obama, soulignera même le rôle indispensable de son homologue russe, Vladimir Poutine, dans la signature de l'accord de Vienne en juillet 2015, malgré la situation en Ukraine²⁶.

888. En revanche, les négociations sur le nucléaire iranien sont davantage affectées par les turbulences géopolitiques dans l'environnement régional de l'Iran, particulièrement l'intensification de la guerre civile syrienne après l'attaque à l'arme chimique dans la Ghouta et l'émergence de l'État islamique. Alors que les rencontres entre l'Iran et le P5+1 étaient uniquement consacrées à la question nucléaire, les États-Unis utilisent leur canal de discussion bilatéral avec l'Iran pour évoquer les enjeux régionaux, en particulier la situation en Syrie²⁷. En effet, les deux ennemis ont un intérêt mutuel à s'entendre sur la question syrienne. Les Iraniens comptent sur l'appui américain pour résister aux attaques de forces salafistes dans la région en cas de chute du régime syrien, et les Américains sont conscients qu'ils ne pourront parvenir à une issue diplomatique sans la participation du plus fidèle allié du régime de Bachar al-Assad²⁸. Depuis le déclenchement de la guerre civile en 2011, l'Iran

24. Si le vice-ministre russe des Affaires étrangères, Sergueï Ryabkov, a un temps menacé les Occidentaux de prendre des mesures de rétorsion susceptible d'entraver les négociations sur le nucléaire iranien, la Russie est au contraire restée engagée dans la recherche d'un accord de long terme avec l'Iran et les autres membres du P5+1. Alexey ARBATOV, « The Ukrainian Crisis and Iranian Negotiations », Carnegie Endowment for International Peace, 29 mai 2014 ; « Powers seek to forget Crimea for Iran nuclear talks », Business Standard, AFP, 18 mars 2014 ; George JAHN, « Russia: Iran nuke talks may suffer over Ukraine », AP News, 19 mars 2014 ; Trita PARSİ, *Losing an Enemy*, op. cit., p. 255.

25. Lors de cette même audition, Wendy Sherman, la principale négociatrice américaine, souligne également que la situation en Ukraine n'interfère pas dans les négociations tenant au dossier nucléaire iranien. *Iran: Status of the P5+1 negotiations with Iran*, Hearing before the Committee on Foreign Relations S. HRG. 113-582, U.S. Senate, 29 juill. 2014, p. 20-21, 25.

26. Interrogé sur le rôle du président russe dans l'aboutissement des négociations sur le nucléaire iranien, Barack Obama a déclaré : « *Russia was a help on this. I'll be honest with you. I was not sure given the strong differences we are having with Russia right now around Ukraine, whether this would sustain itself. Putin and the Russian government compartmentalized on this in a way that surprised me, and we would have not achieved this agreement had it not been for Russia's willingness to stick with us and the other P5-Plus members in insisting on a strong deal* ». Thomas L. FRIEDMAN, « Obama Makes His Case on Iran Nuclear Deal », New York Times, 14 juill. 2015.

27. Trita PARSİ, *Losing an Enemy*, op. cit., p. 255-256.

28. Thierry COVILLE, « La politique syrienne de l'Iran : entre intérêts stratégiques et débats internes », *Confluences Méditerranée*, 2014, vol. 89, n° 2, p. 95-104, p. 100-101 ; Trita PARSİ, *Losing an Enemy*, op. cit.,

apporte un soutien considérable au gouvernement syrien, à la fois financier, matériel et technique²⁹. Alors que l'Iran n'avait pas pris part aux discussions de Genève I en 2012 portant sur le processus de transition du pouvoir à Damas, le secrétaire d'État américain John Kerry semble ouvrir la voie à une participation « *from the sidelines* » de l'Iran au deuxième tour des négociations prévu en janvier 2014³⁰. Sans en aviser les participants aux discussions, le secrétaire général de l'ONU invite l'Iran à prendre part aux pourparlers de Genève II, mais retire son invitation le lendemain malgré l'acceptation de l'Iran. Si Damas et Moscou étaient favorables à l'implication de l'Iran, sans condition préalable, Paris, Londres et Washington, mais aussi Riyad et la Coalition nationale syrienne, s'y opposent catégoriquement en rappelant que l'Iran doit pour cela accepter le communiqué adopté en juin 2012 à Genève, réclamant le départ de Bachar al-Assad, ce que Téhéran a toujours refusé³¹.

889. La progression tout aussi rapide qu'inattendue de l'État islamique en Iraq et en Syrie en 2014 prend Washington et Téhéran au dépourvu. Après la prise de Mossoul en juin 2014 et la proclamation du califat le 29 juin 2014, l'organisation terroriste, particulièrement hostile au chiisme et à l'Iran, menace de poursuivre sa route vers Bagdad et les villes saintes chiites de Nadjaf et Karbala³². Facteur de déstabilisation régionale, l'expansion de l'État islamique constitue une menace tant pour l'Iran qui entretient des relations étroites avec son voisin iraquien, que pour les intérêts des États-Unis au Moyen-Orient³³. Les avancées de l'État islamique en Iraq les forcent tous deux à réexaminer certaines de leurs positions établies, les Iraniens cessant de condamner systématiquement l'implication américaine dans les affaires régionales³⁴, les Américains en réalisant que l'Iran ne constitue pas la plus grande

p. 256 ; Jasmine GANI, « US policy towards the Syrian conflict under Obama » in *The War for Syria : Regional and International Dimensions of the Syrian Uprising*, Raymond HINNEBUSCH et Adham SAOULI (éd.), Londres & New York : Routledge, 2019, p. 209-227, p. 209, 214 ; Jubin M. GOODARZI, « Iran and the Syrian civil war » in *The War for Syria : Regional and International Dimensions of the Syrian Uprising*, Raymond HINNEBUSCH et Adham SAOULI (éd.), Londres & New York : Routledge, 2019, p. 138-155, p. 143.

29. Sur l'implication de l'Iran dans la guerre en Syrie, voir particulièrement Thierry COVILLE, « La politique syrienne de l'Iran : entre intérêts stratégiques et débats internes », *précité* ; Jubin M. GOODARZI, « Iran and the Syrian civil war », *précité* ; Jubin M. GOODARZI, « Iran and the Syrian Civil War: To the Bitter End », *Confluences Méditerranée*, 2020, vol. 113, n° 2, p. 177-191.

30. Anne GEARAN, « Kerry suggests Iran could play sideline role in Syria peace talks », *Washington Post*, 5 jan. 2014.

31. Georges MALBRUNOT, « Syrie : l'Iran écarté de la conférence de Genève », *Le Figaro*, 20 jan. 2014 ; Michael R. GORDON et Anne BARNARD, « Talks Over Syria Are Set to Begin, but Iran Is Not Invited », *New York Times*, 20 jan. 2014 ; Jubin M. GOODARZI, « Iran and the Syrian civil war », *précité*, p. 149.

32. Sur l'histoire de l'État islamique, voir notamment Fawaz A. GERGES, *ISIS : A History*, 2^e éd., Princeton : Princeton University Press, 2021, xviii-386 ; Nussaibah YOUNIS, « The Rise of ISIS : Irq and Persian Gulf Security » in 2017, p. 113-141 ; Francis GAFFNEY, « Islamic State » in *Routledge Handbook of Terrorism and Counterterrorism*, Andrew SILKE (éd.), Londres & New York : Routledge, 2019, p. 315-324.

33. Sur la politique de l'Iran vis-à-vis de l'État islamique, voir particulièrement Dina ESFANDIARY et Ariane TABATABAI, « Iran's ISIS policy », *International Affairs*, 2015, vol. 91, n° 1, p. 1-15.

34. *Ibid.*, p. 5.

menace au Moyen-Orient³⁵. La réponse à la progression de l'État islamique ne peut se faire sans une coopération, ou tout le moins une coordination, entre l'Iran et les puissances occidentales³⁶. Les Iraniens et les Américains coordonnent ainsi leurs efforts pour repousser l'État islamique à Amerli en août 2014, les premiers sur le terrain aux côtés des Iraquiens, les seconds par des frappes aériennes³⁷. Pourtant, l'Iran est exclu de la coalition internationale formée par les États-Unis pour repousser l'État islamique en Iraq et en Syrie³⁸. S'alignant sur l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis, les États-Unis s'opposent à la proposition de la France d'inviter l'Iran à la conférence de Paris organisée le 15 septembre 2014 pour définir les rôles des participants à la coalition³⁹. En effet, une coopération ouverte entre les États-Unis et l'Iran pourrait inciter l'Arabie saoudite à renforcer ses efforts pour faire échouer les négociations sur le dossier nucléaire iranien⁴⁰. Le Guide suprême réfute les déclarations américaines suggérant que l'Iran a été exclu de la conférence de Paris, insistant au contraire sur les efforts entrepris par Washington pour convaincre Téhéran de rejoindre la coalition internationale.⁴¹ Comme le souligne Jean-Paul Burdy, l'Iran se retrouve alors engagé « sur deux fronts, avec deux statuts différents » au Moyen-Orient :

En Irak, l'Iran, qui défend ses intérêts frontaliers et répond aux appels du gouvernement de Bagdad et des Kurdes d'Erbil, bénéficie du soutien tacite de la communauté internationale, et apparaît comme partie à la solution plus qu'au problème [...] En Syrie, l'Iran, qui défend un régime honni par les Occidentaux, est davantage partie au problème qu'à la solution⁴²

890. Malgré les oppositions qu'elles ont suscitées entre l'Iran et le P5+1, voire au sein du P5+1, les turbulences géopolitiques qui ont animé l'année 2014, n'ont pas empêché la mise en œuvre de l'accord intérimaire de Genève et la poursuite des discussions pour trouver une

35. Jeffrey GOLDBERG, « Obama to Israel – Time is Running Out », Bloomberg, 2 mars 2014 ; Trita PARI, *Losing an Enemy*, op. cit., p. 258.

36. Ce point a notamment été souligné par le Premier ministre britannique, David Cameron. Les autorités iraniennes ont également évoqué, avec prudence, cette possibilité. Oliver WRIGHT, « Isis threat: Cameron wants an alliance with Iran », The Independent, 18 août 2014 ; « Iran “backs US military contacts” fo fight Islamic State », 5 sept. 2014, Disponible sur < <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-29079052> > (consulté le 02/02/2023) ; Dina ESFANDIARY et Ariane TABATABAI, « Iran's ISIS policy », précité, p. 10.

37. « Offensive irakienne et frappes américaines contre l'EI à Amerli », France 24, 31 août 2014 ; Tim ARANGO et Azam AHMED, « U.S. and Iran Unlikely Allies in Iraq Battle », New York Times, 31 août 2014 ; Hossein MOUSAVIAN, « Iran : Towards an Endgame ? », Intervention dans une conférence organisée par l'IISS, Oslo, 19 sept. 2014.

38. U.S. Department of State, The Global Coalition To Defeat ISIS, 10 sept. 2014, Disponible sur < <https://www.state.gov/about-us-the-global-coalition-to-defeat-isis/> > (consulté le 24/04/2023) ; « Qui participe à la coalition contre l'État islamique ? », Le Monde, 15 sept. 2014.

39. « Les États-Unis ne veulent pas de l'Iran à la conférence de Paris sur l'Irak », La Croix, 13 sept. 2014 ; « Iran rejects American request for cooperation against ISIS », CBS News, 15 sept. 2014.

40. Trita PARI, *Losing an Enemy*, op. cit., p. 257-258.

41. Suzanne MALONEY, « Iran's Supreme Scorn: True to Form, Khamenei Blasts US-Led Campaign against ISIS », Brookings, 16 sept. 2014 ; Dina ESFANDIARY et Ariane TABATABAI, « Iran's ISIS policy », précité, p. 11.

42. Jean-Paul BURDY, « Perturbation ou stabilisation ? La realpolitik, une constante de la politique régionale iranienne », *Questions internationales*, jan.-fév. 2016, n° 77, p. 44-52, p. 50.

solution globale de long terme à la crise nucléaire iranienne. Au contraire, Laurent Fabius souligne à quel point « il est remarquable que les cinq membres permanents du Conseil de sécurité aient réussi à s'entendre sur un enjeu-clé pour la sécurité collective, alors qu'ils se divisent sur tant d'autres (Syrie, Ukraine...) »⁴³. Il conclut à cet égard que « l'unité du P5 face à l'Iran a été déterminante ».

2. Les premiers signes d'une reprise de l'activité économique

a. Une amélioration des indicateurs macroéconomiques

891. Après deux années de récession, liées à l'intensification des sanctions internationales, mais aussi aux réformes mises en œuvre par l'administration Ahmadinejad, l'économie iranienne montre des signes tangibles de reprise dès 2014. Dans un rapport en vertu de l'article IV de ses statuts⁴⁴, le premier depuis 2011⁴⁵, le FMI souligne que l'économie iranienne a commencé à se stabiliser dès l'élection de Hassan Rohani à la présidence de la République islamique d'Iran, soit plusieurs mois avant la signature de l'accord intérimaire à Genève⁴⁶. Alors que le rial s'était très fortement déprécié au cours de l'année 2012⁴⁷, la monnaie iranienne s'est appréciée face au dollar de 10 % en juin 2013 après la victoire du candidat modéré, puis à nouveau de 10 % en août 2013 lorsqu'il a pris ses fonctions, réduisant l'écart avec le taux officiel⁴⁸. La signature de l'accord intérimaire en novembre 2013 provoque une hausse limitée de 3 % du rial⁴⁹, suggérant que le marché avait anticipé une issue favorable aux négociations entre l'Iran et le P5+1 dès l'élection de Hassan Rohani. L'appréciation du rial à partir de juin 2013 permet ainsi de ralentir l'augmentation des prix

43. Laurent FABIOUS, « La genèse de l'accord du 14 juillet 2015 sur le nucléaire iranien », *précité*, p. 36.

44. L'article IV des statuts du FMI dispose que « chaque État membre s'engage à collaborer avec le Fonds et avec les autres États membres pour assurer le maintien de régimes de change ordonnés et promouvoir un système stable de taux de change ». À cette fin, des consultations sont mises en œuvre par le Fonds dans chaque État membre à une fréquence régulière, généralement annuelle, pour analyser les développements et les politiques économiques. Envisagées par le Fonds comme un dialogue de politique économique avec les autorités de chaque État, ces missions d'évaluation couvrent de vastes sujets tels que les questions budgétaires, financières, de change, monétaires et structurelles. Statuts du Fonds monétaire international, adoptés à Bretton Woods le 22 juill. 1944, entrés en vigueur le 27 déc. 1945 ; Sur ce point, le Fonds actualise régulièrement une année précisant le cadre des consultations article IV, voir la plus récente « Guidance Note for Surveillance under Article IV Consultations », FMI, 31 mai 2022.

45. Selon William Murray, porte-parole du Fonds, le FMI n'a pas effectué de mission d'évaluation en Iran depuis 2011 faute d'invitation par les autorités concernées. La dégradation de la situation économique en Iran, et particulièrement l'instabilité du taux de change, pourrait expliquer le silence du gouvernement iranien à l'égard de l'institution financière. « Transcript of a Press Briefing by William Murray, Deputy Spokesman, Communications Department, International Monetary Fund », FMI, 23 jan. 2014, Disponible sur < <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/54/tr012314> > (consulté le 03/01/2023).

46. *Staff Report for the 2014 Article IV Consultation*, *précité*.

47. V. *supra* §625-628, p. 350 et s..

48. *Ibid.*, p. 9.

49. Andrew TORCHIA et Nadia SALEEM, « Iran's rial jumps as nuclear deal fuels economy hopes », Reuters, 24 nov. 2013.

à la consommation, le taux d'inflation sur un an s'étant stabilisé à 29 % en janvier 2014, date de l'entrée en vigueur du PAC, contre 45 % l'année précédente⁵⁰.

892. En dépit de l'entrée en vigueur du PAC, les perspectives à court terme pour l'économie iranienne restent incertaines compte tenu de l'allègement limité des restrictions portant sur les recettes pétrolières et les transactions commerciales et financières internationales. Ainsi le FMI prévoit-il une hausse du PIB réel de 1 à 2 % en 2014, similaire à la prévision de croissance de 1 % de la Banque mondiale⁵¹. Les prévisions réalisées par les institutions financières mondiales contrastent fortement avec l'optimisme affiché par le gouvernement iranien qui prévoit une croissance proche de 3 %, convaincu que l'accord intérimaire a fragilisé les régimes de sanctions internationales à son encontre au point qu'ils pourraient s'effondrer⁵².

893. Des signes de reprise de l'activité économique sont observés dès le début de l'année 2014, particulièrement dans les secteurs concernés par un allègement des sanctions. Alors que la production automobile avait baissé de plus d'un tiers entre 2012 et 2013 sous l'effet des sanctions, elle augmente de près de 70 % sur l'année 2014 grâce à l'allègement de la pression des États-Unis et de l'Union européenne sur le secteur⁵³. De la même manière, la production de produits pétrochimiques s'accroît de 9,7 % sur l'année 2014/2015 selon la Banque centrale d'Iran, particulièrement dans les premiers mois de l'année iranienne 1393 correspondante⁵⁴. Alors que les autorités iraniennes avaient annoncé une croissance de 4,6 % au printemps 2014 par rapport à l'année précédente, la production nationale a augmenté de 3 % sur l'ensemble de l'année 2014/2015⁵⁵. Le ralentissement de l'inflation, initié après l'élection de Hassan Rohani, se poursuit à la faveur de la mise en œuvre de l'accord intérimaire puisqu'elle s'est établie selon la banque centrale iranienne à 15,6 % en 2014/2015 contre 34,7 % l'année précédente, soit une baisse de 19,1 points de pourcentage⁵⁶. Bien qu'elle n'annule pas les effets des huit trimestres de récession subis par l'Iran entre 2012 et 2013, l'amélioration

50. *Staff Report for the 2014 Article IV Consultation*, précité, p. 8.

51. La Banque mondiale a révisé sa prévision de croissance de 1 à 1,5 % entre janvier et juin 2014. *ibid.*, p. 11; *Global Economic Prospects : Coping with policy normalization in high-income countries*, Banque mondiale, jan. 2014, p. 136, p. 71; *Global Economic Prospects : Shifting priorities, building for the future*, Banque mondiale, juin 2014, p. 128, p. 101.

52. Rick GLADSTONE, « I.M.F. Study Details Perils of Iranian Economy », *New York Times*, 12 fév. 2014; Angela MONAGHAN, « CBI on “high alert” over house prices », *The Guardian*, 12 mai 2014.

53. Mike WILMAN et Bob BAX, « The Automotive Industry in Iran: A Critical Analysis » in *Reintegrating Iran with the West : Challenges and Opportunities*, Mohammad ELAHEE, Farid SADRIEH et Mike WILMAN (éd.), Emerald, 2015, p. 57-74, p. 60; « Iran auto productions witnesses 73% growth », *Press TV*, 31 août 2014; « Auto production jumps 70% », *IRNA*, 26 nov. 2014.

54. « Iran Petrochemical Exports in 4 Months Hit \$838mln », *Tasnim News Agency*, 5 août 2014; Matthew THOELKE, « Easing of sanctions boosts Iran's petrochemical industry », *S&P Global*, 20 mai 2014; *Annual Review 1393*, Banque centrale d'Iran, 2014-2015, v-84, p. 58.

55. « Iran's economic growth rises to 4.6% in spring of 2014 », *IRNA*, 25 sept. 2014, D'après le FMI, la croissance s'est établie à 5 % en Iran sur l'ensemble de l'année 2014. *Annual Review 1393*, précité, p. 1.

56. *Idem.*

significative de la situation économique induite par la mise en œuvre du PAC renforce les incitations des Iraniens à négocier la phase finale. En effet, la rapide stabilisation de l'environnement macroéconomique observée grâce à l'accord intérimaire suggère qu'une levée substantielle des sanctions, qui serait obtenue en contrepartie de limitations du programme nucléaire, permettrait à l'économie iranienne de retrouver une trajectoire de croissance durable non-inflationniste.

b. La reprise limitée des exportations de pétrole

894. L'entrée en vigueur de l'accord intérimaire le 20 janvier 2014 permet d'amorcer une reprise des échanges entre l'Iran et le reste du Monde, principalement tirée par le commerce avec la Chine. Prévoyant une « pause dans les efforts visant à réduire les ventes de pétrole brut par l'Iran », l'accord intérimaire ne lève pas les sanctions portant sur les exportations pétrolières du pays mais les limite à environ un million de barils par jour, c'est-à-dire à leur niveau moyen au moment de la signature du PAC. Pourtant, les ventes de brut iranien augmentent considérablement dans les premiers mois de l'année 2014 atteignant 1,65 mbj au mois de février grâce à la Chine, l'Inde, la Corée du Sud et la Turquie⁵⁷. Pour Bob McNally, expert dans le secteur de l'énergie et ancien conseiller du président américain George W. Bush, il est probable que les acheteurs de pétrole iranien aient conclu qu'ils pouvaient importer davantage de brut en provenance d'Iran à un risque moindre d'être sanctionné par le Département d'État⁵⁸. D'une certaine manière, les principaux clients de l'Iran auraient parié sur un relatif laxisme des autorités américaines dans l'application des mesures volontaires décidées dans le cadre du PAC, les États-Unis étant déterminés à trouver une solution négociée de long terme à la crise nucléaire iranienne.

895. Bien que les ventes de pétrole iranien dépassent largement le seuil fixé par la Maison-Blanche au premier trimestre 2014, comme le montre la figure H.10, l'administration Obama n'y voit aucune violation des dispositions de l'accord par l'Iran ou par ses principaux partenaires commerciaux en la matière⁵⁹. D'une part, la porte-parole du Département d'État américain, Jen Psaki, précise que le volume moyen des ventes de pétrole iranien doit s'apprécier sur l'ensemble de la période intérimaire et non chaque mois en raison de la saisonnalité des échanges sur le marché pétrolier⁶⁰. D'autre part, une partie de la hausse

57. Il s'agit du plus haut niveau depuis juin 2012, avant l'application de l'embargo européen sur les produits pétroliers iraniens. *Oil Market Report*, AIE, 11 avr. 2014, 64 p., p. 16, 18 ; Rick GLADSTONE, « Sales of Iranian Crude Oil Rose in January », 13 fév. 2014.

58. Ron BOUSSO et Timothy GARDNER, « Iran's oil exports surge above West's sanctions cap -IEA », Reuters, 11 avr. 2014.

59. *Ibid.* ; « Daily Press Briefing by Spokesperson Jen Psaki (Excerpts) », Iran Watch, 11 avr. 2014.

60. Le pic des exportations de pétrole iranien a été atteint au mois de février, c'est-à-dire au milieu de l'hiver dans l'hémisphère nord.

des exportations pétrolières est liée au soutien de l'Iran au régime de Bachar al-Assad⁶¹. Toutefois, l'augmentation des volumes de pétrole exportés vers la Syrie ne pose aucune difficulté aux autorités américaines étant donné que l'Iran ne perçoit aucun revenu de ces activités⁶². En effet, l'Iran a ouvert en 2013 plusieurs lignes de crédit à Damas pour satisfaire les besoins en pétrole de la Syrie, en pleine guerre civile et frappée par des sanctions internationales, en échange d'un droit à investir sur le territoire syrien⁶³. Enfin les données concernant les exportations pétrolières surestiment le montant des ventes de pétrole brut puisqu'elles incluent souvent les condensats qui ne sont pas pris en compte dans la mise en œuvre du PAC⁶⁴.

896. Ainsi les États-Unis considèrent que l'Iran respecte ses engagements en vertu du Plan d'action conjoint même si les chiffres publiés par l'Agence internationale de l'énergie suggèrent qu'en moyenne les exportations de pétrole brut sont supérieures à 1 voire 1,1 millions de barils par jour pendant les six premiers mois d'application du Plan⁶⁵. La figure H.10 en annexe, publiée par le service de recherche du Congrès, montre que les exportations de pétrole brut, distinguées des ventes de condensats, se sont stabilisées en moyenne à un niveau proche de celui fixé dans le cadre du Plan d'action conjoint signé à Genève en novembre 2013 entre l'Iran et le P5+1 pendant toute sa mise en œuvre.

B. La signature de l'Accord de Vienne le 14 juillet 2015

897. Alors que l'accord intérimaire a été prolongé à deux reprises, les négociations sur le nucléaire iranien se dirigent vers une impasse en raison du refus de chacun des acteurs de relâcher la pression qu'il exerce sur l'autre. L'Iran et le P5+1 finissent tout de même par se mettre d'accord à Lausanne sur les paramètres clés d'une solution finale comportant une limitation du programme nucléaire iranien en contrepartie d'une levée des sanctions internationales, consacrés dans l'Accord conclu à Vienne le 14 juillet 2015 (1). Si le PAGC n'est pas en soi considéré comme ayant de force obligatoire, la résolution 2231 (2015) qui approuve l'Accord lui confère une force juridique internationale (2).

1. La difficile négociation des paramètres clés de l'accord final

61. En février 2014, la Syrie a importé environ 34 000 barils par jour en provenance d'Iran alors qu'elle n'en avait pas acheté au mois de janvier. *Oil Market Report*, précité; Alex LAWLER et Jonathan SAUL, « Iranian oil exports rise in February, more to ally Syria », Reuters, 26 fév. 2014.

62. *Daily Press Briefing by Spokesperson Jen Psaki (Excerpts)*, précité.

63. L'Iran a ouvert une ligne de crédit pour 3,6 milliards de dollars, rallongée par la suite de un milliard. David BUTTER, « Fueling Conflict: Syria's War for Oil and Gas », Carnegie Middle East Center, 2 avr. 2014, Disponible sur < <https://carnegie-mec.org/diwan/55195> > (consulté le 09/01/2023); Suleiman AL-KHALIDI, « Iran grants Syria \$3.6 billion credit to buy oil products », Reuters, 31 juill. 2013; Julia PAYNE, « Assad's secret oil lifeline: Iraqi crude from Egypt », Reuters, 23 déc. 2013.

64. *Oil Market Report*, précité.

65. « Daily Press Briefing by Spokesperson Jen Psaki (Excerpts) », Iran Watch, 17 juill. 2014.

a. La définition du paquet nucléaire à Lausanne

898. Au-delà des délais et demandes irréalistes, les négociations sont surtout paralysées par le rôle excessif accordé à la pression dans les stratégies de l'Iran et des États-Unis pour obtenir des concessions l'un de l'autre que Trita Parsi décrit comme un « paradoxe de la pression » (« *pressure paradox* »)⁶⁶. Selon cet auteur, chaque partie considère que l'autre a accepté de négocier en raison des pressions qu'elle a exercées à son encontre, rejetant dans le même temps la possibilité que les pressions qu'elle a elle-même subies puissent être à l'origine de son propre changement de comportement. De cette manière, les Américains sont convaincus que ce sont les sanctions économiques qui ont ramené l'Iran à la table des sanctions, et les Iraniens que c'est l'expansion du programme nucléaire qui a conduit les États-Unis à renoncer à la suspension totale des activités d'enrichissement sur le territoire iranien. Toutefois, c'est précisément parce que ces acteurs considèrent que la pression qu'ils ont exercée a conduit l'autre à faire des concessions qu'ils refusent chacun de la relâcher, par crainte de perdre son levier d'action.

899. Le paradoxe décrit par Trita Parsi n'est ni plus ni moins qu'un dilemme du prisonnier dans lequel chacun des acteurs aurait intérêt à modifier son comportement : l'Iran en acceptant de réduire sa capacité d'enrichissement, les États-Unis – et plus largement le P5+1 – en concédant simultanément une levée, au moins partielle, des sanctions⁶⁷. Pourtant, il existe une incitation à dévier pour chaque acteur qui empêche la réalisation de l'équilibre coopératif et paralyse donc les négociations. Une fois les sanctions internationales levées, l'Iran pourrait être incité à ne plus respecter l'accord en reprenant le développement de son programme nucléaire. De la même manière, le maintien par l'Iran d'une capacité d'enrichissement, certes limitée, lui permettrait de s'assurer que le P5+1, en particulier les États-Unis et l'Union européenne, respectent leur engagement en matière de sanctions économiques. Les craintes de l'Iran sont d'autant plus justifiées que la levée des sanctions liées au nucléaire peut affecter négativement l'efficacité des régimes de sanctions liées aux autres actions déstabilisatrices menées par l'Iran⁶⁸. Aucun accord ne pourra donc être atteint sans que l'Iran et le P5+1 assouplissent leurs positions et surtout sans garanties crédibles et réciproques qu'ils tiendront leurs engagements.

66. Si l'auteur se concentre sur la relation entre l'Iran et les États-Unis, son analyse est transposable à la relation entre l'Iran le P5+1 étant donné que ces deux formats de négociations sont complémentaires et non substituables. Trita PARSİ, *Losing an Enemy*, op. cit., p. 262-266.

67. Sur le dilemme du prisonnier, concept largement utilisé dans la théorie des jeux, A TUCKER, « A two-person dilemma », Unpublished notes, 1950 ; Robert AXELROD, « Effective choice in the prisoner's dilemma », *Journal of conflict resolution*, 1980, vol. 24, n° 1, p. 3-25 ; Pour une synthèse, Nicolas EBER, *Le dilemme du prisonnier*, 2006.

68. Même si les régimes de sanctions contre l'Iran sont indépendants sur le plan des instruments juridiques, ils contribuent chacun à accentuer la pression sur Téhéran et il n'est pas possible d'exclure d'éventuels effets croisés.

900. Les négociations reprennent à Genève en janvier 2015 dans un climat particulièrement tendu. Non seulement l'administration Obama est confrontée à la pression du Congrès, désormais à majorité républicaine, qui souhaite adopter de nouvelles sanctions en l'absence d'accord⁶⁹, mais la délégation iranienne conduite par Javad Zarif est également confrontée à des difficultés croissantes face aux conservateurs qui siègent au Majles⁷⁰. La phase de négociations qui s'ouvre alors semble constituer la dernière chance de parvenir à un accord après deux prolongations de l'accord intérimaire. Elle est marquée par l'entrée en scène de deux spécialistes du nucléaire qui se connaissent bien et font avancer les discussions : le secrétaire d'État américain à l'Énergie, Ernie Moniz, et Ali Salehi, le président de l'OEA qui maîtrise particulièrement le dossier nucléaire pour avoir participé aux négociations et occupé le poste de ministre des Affaires étrangères en Iran⁷¹. Il convient de souligner que leurs homologues dans les autres États participant aux négociations n'ont pas été conviés. Pour la première fois, les Iraniens acceptent une réduction de leur capacité d'enrichissement d'environ un tiers pour dix ans, renonçant à la formule de reconfiguration des centrifugeuses⁷².

901. Après une succession de rencontres, seulement entre l'Iran et les États-Unis, mais aussi en format élargi avec le P5+1, la Haute représentante de l'Union européenne, Federica Mogherini, et le ministre iranien des Affaires étrangères, Javad Zarif, annoncent le 2 avril qu'un consensus a été trouvé sur les paramètres clés d'une solution finale à la crise nucléaire iranienne⁷³. En ce qui concerne les mesures liées au nucléaire, l'accord-cadre prévoit que l'Iran limitera sa capacité d'enrichissement dans le temps et au seul site de Natanz, le site d'enrichissement de Fordou devant être converti en un centre de recherche nucléaire, physique et technologique. De plus, le réacteur de recherche d'Arak devra être modernisé pour empêcher la production de plutonium de qualité militaire. Afin de s'assurer du respect par l'Iran de ses engagements, les pouvoirs de vérification et de contrôle de l'AIEA seront renforcés, notamment grâce à l'application de la rubrique 3.1 des arrangements subsidiaires et du protocole additionnel à son accord de garanties. Simultanément à la confirmation par l'Agence de l'application des engagements de l'Iran, l'Union européenne devra lever les sanctions économiques et financières liées au nucléaire, et les États-Unis cesser d'appliquer toutes les sanctions secondaires liées au nucléaire. Une nouvelle résolution du Conseil

69. V. *infra* §911-913, p. 509 et s..

70. « Iran's Hard-Liners Irked By Zarif's Geneva Stroll With Kerry », RadioFreeEurope/RadioLiberty, 21 jan. 2015 ; Elhanan MILLER, « Javad Zarif, the diplomat Iranian hardliners love to hate », The Times of Israel, 23 jan. 2015 ; Laurent FABIUS, « La genèse de l'accord du 14 juillet 2015 sur le nucléaire iranien », *précité*, p. 24.

71. Ali Akbar Salehi n'a accepté de prendre part aux négociations nucléaires qu'à la condition que son homologue américain, Ernie Moniz, y participe également. Richard STONE, « Exclusive: Iran's atomic czar explains how he helped seal the Iran nuclear agreement », Science, 12 août 2015.

72. Laurent FABIUS, « La genèse de l'accord du 14 juillet 2015 sur le nucléaire iranien », *précité*, p. 24 ; Trita PARSİ, *Losing an Enemy*, *op. cit.*, p. 277 et s.

73. Joint Statement by EU High Representative Federica Mogherini and Iranian Foreign Minister Javad Zarif, 2 avr. 2015.

de sécurité des Nations Unies entérinera le JCPOA, mettra fin à toutes les résolutions précédentes relatives au nucléaire et intégrera certaines mesures restrictives pour une période convenue d'un commun accord. Conformément à ce qui a été décidé en novembre 2014, le texte final de l'accord comprenant les détails techniques devra être rédigé au plus tard le 30 juin 2015.

902. Si la déclaration conjointe ne donne que les grandes lignes de l'accord final, les États-Unis ont publié un document précisant les paramètres clés qui auraient été convenus à Lausanne⁷⁴. Toutefois, les informations contenues dans ce document ne correspondent pas en tous points au document analogue publié par les autorités iraniennes⁷⁵. Javad Zarif a d'ailleurs rapidement réagi en twittant « *The solutions are good for all, as they stand. There is no need to spin using "fact sheets" so early on* »⁷⁶. Si les deux documents stipulent que l'Iran a accepté de réduire sa capacité d'enrichissement à 5 060 centrifugeuses sur les 19 000 en fonctionnement, les mentions concernant l'interdiction d'enrichir de l'uranium à plus de 3,67 % et la réduction du stock d'uranium faiblement enrichi de 10 000 à 300 kg ne figurent pas dans la version iranienne. Autre différence notable, le rapport iranien omet l'engagement de l'Iran à ne pas se livrer à des activités liées au retraitement du combustible usé de manière indéfinie⁷⁷. Bien que le projet d'accord semble contenir des garanties solides et crédibles pour l'Iran comme le P5+1, permettant d'envisager une résolution de la crise nucléaire iranienne, des divergences majeures doivent encore être dissipées.

b. Le Plan d'action global conjoint

903. Après douze ans de crise et vingt mois de négociations, le Plan d'action global commun (PAGC) est conclu le 14 juillet 2015 par le E3/UE+3 – constitué de l'Allemagne, la Chine, les États-Unis, la France, le Royaume-Uni, la Russie et la Haute représentante de l'UE – et l'Iran « en vue d'apporter à la question nucléaire iranienne une solution globale, de long terme et appropriée »⁷⁸. L'Accord est constitué d'un ensemble de documents complexe qui détaille les engagements réciproques des participants sur une centaine de pages. La

74. « Parameters for a Joint Comprehensive Plan of Action Regarding the Islamic Republic of Iran's Nuclear Program », Press release, White House, 2 avr. 2015.

75. Shahir SHAHIDSALESS, « Differences emerge in US, Iran interpretations of nuclear deal » *Read more*: <https://www.al-monitor.com/originals/2015/04/iran-lausanne-differences-joint-statements.html> *ixzz7sGmT2HvR* », Al-Monitor, 7 avr. 2015 ; Kay Armin SERJOIE, « Iranians Rejoice in Nuclear Agreement, But Critics Worry Over Details », Time, 3 avr. 2015.

76. Compte Twitter de Javad Zarif, @JZarif, Tweet posté le 2 avr. 2015 à 10h13.

77. Shahir SHAHIDSALESS, « Differences emerge in US, Iran interpretations of nuclear deal » *Read more*: <https://www.al-monitor.com/originals/2015/04/iran-lausanne-differences-joint-statements.html> *ixzz7sGmT2HvR*, précité.

78. Joint Statement by EU High Representative Federica Mogherini and Iranian Foreign Minister Javad Zarif, 14 juill. 2015 ; « Déclaration conjointe de l'Allemagne, de la Chine, des États-Unis, de la Fédération de Russie, de la France, du Royaume-Uni et de l'Union européenne », reproduit à l'Annexe B de la résolution S/RES/2231 (2015), 14 juill. 2015.

partie générale du plan d'action comporte une préface, un préambule et des dispositions générales, puis des sections relatives au nucléaire, aux sanctions, au plan d'application, et au mécanisme de règlement des différends. Elle est accompagnée de cinq annexes, certaines étant complétées par des pièces jointes, qui portent sur les mesures relatives au nucléaire (annexe I) ; les engagements concernant la levée des sanctions (annexe II) ; la coopération nucléaire civile (annexe III) ; la Commission conjointe (annexe IV) et le plan d'application (annexe V). Comme le souligne Sonia Drobysz, la construction même du PAGC montre que « si l'accord est inévitablement politique, il est aussi largement marqué par les aspects techniques qui jalonnent les négociations depuis 2013 »⁷⁹.

904. Une Déclaration conjointe de l'Allemagne, la Chine, les États-Unis, la Fédération de Russie, la France, le Royaume-Uni et l'Union européenne visant à « améliorer la transparence et créer les conditions propices à la pleine application du Plan d'action » précise que la participation de ces États au PAGC dépend de l'adoption par le Conseil de sécurité d'une nouvelle résolution⁸⁰. Sur ce point, le PAGC prévoit dans son préambule que « le groupe E3+3 présentera un projet de résolution au Conseil de sécurité » pour approbation⁸¹. La résolution 2231 est adoptée en conséquence le 20 juillet 2015 et reproduit le PAGC et la Déclaration, respectivement aux annexes A et B⁸². Le Conseil de sécurité y « approuve le Plan d'action global commun et appelle instamment à son application intégrale conformément au calendrier qu'il prévoit »⁸³. Le PAGC distingue en effet plusieurs étapes de mise en œuvre⁸⁴ :

- La « date de conclusion » (14 juillet 2015) à laquelle les négociations entre le groupe E3/UE+3 ont abouti à l'Accord de Vienne ;
- La « date d'adoption » (18 octobre 2015) à laquelle le PAGC et les engagements qui y sont énoncés prennent effet ;
- La « date d'application » (16 janvier 2016) à laquelle ont lieu, simultanément, la confirmation par l'AIEA de la mise en œuvre par l'Iran des mesures liées au nucléaire et l'effectivité des engagements du E3/UE+3, notamment la levée ou suspension de certains sanctions de l'Union européenne et des États-Unis en lien avec le programme nucléaire iranien, ainsi que la levée de sanctions du Conseil de sécurité ;

79. Sonia DROBYSZ, « L'accord sur le nucléaire iranien du 14 juillet 2015, solution négociée pour un retour du régime multilatéral de non-prolifération », *AFDI*, 2015, p. 93-117, p. 98 ; En ce sens, voir aussi Emmanuelle MAITRE, « Dossier du nucléaire iranien : des avancées riches d'enseignement pour le régime de non-prolifération », *précité*, p. 619-622.

80. *Annexe B, précité*.

81. Plan d'action global conjoint, signé à Vienne le 14 juill. 2015, entré en vigueur le 16 jan. 2016, Préambule, considérant 14.

82. S/RES/2231 (2015), *précité*.

83. *Ibid.*, §1.

84. PAGC, *précité*, 34 ; Annexe 5.

- La « date de transition » intervient huit ans après la date d'adoption (18 octobre 2023), ou lorsque l'AIEA sera parvenue à la Conclusion élargie que toutes les matières nucléaires sont utilisées à des fins pacifiques, selon la date la plus proche. À cette date, les sanctions unilatérales qui continuaient de s'appliquer seront levées ;
- La « date d'extinction », prévue dix ans après la date d'adoption (18 octobre 2025), marque la fin des restrictions portant sur le programme d'enrichissement de l'uranium et l'extinction de la résolution 2231, à condition que l'ensemble des engagements prévus par le PAGC aient été respectés⁸⁵.

905. Souvent qualifié d'accord « historique »⁸⁶, le PAGC est largement salué par la « communauté internationale » qui voit en sa conclusion la consécration de la voie diplomatique comme moyen de résolution des différends. Véritable succès diplomatique, l'accord nucléaire est accueilli comme un vecteur de paix et de sécurité, en particulier au Moyen-Orient, en tant qu'il contribue à la préservation du régime de non-prolifération nucléaire⁸⁷.

906. Pour autant cet accord ne fait pas l'unanimité. Sur la scène internationale, Israël s'érige ainsi comme l'un des principaux détracteurs des négociations internationales sur le programme nucléaire iranien menées par le P5+1⁸⁸. Ainsi le Premier ministre israélien, Benyamin Netanyahu, n'hésite-t-il pas à qualifier le PAGC d'« erreur historique » – comme il

85. S/RES/2231 (2015), *précité*, §9, 12.

86. L'accord nucléaire a été qualifié d'« historique » non seulement par les participants aux négociations, mais également par des États tiers comme l'Afrique du Sud ou le Mexique. Voir notamment, Joint Statement by EU High Representative Federica Mogherini and Iranian Foreign Minister Javad Zarif, *précité*; David CAMERON, Prime Minister's statement on Iran's nuclear programme, 14 juill. 2015, Disponible sur < <https://www.gov.uk/government/news/prime-ministers-statement-on-irans-nuclear-programme> > (consulté le 06/03/2023); « Déclaration de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international, sur l'accord sur le nucléaire iranien, à Vienne le 14 juillet 2015 », 14 juill. 2015; « Minister Maite Nkoana-Mashabane : Media briefing on international developments », 15 juill. 2015, Disponible sur < <https://www.gov.za/speeches/maite-nkoana-mashabane-occasion-media-briefing-international-developments-15-jul-2015-0000> > (consulté le 06/03/2023); « México celebra la suscripción del acuerdo sobre el programa nuclear iraní », Secretaría de Relaciones Exteriores, 14 juill. 2015.

87. La Maison-Blanche a réalisé une carte du monde représentant la centaine d'États ayant officiellement apporté leur soutien à l'accord nucléaire. Cet outil permet également d'accéder à des extraits desdites déclarations, les liens vers les déclarations complètes étant également indiqués. Les déclarations d'hostilité à l'accord, notamment de la part d'Israël, n'ont pas été reportés sur la carte américaine qui vise à souligner le succès diplomatique que constitue l'accord sur la scène internationale. White House, *The Historic Deal that Will Prevent Iran from Acquiring a Nuclear Weapon*, Disponible sur < <https://obamawhitehouse.archives.gov/issues/foreign-policy/iran-deal> > (consulté le 06/03/2023).

88. Depuis le déclenchement de la crise nucléaire iranienne en 2002, Israël a déployé des efforts considérables pour empêcher l'Iran d'acquérir l'arme nucléaire. Au travers de menaces de recours à la force militaire, du soutien à l'intensification des sanctions internationales et d'allégations d'actions clandestines – sabotage industriel et assassinats de scientifiques iraniens – l'État hébreu a clairement fait savoir qu'il n'accepterait pas que l'Iran n'accède à la bombe, refusant de perdre son monopole nucléaire au Moyen-Orient. Dalia Dassa KAYE, *Israel's Iran Policies After the Nuclear Deal*, Perspective, RAND, 2016, 22 p., p. 1; S. Samuel C. RAJIV, « Deep Disquiet: Israel and the Iran Nuclear Deal », *Contemporary Review of the Middle East*, 2016, vol. 3, n° 1, p. 47-62; Trita PARSİ, *Losing an Enemy*, *op. cit.*; Élisabeth MARTEU, « L'Iran vu par Israël : de la doctrine de la périphérie à la menace existentielle » in 2020, p. 109-123, p. 115-118.

l'avait déjà fait pour l'accord intérimaire de novembre 2013 – considérant que des concessions de grande envergure ont été faites dans tous les domaines qui sont censés empêcher l'Iran d'obtenir une capacité nucléaire militaire, mais aussi que la levée des sanctions permettra de financer its terror machine and its expansion and aggression throughout the Middle East and accross the globe⁸⁹. Mais l'accord rencontre également des oppositions internes dans les États ayant participé aux négociations, en particulier aux États-Unis et en Iran, laissant planer une once d'incertitude sur l'application de l'Accord sur le long terme. À Washington, les Républicains témoignent d'une opposition acharnée à l'accord nucléaire⁹⁰, laissant craindre une sortie des États-Unis de l'accord de Vienne en cas de changement de majorité présidentielle lors des élections de novembre 2016⁹¹. À Téhéran, l'accord nucléaire suscite également des débats et des divisions au sein de la classe politique et de la population, mais celles-ci sont moins marquées qu'aux États-Unis. Les partisans de la ligne dure s'opposent à l'accord pour diverses raisons, craignant notamment qu'il accroisse la vulnérabilité de l'Iran à une attaque américaine ou israélienne ou qu'il déstabilise le régime en place, les États-Unis et les sanctions internationales ne pouvant plus être utilisées comme bouc émissaire pour expliquer tous les problèmes internes du pays⁹². Bien qu'il apparaisse peu probable que l'Iran se lance dans un programme clandestin, tant les risques de voir un tel programme dévoilé sont élevés, l'élection présidentielle prévue en Iran au printemps 2016 constitue également un enjeu important pour garantir l'application de l'accord et la mise en œuvre des réformes nécessaires au retour de l'Iran sur la scène internationale⁹³.

2. La nature juridique de l'Accord

89. Ministère des Affaires étrangères israélien, PM Netanyahu's statement concerning the nuclear agreement with Iran, 14 juill. 2015, Disponible sur < <https://www.gov.il/en/departments/news/pm-netanyahu-s-statement-concerning-the-nuclear-agreement-with-iran-14-july-2015> > (consulté le 17/02/2023); Ministère des Affaires étrangères israélien, Israeli statements on Geneva talks with Iran, 28 nov. 2013, Disponible sur < <https://www.gov.il/en/Departments/General/israeli-statements-on-geneva-talks-with-iran> > (consulté le 17/02/2023).

90. V. *infra* §911-913, p. 509 et s..

91. François NICOUILLAUD, « La fin d'un bras de fer avec la communauté internationale ? », Retour sur douze années de négociations nucléaires, *Questions internationales*, jan.-fév. 2016, n° 77, p. 22-30, p. 29.

92. Entretien avec Bernard Hourcade. Voir aussi, Abbas MILANI et Michael McFAUL, « What the Iran-Deal Debate Is Like in Iran », 11 août 2015, Disponible sur < <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/08/iran-deal-politics-rouhani-khamenei/400985/> > (consulté le 06/03/2023); Tara KANGARLOU, « Tehran's debate over nuclear pact mirrors Washington's », 13 août 2015, Disponible sur < <http://america.aljazeera.com/articles/2015/8/13/why-tehrans-debate-over-nuclear-pact-mirrors-washingtons.html> > (consulté le 06/03/2023).

93. François NICOUILLAUD, « La fin d'un bras de fer avec la communauté internationale ? », *précité*, p. 29-30.

a. Le caractère obligatoire des dispositions du PAGC

907. La question de la nature – juridique ou politique – du PAGC et du rôle confié au Conseil de sécurité dans l’application du Plan d’action par la résolution 2231 (2015) a suscité de nombreux débats dès l’adoption de l’Accord⁹⁴, mais peut-être encore davantage à partir de la décision de Donald Trump de mettre un terme à la participation des États-Unis au PAGC⁹⁵. Sur ce point, Michel Virally souligne que « le caractère, juridique ou purement politique, d’un engagement figurant dans un texte international de nature incertaine dépend de l’intention des parties telle qu’elle peut être établie par les règles habituelles en matière d’interprétation et notamment par l’examen des termes employés pour exprimer cette intention, des circonstances dans lesquelles le texte a été adopté et du comportement ultérieur des parties »⁹⁶.

908. Une très large majorité de la doctrine considère ainsi que le PAGC n’est pas un traité – défini au sens de la Convention de Vienne comme « un accord international conclu par écrit entre États et régi par le droit international, qu’il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination »⁹⁷ – ni un accord international juridiquement contraignant⁹⁹. D’abord, les déclarations des représentants officiels des États participants ont rendu explicite leur intention de ne pas rédiger un texte juridiquement contraignant. À ce propos, les autorités américaines ont

94. Voir notamment Zachary LAUB, « How Binding Is the Iran Deal ? », Entretien avec John B. Bellinger III, Council on Foreign Relations, 23 juill. 2015, Disponible sur < <https://www.cfr.org/interview/how-binding-iran-deal> > (consulté le 31/01/2023) ; Matthew WEYBRECHT, « State Department Affirms That Iran Deal Is Only a Political Commitment », Lawfare, 28 nov. 2015 ; Daniel H. JOYNER, « Guest Post: The Joint Comprehensive Plan of Action Regarding Iran’s Nuclear Program », *Opinio Juris*, 15 juill. 2015 ; Julian KU, « President Rubio/Walker/Trump/Whoever Can Indeed Terminate the Iran Deal on “Day One” », *Opinio Juris*, 10 sept. 2015 ; Dirk Roland HAUPT, « Legal Aspects of the Nuclear Accord with Iran and Its Implementation: International Law Analysis of Security Council Resolution 2231 (2015) », *précité* ; Daniel H. JOYNER, *Iran’s nuclear program and international law, op. cit.*, p. 228-231.

95. Daniel H. JOYNER, « The United States’ “Withdrawal” from the Iran Nuclear Deal », *e-International Relations*, 21 août 2018 ; Massimo IOVANE, « L’Accord de Vienne sur le nucléaire iranien et le rôle quasi législatif du Conseil de sécurité des Nations Unies », *AFDI*, 2018, p. 163-190 ; Valérie de GRAFFENRIED, « Nucléaire iranien : “Donald Trump viole un accord international” », entretien avec Marcelo Kohen, *Le Temps*, 9 mai 2018 ; David S. JONAS et Dyllan M. TAXMAN, « JCP-No-Way: A Critique of the Iran Nuclear Deal as a Non-Legally-Binding Political Commitment », *Journal of National Security Law & Policy*, 2018, vol. 9, p. 589-630.

96. Michel VIRALLY, *Textes internationaux ayant une portée juridique dans les relations mutuelles entre leurs auteurs et textes qui en sont dépourvus*, Session de Cambridge, Institut de Droit international, 1983, p. 9.

97. ⁹⁸ Convention de Vienne sur le droit des traités, signée à Vienne le 23 mai 1969, entrée en vigueur le 27 jan. 1980, Nations Unies, vol. 1155, n° 18232, art.2, §1 a).

99. Voir notamment, Daniel H. JOYNER, *Iran’s nuclear program and international law, op. cit.*, p. 228 ; Dirk Roland HAUPT, « Legal Aspects of the Nuclear Accord with Iran and Its Implementation: International Law Analysis of Security Council Resolution 2231 (2015) », *précité*, p. 435 ; David S. JONAS et Dyllan M. TAXMAN, « JCP-No-Way: A Critique of the Iran Nuclear Deal as a Non-Legally-Binding Political Commitment », *précité* ; Daniel H. JOYNER, *The United States’ « Withdrawal » from the Iran Nuclear Deal, précité*.

régulièrement rappelé pendant les négociations qu'elles ne cherchaient pas à conclure un traité sur le dossier nucléaire iranien mais bien à conclure un accord comportant des engagements politique¹⁰⁰, notamment en raison des contraintes procédurales qu'entraînerait la conclusion d'un traité¹⁰¹. Ensuite, le PAGC n'a pas été formellement signé par les délégués officiels des États participants, pas plus qu'il ne prévoit une procédure de ratification¹⁰², mais il a seulement été annoncé conjointement par le ministre iranien des Affaires étrangères et la Haute représentante de l'Union européenne¹⁰³. La sensibilité politique d'un accord sur le nucléaire iranien, particulièrement aux États-Unis et en Iran, suffit à expliquer la non-implication des des organes législatifs nationaux des participants qui aurait nécessairement conduit à l'adoption d'un traité contraignant¹⁰⁴. Outre l'absence d'un mode de consentement établissant l'intention des États d'être liés par l'Accord, et donc la possibilité de voir leur responsabilité internationale engagée en cas d'inexécution des obligations juridiques qui en découlent, le PAGC évite toute terminologie typique de la conclusion d'un traité international. Par exemple, le texte de l'accord emploie le terme « participants » pour désigner les États l'ayant négocié et signé, plutôt que le terme « partie » tel que défini à l'article 2 §1 g) de la Convention de Vienne et qualifie les engagements pris dans le cadre du PAGC de « mesures volontaires »¹⁰⁵.

909. Si de nombreux éléments semblent confirmer la nature davantage politique que juridique de l'accord sur le nucléaire iranien, ils peuvent être nuancés. Au-delà de la forme et de la terminologie employée dans l'accord, c'est la substance même du texte qui révèle l'intention des États de respecter les dispositions qu'il contient et lui confère, *in fine*, un

100. « Background Briefing on P5+1 Talks With Iran Special Briefing », Senior Administration Official, Lausanne, 16 mars 2015 ; Felicia SCHWARTZ, « Iran Nuclear Deal, If Reached, Wouldn't Be “Legally Binding,” Kerry Says », *The Wall Street Journal*, 11 mars 2015 ; Kristina DAUGIRDAS et Julian Davis MORTENSON, « Contemporary Practice of the United States Relating to International Law », *Am. J. Int'l L.*, 2015, vol. 109, n° 3, p. 643-76, p. 654-655 ; Amirhoushang MOSTARSHERDI, *L'accord nucléaire iranien : Une perspective de droit international public*, sept. 2016, p. 38-39.

101. Pour Trita Parsi, l'acceptation de l'accord par les parlementaires américains constitue à cet égard un enjeu aussi important que les négociations en avec Téhéran : « *negotiating with Iran might prove easier than dealing with Congress* ». Trita PARSİ, *Losing an Enemy*, *op. cit.*, p. 244.

102. La signature ou la ratification ne sont pas en soi des éléments constitutifs d'un traité, mais leur absence nourrit le faisceau d'indices suggérant que le PAGC est un accord international non contraignant. Convention de Vienne sur le droit des traités, *précité*, art. 11 ; Sandra SZUREK, « Commentaire de l'article 11 de la Convention de Vienne » in Olivier CORTEN et Pierre KLEIN, *Les Conventions de Vienne sur le droit des traités : Commentaire article par article*, Bruxelles : Bruylant, 2006, p. 307-335.

103. Joint Statement by EU High Representative Federica Mogherini and Iranian Foreign Minister Javad Zarif, *précité* ; Daniel H. JOYNER, *Iran's nuclear program and international law*, *op. cit.*, p. 228.

104. Amirhoushang MOSTARSHERDI, *L'accord nucléaire iranien*, *précité* ; Daniel H. JOYNER, *Iran's nuclear program and international law*, *op. cit.*, p. 228.

105. Le caractère non contraignant du Dirk Roland HAUPT, « Legal Aspects of the Nuclear Accord with Iran and Its Implementation: International Law Analysis of Security Council Resolution 2231 (2015) », *précité*, p. 435 ; Amirhoushang MOSTARSHERDI, *L'accord nucléaire iranien*, *précité*, p. 34-35 ; Massimo IOVANE, « L'Accord de Vienne sur le nucléaire iranien et le rôle quasi législatif du Conseil de sécurité des Nations Unies », *précité*, p. 166.

caractère obligatoire. Comme le souligne à juste titre Massimo Iovane, « la complexité du contenu de l'Accord, l'élaboration minutieuse du texte, l'indication précise de son objet et de son but, et la structure fondamentalement réciproque de ses dispositions », ainsi que la volonté des acteurs de renforcer les mécanismes de vérification et de sanction, assurés respectivement par l'AIEA et le Conseil de sécurité, sont autant d'éléments attestant du consentement des États à être liés par les dispositions du PAGC¹⁰⁶. En effet, si les rédacteurs du texte ont soigneusement évité l'utilisation d'un langage typique des traités, le PAGC mentionne tout de même explicitement les « engagements » assumés par les participants¹⁰⁷. La participation aux négociations des délégations de haut niveau, notamment à l'échelon ministériel, témoigne également de la détermination du E3/UE+3 et de l'Iran à trouver une solution de long terme au dossier nucléaire iranien, « que seule la stabilité propre aux régimes juridiques permettrait en principe d'assurer »¹⁰⁸.

910. La question du caractère obligatoire des dispositions contenues dans le PAGC ne peut être analysée indépendamment de son approbation et de sa reprise par la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité¹⁰⁹. Soulignant dans son préambule que « les États membres sont tenus, aux termes de l'Article 25 de la Charte des Nations Unies d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité », cette résolution étend à l'ensemble des États membres de l'Organisation les engagements pris par les seuls participants au PAGC. Ce n'est pas la première fois qu'une résolution du Conseil de sécurité est adoptée pour donner à un accord politique une valeur contraignante en droit international¹¹⁰, le plan d'élimination des armes chimiques syriennes convenu entre la Russie et les États-Unis en septembre 2014 ayant été entériné par la résolution 2118 (2013)¹¹¹. Pour certains, la résolution 2231 n'est pas « strictement engageante » puisque le Conseil de sécurité se contente d'« *approuve[r]* le Plan d'action global et *appelle instamment* à son application intégrale

106. Massimo IOVANE, « L'Accord de Vienne sur le nucléaire iranien et le rôle quasi législatif du Conseil de sécurité des Nations Unies », *précité*, p. 25 ; Daniel H. JOYNER, *Iran's nuclear program and international law*, *op. cit.*, p. 229-230 ; David S. JONAS et Dyllan M. TAXMAN, « JCP-No-Way: A Critique of the Iran Nuclear Deal as a Non-Legally-Binding Political Commitment », *précité*, p. 590, 616.

107. Voir notamment, PAGC, *précité*, Préambule et dispositions générales, considérants 1 et 8 ; §1, 26-28, 34-37.

108. L'auteur ajoute : « Affirmer, comme le fait une partie de la doctrine, qu'un accord politique peut également exprimer une détermination sincère à s'acquitter de certaines obligations, équivaut à faire passer par la fenêtre la notion de droit qu'on avait chassée par la porte ». Massimo IOVANE, « L'Accord de Vienne sur le nucléaire iranien et le rôle quasi législatif du Conseil de sécurité des Nations Unies », *précité*, p. 170.

109. S/RES/2231 (2015), *précité*.

110. Jack GOLDSMITH, « How a U.N. Security Council Resolution Transforms a Non-Binding Agreement with Iran Into a Binding Obligation Under International Law (Without Any New Senatorial or Congressional Vote) », *Lawfare blog*, 12 mars 2015.

111. « Framework for elimination of Syrian chemical weapons », CNN, 16 sept. 2013 ; « Syrie : les Etats-Unis et la Russie tombent d'accord sur un plan d'élimination des armes chimiques », *Le Monde*, 14 sept. 2013 ; S/RES/2118 (2013), 27 sept. 2013, *La situation au Moyen-Orient*.

conformément au calendrier qu'il prévoit »¹¹². Au contraire, selon le juge Momtaz, « une pareille ouverture du dispositif de la résolution, immédiatement précédée dans son préambule par une référence à l'article 25 de la Charte, ne fait subsister aucun doute quant à l'intention du Conseil de sécurité d'établir des obligations contraignantes qui s'adressent à tous les États membres de l'Organisation »¹¹³. Demeurent toutefois des interrogations quant aux dispositions supposées non contraignantes du PAGC qui auraient été transformées en des normes imposant des obligations internationales avec l'adoption de la résolution 2231¹¹⁴. Nous tenterons de préciser davantage le caractère contraignant ou non des dispositions contenues dans le PAGC et la résolution 2231 (2015) à la lumière de difficultés qui se sont présentées dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord : les essais balistiques menés par l'Iran en mars 2016 et la décision unilatérale des États-Unis de cesser sa participation au PAGC¹¹⁵.

b. La certification périodique de l'accord par le Congrès américain

911. En vertu de l'article II, section 2 de la Constitution des États-Unis, le Président a « le pouvoir, sur l'avis et avec le consentement du Sénat, de conclure des traités, sous réserve de l'approbation des deux tiers des sénateurs présents »¹¹⁶. Le Président Barack Obama n'a pourtant jamais soumis le texte du PAGC au vote des sénateurs pour lui donner la qualité de traité en droit international, les Républicains étant majoritaires au Sénat depuis les élections de mi-mandat qui se sont tenues en novembre 2014¹¹⁷. Pourtant, l'accord de Vienne n'échappe pas au contrôle du Congrès des États-Unis.

912. En effet, le parlement bicaméral américain adopte le 22 mai 2015 la loi *Iran Nuclear Agreement Review Act* (INARA) qui donne un droit de regard au Congrès sur tout accord

112. Nous soulignons. S/RES/2231 (2015), *précité*, §1 ; *Le retrait des États-Unis de l'accord de Vienne sur le programme nucléaire iranien : une situation juridique contrastée*, Le Club des juristes, juill. 2018, 95p., §44.

113. CIJ, *Violations alléguées du traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires de 1955 (République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique)*, Ordonnance du 3 octobre 2018, Déclaration de M. le juge *ad hoc* Momtaz, *Recueil 2018*, §10.

114. Le juge Momtaz considère que les dispositions de la résolution qui sont fondées sur l'article 41 de la Charte sont contraignantes pour les États membres. Dirk R. Haupt va plus loin en précisant que « *the invocation of Article 41 results in a requalification of the JCPOA as legally binding* ». *ibid.*, §6, 11 ; Dirk Roland HAUPT, « Legal Aspects of the Nuclear Accord with Iran and Its Implementation: International Law Analysis of Security Council Resolution 2231 (2015) », *précité*, p. 438 ; Pourtant, Massimo Iovane souligne qu'une telle thèse de la transformation reviendrait pratiquement à « dire que les parties auraient conclu une entente politique à Vienne pour qu'elle soit transformée en matière juridique contraignante quelques jours plus tard à New York ». Massimo IOVANE, « L'Accord de Vienne sur le nucléaire iranien et le rôle quasi législatif du Conseil de sécurité des Nations Unies », *précité*, p. 190.

115. Voir le Chapitre 8.

116. Constitution des États-Unis, signé le 21 juin 1788, entré en vigueur le 17 sept. 1789.

117. « US mid-terms 2014: Results », BBC, 4 nov. 2014.

conclu avec Téhéran¹¹⁸. En vertu de cette loi, le Président doit soumettre le texte de l'accord, et l'ensemble des documents y afférents, au Congrès qui dispose alors de 60 jours pour l'examiner et éventuellement voter une résolution pour s'y opposer. Le cas échéant, le Président des États-Unis peut opposer son veto à cette décision comme pour tout autre texte législatif, l'annulation de son veto nécessiterait alors un vote des deux tiers au Sénat. Afin de s'assurer de la mise en œuvre de l'accord sur le nucléaire iranien, Barack Obama a dû s'assurer du soutien de 34 sénateurs sur les 46 qui le soutenaient à l'époque pour consolider son éventuel veto¹¹⁹. Le président Barack Obama n'aura finalement pas besoin de recourir à cette arme ultime. En effet, les manœuvres des élus démocrates permettent d'empêcher le vote d'une résolution des Républicains s'opposant à l'accord nucléaire avant l'expiration le 17 septembre du délai accordé au Congrès pour examiner le texte¹²⁰.

913. Conformément à ce qui a été convenu à Vienne entre le P5+1 et l'Iran, le PAGC prend effet le 18 octobre 2015 à la « date d'adoption », la levée des sanctions américaines s'opérant à la « date d'application », le 16 janvier 2016. Toutefois, l'accord doit faire l'objet d'une procédure spécifique de certification au titre de la loi INARA. Tous les 90 jours, le Président doit en effet s'assurer que :

- *Iran is fully implementing the agreement,*
- *Iran has not committed a material breach of the agreement,*
- *Iran has not taken any action that could significantly advance its nuclear weapons program, and*
- *suspension of sanctions against Iran is appropriate and proportionate to measures taken by Iran with respect to terminating its illicit nuclear program and vital to U.S. national security interests*¹²¹.

Si le Président ne soumet pas cette certification de conformité tous les 90 jours, ou s'il a établi que l'Iran a enfreint les dispositions de l'accord sans y remédier, le Congrès dispose d'un délai de 60 jours pour décider des suites à donner de l'absence de certification présidentielle¹²². La non-certification de l'accord n'entraîne donc pas un rétablissement automatique des

118. Iran Nuclear Agreement Review Act, 22 mai 2015, *P.L. 114-17*; Jennifer STEINHAUER, « Senate Easily Passes Bill for a Voice on Iran Nuclear Accord », *New York Times*, 7 mai 2015.

119. Seuls trois sénateurs démocrates ont publiquement annoncé leur opposition à l'accord de Vienne. David M. HERSZENHORN, « The Iran Nuclear Deal: Congress Has Its Say », *New York Times*, 7 sept. 2015; Gilles PARIS, « Bataille au Congrès sur l'accord avec l'Iran », *Le Monde*, 18 août 2015.

120. Gilles PARIS, « États-Unis : l'accord sur le nucléaire iranien validé par défaut au Congrès », *Le Monde*, 16 sept. 2015; David M. HERSZENHORN, « Senate Democrats Again Block Vote to Reject Iran Deal », *New York Times*, 15 sept. 2015.

121. Nous soulignons. Même si de larges doutes subsistent sur la nature du programme nucléaire iranien, l'Agence n'a pas établi que l'Iran poursuivait un programme nucléaire à vocation militaire. Iran Nuclear Agreement Review Act, *précité*.

122. *Ibid.*

sanctions antérieures mais induit un transfert de compétence du Président vers le Congrès des États-Unis¹²³.

§2. Les dispositions de l'Accord de Vienne

914. Alors que l'accord intérimaire prévoyait un gel du programme nucléaire iranien, l'Iran accepte aux termes du PAGC de limiter la portée de ses activités nucléaires en diminuant sa capacité d'enrichissement et en renonçant au retraitement du combustible usé (A. En contrepartie, le P5+1 ouvre la voie à une normalisation des relations avec l'Iran grâce à la levée de la plupart des sanctions liées au nucléaire et à une reprise de la coopération internationale dans le domaine nucléaire civil (B).

A. La réduction volontaire par l'Iran de ses capacités nucléaires

915. Dans le cadre du PAGC, les Six puissances acceptent que l'Iran conserve son programme d'enrichissement à condition qu'il soit considérablement réduit pendant quinze ans pour empêcher l'Iran d'acquérir la bombe par la voie de l'uranium. Les Iraniens consentent également à moderniser le réacteur d'Arak et à renoncer au retraitement du combustible usé qui pourraient lui permettre de concevoir une arme nucléaire par la voie du plutonium (1). Au-delà de la réduction de ses capacités nucléaires, l'Iran accepte aussi des contrôles renforcés de l'AIEA pour garantir la nature exclusivement pacifique de son programme nucléaire (2).

1. Les restrictions portant sur les activités posant un risque de prolifération

a. La reconnaissance implicite d'un droit à l'enrichissement

916. Afin d'éviter tout détournement du programme nucléaire iranien à des fins militaires, le PAGC prévoit en premier lieu des restrictions convenues pour limiter la capacité d'enrichissement de l'Iran, aussi bien quantitativement que qualitativement. Sur le premier point, l'accord de Vienne dispose que le nombre de centrifugeuses de type IR-1 installées à Natanz sera fixé à 5 060 pendant dix ans, les centrifugeuses excédentaires devant être retirées et entreposées dans un bâtiment placé sous surveillance continue de l'AIEA¹²⁴. Avant la signature de l'accord intérimaire en novembre 2013, l'Agence recensait 15 420 centrifugeuses de ce type à l'installation d'enrichissement de combustible de taille industrielle (IEC) de Natanz, soit

123. Ellie GERANMAYEH, « What if Trump decertifies the Iran deal? », ECFR, 6 oct. 2017, Disponible sur < https://ecfr.eu/article/commentary_what_if_trump_decertifies_the_iran_deal/ > (consulté le 05/01/2023).

124. PAGC, *précité*, §2 et annexe I, §27 et 29.

trois fois le nombre autorisé au cours des dix premières années d'application de l'Accord¹²⁵. Sur le plan qualitatif, l'Iran maintiendra le niveau d'enrichissement de l'uranium à 3,67 % au maximum pendant quinze ans¹²⁶. Si ce taux est suffisant pour des usages pacifiques, notamment la fabrication de combustible pour un réacteur produisant de l'électricité, il demeure bien en deçà du seuil de 20 % qui avait suscité l'inquiétude de la « communauté internationale » tant il constitue une étape charnière vers un enrichissement à hauteur de 90 %, nécessaire pour concevoir une arme nucléaire¹²⁷. Comme le souligne Sonia Drobysz, la restriction consentie paraît significative au regard des 5 % qui avaient été décidés dans le cadre de l'accord intérimaire, mais surtout de la production passée de l'Iran depuis qu'il a commencé à enrichir de l'uranium dans ses installations déclarées auprès de l'Agence¹²⁸. Dans son dernier rapport avant l'adoption du PAC à Genève, l'AIEA faisait état de 10 357 kg d'uranium enrichi à 5 % et de 410,4 kg à hauteur de 20 %¹²⁹. En outre, le PAGC prévoit que l'Iran ne pourra conserver plus de 300 kg d'uranium enrichi à 3,67 maximum pendant quinze ans, tout stock excédentaire, y compris l'uranium enrichi dans une proportion comprise entre 5 et 20 %, devra soit être dilué et ramené à l'état d'uranium naturel, soit mis en vente sur le marché international en contrepartie d'uranium naturel¹³⁰. Enfin, l'Accord encadre la poursuite par l'Iran de ses activités de recherche-développement en matière d'enrichissement de manière à ne pas accumuler d'uranium enrichi¹³¹.

917. Conformément au plan de long terme, l'Iran exercera ses activités liées à l'enrichissement exclusivement dans le site de Natanz pendant une durée de quinze ans¹³². En conséquence, il s'abstiendra de se livrer à l'enrichissement d'uranium ou à des activités de recherche-développement en la matière et de conserver des matières nucléaires à l'installation de Fordou, qui sera convertie en un centre de recherche nucléaire, physique et technologique¹³³. Un tiers des 1 044 centrifugeuses de type IR-1 qui resteront sur le site serviront à la production d'isotopes stables autres que l'uranium, tandis que les autres seront arrêtées. Les

125. GOV/2013/56, *précité*, §15, note de bas de page 15.

126. PAGC, *précité*, §5 et annexe I, §45 et 72.

127. Pour rappel, il est beaucoup plus facile et rapidement d'augmenter le niveau d'enrichissement de 20 à 90 %, qu'il ne l'est pour passer de 3 à 20 %.

128. Sonia DROBYSZ, « L'accord sur le nucléaire iranien du 14 juillet 2015, solution négociée pour un retour du régime multilatéral de non-prolifération », *précité*, p. 101.

129. GOV/2013/56, *précité*, §13.

130. PAGC, *précité*, §7 et Annexe I, §56-60.

131. Pour ces activités, qui se dérouleront exclusivement à Natanz, l'Iran n'utilisera que des centrifugeuses avancées – de types IR-4, IR-5, IR-6 et IR-8 – et n'aura recours à aucune autre technologie de séparation des isotopes afin d'enrichir de l'uranium. *ibid.*, §3-5 et Annexe I, §32-43.

132. Le PAC autorisait l'Iran à poursuivre l'enrichissement de l'uranium à Fordou en deçà de 5 %. *ibid.*, §5 et Annexe I, §72.

133. *Ibid.*, §5-6 et Annexe I, §44-45.

centrifugeuses excédentaires seront, comme à Natanz, retirées et placées sous la surveillance continue de l'AIEA¹³⁴.

918. Pendant les dix premières années d'application du PAGC, les restrictions portant sur la capacité d'enrichissement de l'Iran permettent de réduire considérablement le délai de *breakout* de 2 ou 3 mois, à un peu plus d'une année¹³⁵. Toutefois, ces limitations constituent un assouplissement par rapport aux résolutions du Conseil de sécurité qui, reprenant les demandes de l'AIEA, exigeaient la suspension de toutes les activités liées à l'enrichissement de l'uranium. Au contraire, en acceptant que l'Iran conserve un programme d'enrichissement limité, le PAGC reconnaît implicitement le « droit à l'enrichissement » de l'Iran, nœud gordien des négociations nucléaires entre la République islamique et le E3 puis le E3/UE+3 depuis 2003, bien qu'il n'y soit fait aucune référence explicite dans le texte de l'Accord.

b. Le renoncement de l'Iran au retraitement du combustible usé

919. En permettant à l'Iran de conserver une capacité d'enrichissement, certes limitée, l'Accord de Vienne laisse la possibilité à l'Iran d'emprunter la voie de l'uranium après l'expiration des restrictions encadrant ces activités, s'il décide de se doter de l'arme nucléaire. En revanche, le PAGC bloque la voie du plutonium en empêchant l'ensemble des activités pouvant conduire à la production du plutonium nécessaire à une arme. Le réacteur de recherche d'Arak sera reconfiguré et reconstruit en vue de contribuer à la recherche nucléaire à des fins pacifiques, ainsi qu'à la production de ratio-isotopes à des fins médicales ou industrielles, et surtout de ne plus produire de plutonium en quantité et qualité militaires¹³⁶. Grâce à cette nouvelle configuration, il faudrait plusieurs années pour que le réacteur produise suffisamment de plutonium pour concevoir une seule arme nucléaire. Non seulement la quantité de plutonium produite dans le combustible usé sera considérablement réduite, passant de 6 à 8 kg par an à un peu plus d'un kilogramme, mais il ne sera pas de qualité

134. En novembre 2013, l'AIEA dénombrait 2710 centrifugeuses de type IR-1 à l'installation d'enrichissement de combustible de Fordou. *ibid.*, §6 et Annexe I, §46-48; GOV/2013/56, *précité*, §26, note de bas de page 24.

135. Olli HEINONEN, « Iran's Nuclear Breakout Time: A Fact Sheet », Policy Analysis, The Washington Institute, 28 mars 2015, Disponible sur < <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/irans-nuclear-breakout-time-fact-sheet> > (consulté le 25/01/2023); Olli HEINONEN, « How to Make Sure Iran's One-Year Nuclear Breakout Time Does Not Shrink », Policy Analysis, The Washington Institute, 17 juin 2015, Disponible sur < <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/how-make-sure-irans-one-year-nuclear-breakout-time-does-not-shrink> > (consulté le 25/01/2023); Gary SAMORE, *The Iran Nuclear Deal: A Definitive Guide*, Belfer Center for Science et International Affairs, août 2015, vii-67, p. 6.

136. Cette reconfiguration sera menée sous le contrôle du E3/UE+3 et de l'AIEA. Elle permettra de réduire la puissance du réacteur de 40 à 20 MWth, et de remplacer le combustible à l'uranium naturel par un combustible à l'uranium faiblement enrichi à 3,67 %. PAGC, *précité*, §8, 10 et Annexe I, §2-13; Pièce jointe : Spécifications initiales pour le réacteur d'Arak.

militaire¹³⁷. Bien que les modifications du réacteur d'Arak prévues par le PAGC ne soient pas totalement irréversibles, il serait très difficile pour l'Iran de tenter de les annuler et ne permettrait d'augmenter la production de plutonium que modestement¹³⁸.

920. Pendant quinze ans, aucun autre réacteur à eau lourde ne sera construit en Iran, ni d'eau lourde accumulée en vertu du PAGC¹³⁹. À cet effet, l'Iran tiendra l'AIEA informée des stocks et de la production d'eau lourde sur le territoire iranien, et lui permettra de les contrôler dans le cadre de visites que l'Agence effectuera dans les locaux de l'installation. L'eau lourde produite ne couvrira que les besoins de l'Iran, estimés à 130 tonnes avant la reconfiguration du réacteur d'Arak et à 90 tonnes par la suite, l'excédent devant être exporté¹⁴⁰.

921. De la même manière, l'Iran ne pourra pendant quinze ans procéder au retraitement du combustible usé qui pourrait lui permettre d'extraire du plutonium, ou à la construction d'installations de retraitement, ni se livrer à des activités de recherche-développement en la matière, à l'exception des activités de séparation visant exclusivement la production de radio-isotopes à des fins médicales ou industrielles¹⁴¹. En conséquence, l'Iran s'engage à exporter tout le combustible usé provenant de ses réacteurs afin qu'il soit traité ou éliminé, les participants du E3/UE+3 étant disposés à faciliter le retraitement du combustible dans leurs installations¹⁴². Ainsi l'accord de Vienne suspend-il tous les projets et activités suscitant des craintes quant à la production de plutonium pendant une durée de quinze ans.

2. Les mesures de transparence et de confiance

137. Les armes nucléaires peuvent être fabriquées avec du plutonium de qualité réacteur mais elles n'auront pas les mêmes propriétés. Gary SAMORE, *The Iran Nuclear Deal: A Definitive Guide*, précité, p. 20 ; Ali AHMAD et Alexander GLASER, « A conversion Proposal for Iran's IR-40 Reactor with Reduced Plutonium Production », *Science & Global Security*, 2015, vol. 23, n° 3, p. 3-19 ; Sur l'utilisation du plutonium de qualité non-militaire dans la conception d'un dispositif explosif nucléaire, voir particulièrement J. Carson MARK, « Explosive Properties of Reactor-grade Plutonium », *Science & Global Security*, 1993, vol. 4, n° 1, p. 111-128, Explosive Properties of Reactor-grade Plutonium.

138. Contrairement à ce qui avait été convenu à Lausanne, d'après la note d'information publiée à cet effet par les autorités américaines, le cœur originel du réacteur (la calandre) ne devra pas être détruit ou transféré hors du territoire iranien, mais seulement retiré et rendu inutilisable. PAGC, précité, Annexe I, §3 ; Gary SAMORE, *The Iran Nuclear Deal: A Definitive Guide*, précité, p. 20 ; *The Plutonium Pathway: Arak Heavy Water Reactor and Reprocessing*, Institute for Science et International Security, 21 juill. 2015, 5 p., p. 2.

139. L'Iran a exprimé son intention de ne pas développer de réacteurs à eau lourde au-delà des restrictions du PAGC, prévoyant de « suivre la tendance du progrès technologique international, à savoir utiliser de l'eau légère pour ses futurs réacteurs ». PAGC, précité, §9-10, Annexe I, §16.

140. *Ibid.*, §10 ; Annexe I, §14-15.

141. *Ibid.*, §12 ; Annexe I, §18-21.

142. *Ibid.*, §17, 22.

a. Les mesures de transparence et de confiance

922. L'AIEA occupe un rôle central dans l'application de l'accord de Vienne puisqu'elle est chargée d'assurer la vérification et le contrôle du respect par la République islamique d'Iran de ses engagements en matière nucléaire. À cette fin, l'Iran doit « coopérer pleinement et répondre à toute demande de l'AIEA afin qu'[elle] soit en mesure de régler toutes les questions en suspens recensées dans ses rapports »¹⁴³. La surveillance internationale du programme nucléaire iranien est mise en œuvre à la fois au travers du cadre conventionnel de l'Agence, mais aussi de mesures additionnelles volontairement souscrites par l'Iran.

923. L'Iran reste tenu d'appliquer les dispositions contenues dans l'accord de garanties généralisées qu'il a conclu avec l'Agence, conformément à l'article III du TNP, la vérification et le contrôle de ses engagements tels qu'ils sont prévus dans le PAGC étant sans préjudice de cet accord et du protocole additionnel qui le complète¹⁴⁴. En vertu du PAGC, l'Iran s'engage toutefois à appliquer la rubrique 3.1 modifiée des arrangements subsidiaires à l'accord de garanties qui précise la manière dont les dispositions contenues dans ce dernier doivent être appliquées¹⁴⁵. L'ancienne version de cette rubrique prévoyait que les renseignements descriptifs pour une installation nouvelle devaient être communiqués à l'Agence au plus tard 180 jours avant l'introduction de matières nucléaires, la version modifiée en 1992 impose désormais de les communiquer au plus tôt, dès que la décision de construire ou d'autoriser à construire a été prise¹⁴⁶. Dans une lettre du 26 février 2003, l'Iran avait accepté les modifications aux arrangements subsidiaires proposées par l'Agence, avant d'en suspendre l'application en mars 2007¹⁴⁷.

924. Afin de renforcer les pouvoirs de l'Agence, aussi bien en matière de détournement des matières déclarées que de détection des activités clandestines, l'Iran s'engage à appliquer provisoirement le protocole additionnel à son accord de garanties, puis à le ratifier à la date de transition¹⁴⁸. En conséquence de son accès limité à certaines informations et sites, l'Agence a régulièrement conclu qu'elle n'était pas en mesure de donner des assurances crédibles quant à l'absence de matières et d'activités nucléaires non déclarées en Iran¹⁴⁹.

143. S/RES/2231 (2015), *précité*, §3.

144. *Vérification et contrôle en République islamique d'Iran à la lumière de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU*, GOV/2015/53, Rapport du Directeur général, 17 août 2015, §10.

145. PAGC, *précité*, §13; Annexe I, 65.

146. *Strengthening of Agency Safeguards: The Provision and Use of Design Information*, GOV/2554/Att.2/Rev.2, 1^{er} avr. 1992.

147. GOV/2003/40, *précité*, §6 et 15; GOV/2007/22, *précité*, §12-14.

148. Après la visite à Téhéran des ministres des Affaires étrangères allemand, britannique et français en octobre 2003, l'Iran avait signé le Protocole additionnel au mois de décembre et accepté de le mettre en œuvre de manière volontaire jusqu'en février 2006, sans jamais le ratifier. PAGC, *précité*, §13; Annexe I, §64; Annexe V, §22.1.

149. Voir par exemple, GOV/2007/8, *précité*, §27; *Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP et des dispositions pertinentes des résolutions 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) et 1835 (2008) du Conseil de*

L'engagement de l'Iran à ratifier le protocole additionnel constitue donc une mesure clé du PAGC pour garantir sur le long terme que le programme nucléaire iranien sera mené exclusivement à des fins pacifiques, d'autant plus que, comme le rappelle Sonia Drobysz, « la conclusion d'un protocole additionnel peut difficilement être considérée comme une obligation pour tous les États parties au TNP mais non dotés de l'arme nucléaire »¹⁵⁰. Toutefois, la ratification du protocole additionnel constitue davantage un engagement politique de l'Iran qu'une disposition contraignante, la République islamique devant seulement, en vertu du PAGC, « s'efforce[r] d'obtenir la ratification du Protocole additionnel, dans le respect des rôles constitutionnels qui sont dévolus au Président et au Parlement »¹⁵¹. Ainsi n'y a-t-il pas d'autre incitation pour l'Iran à ratifier le protocole additionnel avant la date de transition que la Conclusion élargie à laquelle pourrait parvenir l'Agence, celle-ci pouvant accélérer la levée des sanctions unilatérales des États-Unis et de l'Union européenne¹⁵².

925. Le PAGC accorde également à l'AIEA des pouvoirs de vérification et de contrôle qui vont au-delà du cadre prévu par l'accord de garanties généralisées et le protocole additionnel pour lui permettre non seulement de vérifier la conformité des activités nucléaires menées par l'Iran à l'Accord, mais aussi à lever les soupçons sur certaines matières ou activités non déclarées. À cette fin, l'Iran s'engage à mettre en œuvre des mesures de transparence incluant notamment : (i) une présence à long terme de l'AIEA permise par la délivrance facilitée de visas ; (ii) l'utilisation de technologies modernes pour la surveillance, comme la collecte automatisée des enregistrements de mesures ; (iii) l'augmentation du nombre d'inspecteurs ; (iv) la surveillance de la production de concentrés d'uranium pendant 25 ans ; ou encore (v) la vérification des centrifugeuses pendant 15 ans¹⁵³. Outre les mesures de vérification spécifiques, le PAGC comprend un mécanisme destiné à renforcer la capacité de l'AIEA à accéder à toute installation iranienne, y compris militaire, dès lors que subsistent des doutes concernant certaines matières ou activités nucléaires non déclarées, ou des activités non conformes à l'Accord qui se dérouleraient sur des sites non déclarés¹⁵⁴. Dans un premier temps, l'Agence sera tenue de communiquer à l'Iran les éléments sur lesquels se fondent ses inquiétudes et de lui demander des éclaircissements. Si les explications fournies ne sont pas suffisantes, l'AIEA pourra demander un accès au site concerné, en justifiant sa requête

sécurité en République islamique d'Iran, GOV/2009/35, Rapport du Directeur général, 8 juin 2009, §17 ; GOV/2011/65, *précité*, §48.

150. Sonia DROBYSZ, « L'accord sur le nucléaire iranien du 14 juillet 2015, solution négociée pour un retour du régime multilatéral de non-prolifération », *précité*, p. 106 ; Mark FITZPATRICK, « Assessing the JCPOA », *Adelphi Series*, 466-467 2017, vol. 57, p. 19-60, p. 24.

151. Nous soulignons. PAGC, *précité*, Annexe V, §22.1.

152. Dirk Roland HAUPT, « Legal Aspects of the Nuclear Accord with Iran and Its Implementation: International Law Analysis of Security Council Resolution 2231 (2015) », *précité*, p. 447.

153. PAGC, *précité*, §15 ; Annexe I, §67-68, 70-71.

154. Les demandes d'accès formulées dans le cadre de la procédure décrite ci-après ne chercheront pas à « s'immiscer dans les affaires militaires de l'Iran ou autres activités touchant à sa sécurité nationale ». *ibid.*, Annexe I, §75-78.

par écrit. L'Iran et l'Agence auront alors 14 jours pour trouver une solution, auquel cas « il appartiendra à l'Iran, *en concertation avec les membres de la Commission conjointe*, de lever les doutes de l'AIEA en usant des moyens nécessaires dont auront décidé les deux parties »¹⁵⁵. La procédure d'accès spécifique prévue par le PAGC laisse ainsi une place importante au dialogue et à la négociation entre l'Iran et l'E3/U3+3. Faute d'accord entre les parties, la question sera soumise à la Commission conjointe qui disposera de sept jours pour indiquer les mesures à prendre, par voie de consensus ou par un vote à la majorité d'au moins cinq de ses huit membres. L'Iran aura alors trois jours pour mettre en œuvre ces mesures. Cette procédure d'accès spécifique, qui peut prendre jusqu'à 24 jours, complète et renforce le dispositif d'inspections spéciales prévu au titre de l'accord de garantie¹⁵⁶ et les accès complémentaires qui peuvent être accordés à l'Agence avec un préavis de 24 heures en application du protocole additionnel¹⁵⁷.

926. La mise en place du régime de contrôle et de vérification le plus dur au monde constitue ainsi une solution au risque d'aléa moral que pose l'accord sur le nucléaire iranien¹⁵⁸. Trouvant son origine dans le secteur de l'assurance, l'aléa moral (ou risque moral) désigne une forme d'opportunisme post-contractuel qui survient lorsque le comportement des parties au contrat n'est pas observable, et que l'une d'elles profite abusivement de cette asymétrie d'information au détriment des autres¹⁵⁹. La présence de cet aléa moral est nuisible à double titre et doit être limitée autant que faire se peut. Non seulement son existence suscite la défiance de la partie « non informée », mais elle peut aussi empêcher la réalisation d'une transaction mutuellement avantageuse¹⁶⁰. Comme l'ont démontré les révélations quant à l'existence des sites clandestins de Natanz et Arak en 2002, le comportement de l'Iran dans le domaine nucléaire n'est pas totalement observable. Qui plus est, la levée des sanctions internationales en application du PAGC pourrait créer une incitation pour l'Iran à dévier de ses engagements nucléaires, l'allègement de la pression économique à son encontre lui permettant potentiellement de financer le développement de son programme nucléaire. Comment le renforcement des pouvoirs de l'Agence peut-il susciter une incitation suffisamment forte pour que l'Iran respecte les mesures convenues au titre du PAGC ? Ainsi l'élargissement

155. Nous soulignons l'importance du dialogue dans la procédure d'accès de l'AIEA prévue par le PAGC. *ibid.*, Annexe I, §78.

156. *INFCIRC/153*, précité, §73.

157. *INFCIRC/540 (corrigé)*, précité, art.4, b).

158. Après la décision de Donald Trump de sortir de l'accord sur le nucléaire, le Directeur général de l'AIEA, Yukiya Amano, a souligné que l'Iran est soumis au régime de vérification le plus robuste au monde après la conclusion du PAGC. Ernest MONIZ, « Testimony before the Senate Foreign Affairs Committee », Washington, DC, 23 juill. 2015 ; AIEA, Statement by IAEA Director General Yukiya Amano, 9 mai 2018, Disponible sur < <https://www.iaea.org/newscenter/statements/statement-by-iaea-director-general-yukiya-amano-9-may-2018> > (consulté le 25/04/2023).

159. V. *infra* §926.

160. Dans le cas qui nous intéresse, il ne s'agit pas tant de la réalisation d'une transaction mais davantage de la mise en œuvre d'un accord international.

des pouvoirs de contrôle et de vérification de l'Agence vise-t-il précisément à maximiser la probabilité de détection de toute tentative iranienne de détourner les matières nucléaires vers un usage militaire ou de lancer un programme nucléaire clandestin. Il minimise ainsi le risque de tricherie de la part de l'Iran compte tenu des coûts élevés que l'État aurait à supporter en cas de détection d'un tel comportement.

b. La possible dimension militaire

927. Le PAGC prévoit également la résolution des questions passées et présentes restées en suspens et liées aux dimensions militaires du programme iranien, soulevées dans l'annexe du rapport de l'AIEA GOV/2011/65 daté du 8 novembre 2011¹⁶¹. Le jour même de la signature de l'Accord de Vienne, le 14 juillet 2015, l'AIEA et l'Iran sont convenus d'une « Feuille de route » pour la clarification de ces questions qui doivent être réglées d'ici la fin de 2015, c'est-à-dire avant la date d'application de l'Accord¹⁶². Afin de mettre en œuvre ladite « Feuille de route » et les arrangements distincts qui ont été conclus à cet effet, l'Iran fournit à l'Agence, le 15 août, ses explications par écrit et des documents connexes portant sur les dimensions militaires possibles du programme nucléaire¹⁶³ et permet à l'AIEA de visiter le site militaire de Parchin pour la première fois le 20 septembre 2015¹⁶⁴.

928. Le 2 décembre 2015, le Directeur général de l'AIEA remet son rapport final sur les questions passées et présentes en suspens concernant le programme nucléaire iranien. Il y conclut que « toutes les activités figurant dans la feuille de route ont été mises en œuvre conformément au calendrier convenu »¹⁶⁵. Les échanges avec l'Iran permettent d'établir « qu'un certain nombre d'activités en rapport avec la mise au point d'un dispositif nucléaire explosif ont été menées en Iran avant la fin de 2003 de manière coordonnée et que certaines activités ont eu lieu après 2003 », sans toutefois aller « au-delà des études de faisabilité, des études scientifiques et de l'acquisition de certaines compétences et capacités techniques

161. PAGC, *précité*, §14 ; Annexe I, §66

162. *Feuille de route pour la clarification des questions passées et présentes en suspens concernant le programme nucléaire iranien*, GOV/INF/2015/14, 14 juill. 2015.

163. Si le contenu des explications données par l'Iran à l'AIEA n'a pas été rendu public, le Directeur général de l'Agence en a confirmé la réception dans l'un de ses rapports. Les renseignements fournis concernent notamment les structures organisationnelles impliquées dans des activités pouvant poser un risque de prolifération, les activités d'achat pouvant servir dans la mise au point d'un dispositif nucléaire explosif, la mise au point de détonateurs, les travaux relatifs à l'intégration dans le corps de rentrée d'un missile, ou encore les essais de dispositifs explosifs. *Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP et des dispositions pertinentes des résolutions du Conseil de sécurité en République islamique d'Iran*, GOV/2015/50, Rapport du Directeur général, 27 août 2015, §8.

164. *Feuille de route pour la clarification des questions passées et présentes en suspens concernant le programme nucléaire iranien*, GOV/2015/59, Rapport du Directeur général, 21 sept. 2015, §5-10.

165. *Évaluation finale des questions passées et présentes en suspens concernant le programme nucléaire iranien*, GOV/2015/68, Rapport du Directeur général, 2 déc. 2015, §86.

pertinentes »¹⁶⁶. Selon Daniel H. Joyner, l'AIEA rejette ainsi toute violation par l'Iran de l'article II du TNP au travers des activités présentant une dimension militaire possible étant donné qu'elles n'ont pas permis à l'Iran de fabriquer ou d'acquérir un dispositif explosif nucléaire¹⁶⁷. L'Agence a également indiqué ne pas avoir trouvé d'indices crédibles de l'existence en Iran « d'activités se rapportant à la mise au point d'un dispositif nucléaire explosif après 2009 »¹⁶⁸ et « du détournement de matières nucléaires en ce qui concerne les dimensions militaires possibles du programme nucléaire iranien »¹⁶⁹, suggérant que l'Iran n'a pas non plus violé ses accords de garanties¹⁷⁰.

929. Malgré les nombreuses réactions suscitées par les conclusions de l'Agence en ce qui concerne la question des dimensions militaires possibles du programme nucléaire iranien¹⁷¹, le Conseil des gouverneurs note, dans une résolution adoptée à l'unanimité le 15 décembre 2015, qu'il est mis fin à son examen¹⁷². Le rapport de l'Agence semble davantage remplir une condition procédurale imposée par l'accord de Vienne qu'il n'apporte une clarification substantielle des questions en suspens depuis le début de la crise nucléaire iranienne¹⁷³.

930. En outre, l'Iran s'engage à ne pas se livrer aux activités de recherche et développement qui pourraient contribuer à la mise au point d'un dispositif nucléaire explosif, mais qui n'impliquent pas directement des matières nucléaires et ne sont donc pas explicitement prohibées par l'accord de garanties qu'a conclu l'Iran avec l'AIEA ou par le protocole additionnel¹⁷⁴. D'une part, l'Accord de Vienne interdit indéfiniment à l'Iran de concevoir, mettre au point, fabriquer, acquérir ou utiliser (i) des modèles informatiques permettant de simuler un dispositif explosif nucléaire ; (ii) des systèmes de mise à feu d'explosifs multipoints ; (iii) des systèmes de diagnostic pyrotechnique se prêtant à la mise au point d'un dispositif

166. *Ibid.*, §87.

167. Daniel H. JOYNER, « IAEA PMD REPORT OUT. Official Copy and Initial Legal Observations », *Arms Control Law*, 2 déc. 2015.

168. GOV/2015/68, *précité*, §87.

169. *Ibid.*, §88.

170. C'est pourtant la conclusion à laquelle était parvenue l'Agence en 2005 lorsqu'elle a transmis le dossier nucléaire iranien au Conseil de sécurité. Daniel H. JOYNER, *IAEA PMD REPORT OUT. Official Copy and Initial Legal Observations*, *précité*.

171. Pour une synthèse des débats animés qui ont suivi la publication du rapport du Directeur de l'Agence relatif aux dimensions militaires possibles du programme nucléaire iranien, voir particulièrement Amirhoushang MOSTARSHERDI, *L'accord nucléaire iranien*, *précité*, p. 94-96.

172. *Application du Plan d'action global commun et vérification et contrôle en République islamique d'Iran à la lumière de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU*, GOV/2015/72, Résolution du Conseil des gouverneurs, 15 déc. 2015, §9.

173. sur les débats suscités par le rapport de l'Agence, Robert KELLEY, « IAEA: Most PMD Claims Groundless », *Lobe Log*, 10 déc. 2015 ; Robert EINHORN, « An unsatisfying outcome on Iran's past nuclear activities is no reason to derail the nuclear deal », *Brookings*, 1^{er} déc. 2015 ; Peter JENKINS, « Iran's Nuclear Aberration », *Lobe Log*, 7 déc. 2015 ; Daniel H. JOYNER, *Guest Post: The Joint Comprehensive Plan of Action Regarding Iran's Nuclear Program*, *précité*.

174. Gary SAMORE, *The Iran Nuclear Deal: A Definitive Guide*, *précité*, p. 44 ; Kenneth KATZMAN et Paul K. KERR, *Iran Nuclear Agreement*, R43333, Congressional Research Service, 19 jan. 2016, p. 14.

explosif nucléaire ; et (iv) des sources de neutrons générées par explosion ou de matières spécialement destinées à cet effet¹⁷⁵. Ces activités figuraient en annexe du rapport de l'AIEA GOV/2011/65 détaillant les dimensions militaires possibles du programme nucléaire iranien. D'autre part, l'Iran doit s'abstenir pendant 15 ans de fabriquer ou d'acheter du plutonium ou de l'uranium sous leur forme métallique, et de se livrer à des activités de recherche-développement concernant la métallurgie du plutonium ou de l'uranium, le coulage, le formage ou l'usinage¹⁷⁶. Ces mesures complètent les dispositions visant à empêcher l'Iran de produire des matières fissiles qui pourraient être utilisées dans la conception d'une arme nucléaire.

931. Les restrictions consenties par l'Iran sur son programme nucléaire dépassent ainsi largement les limitations imposées par le Traité de non-prolifération nucléaire aux États non dotés. Dans son article IV, le TNP consacre le « droit inaliénable de toutes les Parties au Traité de développer la recherche, la production et l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques », et celui de participer à « un échange le plus large que possible d'équipement, de matières, et de renseignement scientifiques et technologiques, en vue des utilisations de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques ». Si le TNP ne donne pas en tant que tel un droit à l'enrichissement ou au retraitement de l'uranium, il n'impose aucune restriction sur la conduite de ces activités lorsqu'elles sont menées sous le contrôle de l'AIEA, pas plus qu'il ne soumet la coopération dans le domaine nucléaire civil à une procédure particulière impliquant, par exemple, le Conseil de sécurité¹⁷⁷.

B. La normalisation des relations économiques avec l'Iran

932. En contrepartie de la réduction par l'Iran de ses activités nucléaires, le P5+1 accepte de lever la plupart des sanctions internationales liées au nucléaire, à l'exception notable des sanctions primaires américaines qui s'appliquent aux *U.S. persons* (1). L'allègement de la pression économique sur l'Iran n'est toutefois pas irréversible puisque l'accord de Vienne prévoit un mécanisme de rétablissement des sanctions dit « *snap back* » en cas de non-respect par l'un des participants de ses engagements (2). Enfin, le PAGC permet la reprise de la coopération internationale avec l'Iran (3).

1. La levée progressive et conditionnée des sanctions internationales

175. PAGC, *précité*, §16 ; Annexe I, §82.

176. *Ibid.*, §16 ; Annexe I, §24.

177. Thérèse DELPECH, « Trois Européens à Téhéran », *précité*, p. 132 ; Gégory BOUTHERIN et Daniel KIFFER, « L'usage pacifique du nucléaire et la non-prolifération », *précité*, p. 614 ; Sonia DROBYSZ, « L'accord sur le nucléaire iranien du 14 juillet 2015, solution négociée pour un retour du régime multilatéral de non-prolifération », *précité*, p. 104.

a. La levée des sanctions liées au nucléaire

i. Les résolutions du Conseil de sécurité

933. La PAGC prévoit que le Conseil de sécurité lève les dispositions des résolutions 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008), 1835 (2008), 1929 (2010 et 2224 (2015) dès qu'il aura reçu le rapport de l'AIEA confirmant que l'Iran a bien adopté les mesures liées au nucléaire auxquelles il s'est engagé¹⁷⁸. Ainsi la publication du rapport GOV/INF/2016/1 par l'Agence le 16 janvier 2016 entraîne-t-elle immédiatement l'extinction des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité¹⁷⁹. L'Accord précise tout de même que la levée des sanctions reste conditionnée par la conformité de l'Iran à ses obligations internationales, indiquant que les mesures onusiennes « seront rétablies en cas de non-respect manifeste par l'Iran d'engagements prévus par le Plan d'action »¹⁸⁰.

ii. L'abrogation des sanctions européennes

934. En vertu du PAGC, l'Union européenne s'est engagée à lever l'ensemble des mesures restrictives adoptées en réaction au programme nucléaire contesté de l'Iran, décrites à l'annexe II de l'Accord¹⁸¹, parallèlement à l'application des l'Iran des mesures convenues relatives au nucléaire¹⁸². Contrairement aux dispositions des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité qui se sont toutes éteintes à la date d'application, le processus de levée des sanctions européennes comporte deux étapes détaillées dans l'annexe V : les sanctions économiques et financières liées au nucléaire doivent être abrogées à la date d'application alors que les mesures de non-prolifération ne prendront fin qu'à la date de transition qui intervient huit ans après la date d'adoption, soit le 18 octobre 2023, voire à la date d'extinction, le 18 octobre 2025¹⁸³. Dans le but de garantir la bonne mise en œuvre du PAGC, l'Union européenne publie une note d'information, juridiquement non contraignante, visant à fournir « des informations pratiques sur les engagements figurant dans le Plan d'action au sujet de la levée des sanctions, des mesures adoptées au niveau de l'UE pour honorer ces engagements et des différentes étapes pratiques de ce processus »¹⁸⁴

178. S/RES/2231 (2015), *précité*, §5, 7 ; PAGC, *précité*, §18, voir aussi Annexe V, §14.

179. *Verification and Monitoring in the Islamic Republic of Iran in light of United Nations Security Resolution 2231 (2015)*, GOV/INF/2016/1, Rapport du Directeur général, 16 jan. 2016.

180. PAGC, *précité*, Annexe V, §18.1.

181. La description des mesures restrictives décidées par l'Union européenne est organisée par catégories dont les titres et sous-titres « sont donnés uniquement à titre indicatif ». En effet, l'Union européenne n'a procédé à aucune catégorisation similaire des sanctions prises contre l'Iran dans la crise nucléaire.

182. *Ibid.*, §19.

183. *Ibid.*, Annexe V, §16 et 20.

184. Cette note a été rédigée conformément au §27 du PAGC. « Note d'information sur la levée des sanctions de l'UE dans le cadre du plan d'action global commun (Plan d'action) », SN 10214/20, Dernière mise à jour le 2 juin 2020, 16 jan. 2016.

935. Comme le prévoit l'accord, l'Union européenne adopte des actes juridiques prévoyant la levée de toutes les sanctions économiques et financières liées au nucléaire dès la date d'adoption, ces derniers ne prenant effet qu'à la date d'application de l'accord, parallèlement à l'application par l'Iran des mesures convenues liées au nucléaire¹⁸⁵. L'Union abroge ainsi les dispositions pertinentes du règlement (UE) 267/2012 et suspend les dispositions correspondantes contenues dans la décision 2010/413/PESC¹⁸⁶.

936. Ces réglementations exposent les amendements du régime de sanctions en vigueur pour satisfaire les engagements de l'Union européenne, aux termes de l'accord de Vienne, de lever les sanctions économiques et financières relatives au nucléaire décidées par l'Union sur une base autonome. Elles mettent un terme aux dispositions qui concernent particulièrement(i) les mesures dans les domaines financier et bancaire et eu égard aux assurances ; (ii) les secteurs du pétrole et du gaz et l'industrie pétrochimique ; (iii) les secteurs des transports maritimes, de la construction navale et des transports ; (iv) l'or, les autres métaux précieux, les billets de banque et les pièces de monnaie ; (v) les mesures de gel des avoirs et les restrictions de déplacement. Les mesures qui avaient été suspendues par l'accord intérimaire de novembre 2013 le restent¹⁸⁷. Par exemple, il est de nouveau possible pour les ressortissants européens de réaliser des transactions bancaires, financières et commerciales avec l'Iran, mais aussi d'importer du pétrole iranien, ou encore d'investir dans les secteurs clés de l'économie iranienne¹⁸⁸.

937. Toutefois, quelques rares restrictions subsistent dans les domaines précités, particulièrement en ce qui concerne les relations bancaires et financières avec l'Iran. La fourniture de services de messagerie financière spécialisés, notamment par la plateforme SWIFT, reste interdite pour les personnes et entités désignées¹⁸⁹. À l'égard des mesures de gel des avoirs

185. PAGC, *précité*, Annexe V, §10.

186. Les États membres font ensuite le nécessaire pour transposer dans leur législation nationale les actes juridiques adoptés à l'échelle européenne. Règlement (UE) n° 2015/1861 du Conseil du 18 oct. 2015 modifiant le règlement (UE) n° 267/2012 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *J. O.*, L 274 ; Règlement d'exécution (UE) n° 2015/1862 du Conseil du 18 oct. 2015 mettant en œuvre le règlement (UE) n° 267/2012 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *J. O.*, L 274 ; Décision (PESC) 2015/1863 du Conseil du 18 oct. 2015 modifiant la décision 2010/413/PESC du Conseil concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *J. O.*, L 274.

187. PAGC, *précité*, Annexe 5, §16.1 ; Règlement (UE) n° 2015/1861 du Conseil, *précité*, art. 1^{er}, en particulier §7, 9, 11, 15 ; Décision (PESC) 2015/1863 du Conseil, *précité*, art.1^{er}, §17.

188. Par souci de clarté sur les effets de la levée des sanctions économiques et financières de l'Union européenne, le PAGC ne spécifie pas uniquement les détails techniques quant aux sanctions européennes qui sont levées par l'Accord mais il explicite les activités qui sont de nouveau autorisées à compter de la date d'application. Cette partie ne porte pas sur les activités qui étaient autorisées lorsque le régime de sanctions européen était en vigueur, et qui continuent de l'être après la date d'application de l'accord de Vienne. PAGC, *précité*, Annexe II, §3 ; Voir aussi *Note d'information sur la levée des sanctions de l'UE dans le cadre du plan d'action global commun (Plan d'action)*, *précité*, p. 10-13.

189. Certaines banques iraniennes restent en conséquences exclues de SWIFT. PAGC, *précité*, Annexe V, §16.1 ; Règlement (UE) n° 2015/1861 du Conseil, *précité*, art. 1^{er}, §12 ; Ce point a été souligné par la plateforme SWIFT, dès l'adoption par l'Union européenne des actes juridiques pertinents. « Iran Sanctions

et d'interdiction de visa, il convient de préciser qu'elles n'ont pas été levées par l'Union européenne à la date d'application du PAGC. En revanche, 36 personnes et 295 entités énumérées à l'annexe II de l'Accord ont été radiées des listes établies à l'échelle européenne, entraînant le déblocage et la mise à disposition de tous les fonds et ressources économiques leur appartenant¹⁹⁰.

938. Comme le précise le PAGC, « la levée des sanctions [...] ne concerne pas les transactions impliquant des personnes restant visées par des mesures de restriction et est sans préjudice des sanctions qui pourraient s'appliquer en vertu de dispositions juridiques autres que celles visées [dans le présent document] »¹⁹¹. À cet égard, les mesures restrictives décidées par l'Union européenne à l'encontre de l'Iran au regard de la situation des droits de l'homme, de l'appui au terrorisme et du soutien apporté au régime de Bachar al-Assad¹⁹² ne relèvent pas du champ d'application du PAGC et restent en vigueur¹⁹³. Même si la plupart des sanctions européennes contre l'Iran sont levées par l'accord nucléaire, les opérateurs économiques de l'UE doivent toujours exercer une vigilance accrue lorsqu'ils traitent, de près ou de loin, avec l'Iran en raison des mesures restrictives qui subsistent.

iii. La suspension des sanctions secondaires américaines

939. Aux termes du PAGC, les États-Unis s'engagent à « cesser d'appliquer toutes les sanctions liées au nucléaire [...] et à *s'efforcer d'obtenir* des mesures législatives appropriées ou la modification des textes en vigueur pour y mettre fin »¹⁹⁴. Là où les Européens ont une obligation de résultat quant à la levée définitive des sanctions économiques et financières liées au nucléaire, les États-Unis n'ont donc qu'une obligation de moyens. En effet, compte tenu des difficultés internes pour conclure le PAGC, le président Barack Obama n'a pu s'engager fermement sur la levée des mesures qui ont été prises par le Congrès et qui ne peuvent donc être levées qu'après une action de ce dernier¹⁹⁵ : certification². Pour autant, toutes les exigences internes ont été remplies et les États-Unis ont suspendu la mise en

Agreement – Update », SWIFT, 27 oct. 2015, Disponible sur < <https://www.swift.com/insights/press-releases/iran-sanctions-agreement-update> > (consulté le 18/01/2023).

190. PAGC, *précité*, Annexe V, §16.3 ; Règlement (UE) n° 2015/1861 du Conseil, *précité*, art. 1^{er}, §14 ; Règlement d'exécution (UE) n° 2015/1862 du Conseil, *précité*.

191. PAGC, *précité*, Annexe II, §3.

192. Décision 2013/255/PESC du Conseil du 31 mai 2013 concernant des mesures restrictives à l'encontre de Syrie, *J. O.*, L 147 ; Règlement (UE) n° 36/2012 du Conseil du 18 jan. 2012 concernant l'adoption de mesures restrictives en raison de la situation en Syrie et abrogeant le règlement (UE) n° 442/2011, *J. O.*, L 16.

193. Ce point est notamment souligné par l'Union européenne dans le document qu'elle a établi pour guider la mise en œuvre de l'Accord de Vienne sur la question des sanctions, *Note d'information sur la levée des sanctions de l'UE dans le cadre du plan d'action global commun (Plan d'action)*, *précité*, p. 24.

194. Nous soulignons. PAGC, *précité*, Annexe II, §4.

195. V. *supra* §911, p. 509.

œuvre des sanctions économiques et financières liées au nucléaire à la date d'application, le 16 janvier 2016, conformément aux dispositions de l'Accord¹⁹⁶.

940. L'allègement des sanctions américaines en application du PAGC apparaît plus limité que celui de l'Union européenne décrit ci-dessus. En effet, la plupart des dispositions abrogées par les États-Unis concernent les sanctions dites « secondaires » qui « visent des personnes ne relevant pas de la juridiction des États-Unis »¹⁹⁷. Pour ce faire, le président américain a adopté le décret 13716 qui révoque les *executive orders* pertinents¹⁹⁸ et de nombreux « *waivers* », qui suspendent temporairement – et non définitivement – l'application de certaines dispositions extraterritoriales contenues dans les réglementations américaines en lien avec l'Iran¹⁹⁹. Ont également été radiés des listes américaines 444 personnes ou entités, 76 avions et 227 navires²⁰⁰.

941. L'allègement des sanctions secondaires américaines permet aux personnes ne relevant pas de la juridiction des États-Unis de s'engager de nouveau dans certaines activités économiques et financières avec l'Iran sans risquer d'être poursuivies par les autorités américaines. En vertu du PAGC, elles peuvent de nouveau importer du pétrole brut d'Iran sans limitation et investir dans le secteur énergétique, entretenir des relations bancaires avec des entités iraniennes ou utiliser le rial dans leurs transactions, ou encore fournir des services d'assurance en appui des activités commerciales et financières conduites avec l'Iran. La levée des sanctions secondaires américaines liées au nucléaire est indispensable pour que les États tiers puissent entreprendre des activités avec l'Iran compatibles avec le PAGC et qui sont autorisées au regard de leur législation nationale, particulièrement en ce qui concerne les opérateurs économiques de l'Union européenne.

196. Sur la levée de sanctions américaines liées au nucléaire, voir notamment « Guidance relating to the lifting of certain U.S. sanctions pursuant to the Joint Comprehensive Plan of Action on implementation day », OFAC, 16 jan. 2016 ; Kenneth KATZMAN et Paul K. KERR, *Iran Nuclear Agreement, précité* ; Dianne E. RENNACK, *Iran: U.S. Economic Sanctions and the Authority to Lift Restrictions*, R43311, Congressional Research Service, 22 jan. 2016.

197. Ce point est souligné dans le texte de l'Accord. PAGC, *précité*, Annexe II, §4, note de bas de page n° 6.

198. Executive Order 13716, Revocation of Executive Orders 13574, 13590, 13622, and 13645 With Respect to Iran, Amendment of Executive Order 13628 With Respect to Iran, and Provision of Implementation Authorities for Aspects of Certain Statutory Sanctions Outside the Scope of U.S. Commitments Under the Joint Comprehensive Plan of Action of July 14, 2015, 16 jan. 2016 ; Pour une présentation synthétique des dispositions abrogées, voir Dianne E. RENNACK, *Iran: U.S. Economic Sanctions and the Authority to Lift Restrictions, précité*, p. 31-32.

199. Les *waivers* ont été annoncés par le Secrétaire d'État dès la date d'adoption, le 18 octobre 2015, avec une entrée en vigueur prévue à la date d'application. Ils s'appliquent pour une durée comprise entre 120 et 180 jours selon les lois et peuvent être renouvelés par le Secrétaire d'État, *Guidance relating to the lifting of certain U.S. sanctions pursuant to the Joint Comprehensive Plan of Action on implementation day, précité*, p. 42-47 ; Dianne E. RENNACK, *Iran: U.S. Economic Sanctions and the Authority to Lift Restrictions, précité*, p. 26-30.

200. PAGC, *précité*, Annexe II, Pièces jointes 3 et 4 ; *Guidance relating to the lifting of certain U.S. sanctions pursuant to the Joint Comprehensive Plan of Action on implementation day, précité*, p. 33-36.

942. Bien qu'il reste généralement interdit aux personnes relevant de la juridiction des États-Unis (*U.S. persons*) et aux entités étrangères qu'elles détiennent ou contrôlent d'effectuer des opérations autorisées par le PAGC, les autorités américaines assouplissent tout de même certaines sanctions primaires en application de l'accord²⁰¹. Des dérogations sont ainsi accordées par les autorités américaines (i) autorisant les filiales étrangères de sociétés mères américaines à mener des activités avec l'Iran compatibles avec le PAGC²⁰²; (ii) permettant la vente à l'Iran d'aéronefs de transport commercial de passagers et des pièces de rechange et services connexes²⁰³; et (iii) autorisant l'importation de tapis iraniens et de denrées alimentaires (notamment les pistaches et le caviar)²⁰⁴.

943. Au-delà du maintien des sanctions primaires liées au nucléaire, les mesures coercitives adoptées par les États-Unis pour des motifs autres que la prolifération nucléaire – particulièrement le soutien au terrorisme international, les violations des droits de l'homme et les activités liées aux missiles – restent en vigueur parallèlement à l'application du PAGC²⁰⁵. Ainsi la mise en œuvre de l'Accord implique-t-elle de nombreuses difficultés liées à l'imbrication des régimes de sanctions, tant à l'échelle internationale que sur le plan interne. D'une part, certaines personnes et entités qui bénéficient d'un allègement des sanctions relatives au programme nucléaire iranien restent visées par des mesures individuelles américaines en raison de leur inscription multiple sur la liste SDN établie par l'OFAC. Par exemple, les Généraux Hosein Salimi et Qasem Soleimani – qui avaient été désignés par les Nations Unies, l'Union européenne et les États-Unis pour leur rôle dans les activités proliférantes de l'Iran²⁰⁶ – sont radiés des listes onusienne et européenne mais restent visés par les sanctions américaines liées au terrorisme²⁰⁷. Les entreprises étrangères doivent ainsi continuer de mener une *due diligence* rigoureuse sur les contreparties iraniennes pour s'assurer qu'elles ne s'engagent pas dans des transactions importantes avec des personnes ou entités qui restent soumises aux sanctions américaines. D'autre part, il demeure interdit d'effectuer des paiements en dollars dans le cadre d'activités avec l'Iran puisque la compensation de

201. Ces allègements ont tous été prévus par l'Accord. PAGC, *précité*, Annexe 2, §5.

202. « General License H : Authorizing Certain Transactions Relating to Foreign Entities Owned or Controlled by a United », OFAC, 16 jan. 2016.

203. OFAC, Statement of Licensing Policy for Activities Related to the Export or Re-Export to Iran of Commercial Passenger Aircraft and Related Parts and Services, 16 jan. 2016.

204. Les importations de produits de luxe en provenance d'Iran sont interdites depuis mai 1995 en vertu de l'*executive order* 12959. Elles avaient été autorisées temporairement entre 2000 et 2010. « Final rule adding a general license under the Iranian Transactions and Sanctions Regulations, 31 C.F.R. part 560, relating to the importation into the United States of Iranian-origin carpets and foodstuffs, including pistachios and caviar », 81 F.R. 3330, OFAC, 21 jan. 2016; Kenneth KATZMAN et Paul K. KERR, *Iran Nuclear Agreement*, *précité*, p. 17.

205. Sur les sanctions américaines qui restent en vigueur après la date d'application de l'accord de vienne, voir l'annexe dédiée dans Dianne E. RENNACK, *Iran: U.S. Economic Sanctions and the Authority to Lift Restrictions*, *précité*, p. 33-36.

206. S/RES/1737 (2006), *précité*; S/RES/1747 (2007), *précité*.

207. C'est notamment le cas du général Qassem Soleimani.

telles transactions par l'intermédiaire de banques correspondantes américaines reste interdite. Ainsi les sanctions financières qui s'appliquent aux *U.S. persons* sont-elles susceptibles de limiter la capacité de l'Iran à obtenir des dollars en contrepartie de la vente de son pétrole, et plus largement les effets bénéfiques escomptés d'une reconnexion des banques iraniennes à la plateforme SWIFT²⁰⁸. De la même manière, les restrictions sur les exportations de biens, technologies et services d'origine américaine restent en place et sont susceptibles d'affecter la capacité d'opérateurs économiques non-américains à faire affaires avec des contreparties iraniennes, particulièrement en matière d'investissement dans les secteurs clés de l'économie comme l'automobile ou l'industrie pétrolière²⁰⁹.

944. Les sanctions unilatérales liées au nucléaire et décidées notamment par l'Australie, la Corée du Sud ou le Canada ont elles aussi été levées dans les semaines qui ont suivi l'entrée en vigueur du PAGC²¹⁰.

b. Le maintien des mesures de non-prolifération

945. Si les sanctions économiques et financières liées au nucléaires – adoptées par le Conseil de sécurité, l'Union européenne et les États-Unis – sont levées le 16 janvier 2016, parallèlement à la vérification par l'AIEA des engagements de l'Iran, le cœur des mesures de non-prolifération visant l'Iran est maintenu en vertu du PAGC. Les transferts et activités concernant les matières et technologies nucléaires, les vecteurs d'armes nucléaires, les armes conventionnelles et les services connexes ne sont toutefois plus interdits mais font l'objet d'un encadrement strict, décrit à l'annexe B de la résolution 2231 (2015).

i. Matières et technologies nucléaires

946. Dans sa résolution 2231 (2015), le Conseil de sécurité approuve l'établissement d'une filière d'approvisionnement – ou « canal d'acquisition »²¹¹ – qui oblige les États à obtenir l'autorisation préalable du Conseil de sécurité pour entreprendre certains types d'activités liées au nucléaire avec l'Iran²¹².

208. Kenneth KATZMAN, *Iran Sanctions*, RS20871, Congressional Research Service, 12 jan. 2016, p. 60 ; « Iran sanctions relief implemented », Client alert, Freshfields Bruckhaus Deringer, jan. 2016, p. 7.

209. « “Implementation day” arrives: Substantial easing of Iran sanctions alongside continued limitations and risks », Gibson Dunn, 18 jan. 2016 ; Dianne E. RENNACK, *Iran: U.S. Economic Sanctions and the Authority to Lift Restrictions*, précité, p. 33.

210. Voir l'annexe G.

211. Laurent Fabius définit ce « canal d'acquisition » comme « la procédure spécifique que l'Iran devra respecter pour acquérir des biens présentant une certaine sensibilité ». Yves-Michel RIOIS, « Nucléaire iranien : Laurent Fabius raconte au « Monde » les coulisses des négociations », *Le Monde*, 14 juill. 2015.

212. PAGC, précité, Annexe IV, §6 ; *Annexe B*, précité ; Les dispositions pratiques et les procédures qui permettent le fonctionnement de cet instrument ont été décrites dans une note du Président du Conseil de sécurité, S/2016/44, 16 jan. 2016, *Tâches incombant au Conseil de sécurité au titre de sa résolution 2231 (2015)*, §8-13 ; Sur la procédure d'examen par la filière d'approvisionnement, voir aussi « Informations sur la

947. Tous les États membres des Nations Unies doivent soumettre une proposition au Conseil de sécurité dès lors qu'ils souhaitent participer à certaines des activités avec l'Iran incluant : (i) la fourniture, à la vente ou au transfert d'articles, matières, équipements, biens et technologies nucléaires ou à double usage²¹³ ; (ii) la fourniture de services ou d'assistance connexes²¹⁴ ; (iii) l'acquisition par l'Iran d'une participation dans une activité commerciale conduite dans un autre État qui serait liée à l'extraction d'uranium ou à la production ou l'utilisation des matières et technologies nucléaires²¹⁵. Ces propositions sont alors transmises à la Commission conjointe créée par le PAGC, composée de représentants de l'E3/UE+3 et de l'Iran, qui est chargée de les examiner dans le cadre d'un groupe de travail dédié et de formuler à l'unanimité des recommandations au Conseil de sécurité²¹⁶. Lesdites résolutions sont considérées comme approuvées en l'absence de décision contraire du Conseil de sécurité sous cinq jours²¹⁷. Les membres permanents du Conseil de sécurité peuvent donc s'opposer à tout transfert de matériel ou technologie nucléaire, dans le cadre des travaux de la Commission conjointe et, quand cela n'est pas suffisant, demander un vote au Conseil de sécurité visant à rejeter la recommandation pertinente et en utilisant son droit de veto²¹⁸.

948. Sauf exception encadrée par l'Accord et soumise à notification, toutes les activités liées au nucléaire impliquant l'Iran doivent donc préalablement être autorisées par la Commission conjointe, et surtout le Conseil de sécurité²¹⁹. En application de cette procédure, l'Iran doit donner accès à l'AIEA à tous les endroits où il compte utiliser les articles, matières, équipements, biens et technologies importés, et autoriser l'État exportateur à vérifier

filière d'approvisionnement », Groupe de travail sur l'approvisionnement de la Commission conjointe, sept. 2017.

213. Les articles, matières, équipements, biens et technologies concernés sont ceux visés dans les circulaires INFCIRC/254/Rev.12/Part 1 et INFCIRC/254/Rev.9/Part 2 établies à partir des travaux du Groupe des fournisseurs nucléaires – dont les précédentes versions servaient de base à l'application de la résolution S/RES/1737 (2006) – ainsi que « tous autres articles qui, selon eux, seraient susceptibles de contribuer à des activités liées à l'enrichissement, au retraitement ou à l'eau lourde, incompatibles avec le Plan d'action ». *Annexe B, précité*, §2, alinea a).

214. *Ibid.*, §2, alinea b).

215. *Ibid.*, §2, alinea c).

216. Les participants au Groupe de travail sur l'approvisionnement ont 20 jours ouvrables pour se prononcer en faveur ou non de la demande, ce délai pouvant être prorogé de 10 jours. S/RES/2231 (2015), *précité*, §17, 20 ; PAGC, *précité*, Annexe IV, §6.

217. Il n'y a pas de procédure de vote systématique du Conseil de sécurité à réception d'une recommandation de la Commission conjointe. S'il estime qu'une recommandation devrait être rejetée et qu'il en expose les raisons, n'importe quel membre du Conseil de sécurité peut demander un vote en ce sens. *ibid.*, §16 ; S/2016/44, *précité*.

218. Même si lesdites demandes doivent être justifiées, le risque qu'un État membre permanent du Conseil de sécurité refuse systématiquement les transferts de matériel ou technologie nucléaire vers l'Iran ne peut être totalement exclu.

219. Des dérogations sont toutefois prévues pour les activités qui sont directement liées aux actions qui doit effectuer l'Iran au titre de l'accord, par exemple la modernisation du réacteur d'Arak, ou les transferts de matières et technologies nucléaires qui sont exclusivement destinés à des réacteurs à eau légère, ne posant pas de risque de prolifération *Annexe B, précité*, p. 2.

l'utilisation finale qui en est faite²²⁰. Les dispositions relatives à la filière d'approvisionnement sont applicables pendant dix ans (date d'extinction), « à moins que l'AIEA ne présente avant cette date un rapport confirmant [que toutes les matières nucléaires se trouvant en République islamique d'Iran sont utilisées exclusivement à des activités pacifiques], auquel cas l'obligation d'obtenir l'autorisation préalable du Conseil de sécurité sera immédiatement suspendue »²²¹.

949. Dans le cadre de l'Union européenne, la mise en œuvre de la procédure du Conseil de sécurité établie dans le cadre de la filière d'approvisionnement est complétée par un dispositif spécifique²²². En effet, les États membres mettent en place, à la date d'application de l'accord de Vienne, un régime d'autorisation leur permettant de se prononcer, après examen, sur les transferts ou activités liés au nucléaire qui concernent l'Iran et qui ne sont pas visés par la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité, mais qui sont susceptibles de contribuer à des activités incompatibles avec le PAGC²²³. L'annexe II du règlement 267/2012 contient la liste des biens et technologies à double usage soumis à une autorisation préalable délivrée au cas par cas par les autorités compétentes nationales car ils sont susceptibles de contribuer à des activités liées au retraitement, à l'enrichissement ou à l'eau lourde, ou à d'autres activités incompatibles avec le PAGC. Elle reprend pour l'essentiel la liste des biens et technologies dont l'exportation était interdite par l'Union européenne, au-delà des dispositions prévues par le Conseil de sécurité. Une autorisation préalable doit également être délivrée par les autorités compétentes des États membres en ce qui concerne les logiciels²²⁴ ainsi que le graphite, les métaux bruts ou semi-finis²²⁵ qui pourraient être destinés à des activités nucléaires sensibles, au programme militaire ou balistique de l'Iran, ou encore au bénéfice du Corps des gardiens de la révolution islamique. Les articles visés figurent respectivement dans les annexes VII bis et VII ter.

950. La mise en œuvre par l'Union européenne d'un régime de contrôle des exportations liées au nucléaire plus strict que celui établi par la résolution 2231 (2015) fait ainsi écho à son application extensive des mesures du Conseil de sécurité. En effet, les interdictions qui avaient été décidées par l'Union européenne pour renforcer la portée des dispositions onusiennes en matière de non-prolifération n'ont pas été levées avec l'entrée en application

220. PAGC, *précité*, Annexe IV, §6.7 et 6.8.

221. *Ibid.*, §2.

222. L'application des mesures prévues au paragraphe 2, annexe B de la résolution 2231 (2015) est prévue par Décision (PESC) 2015/1863 du Conseil, *précité*, art.1^{er}, §18, insertion de l'article 26 quater; Règlement (UE) n° 2015/1861 du Conseil, *précité*, art.1^{er}, §3, insertion de l'article 2 bis et s.

223. Les mêmes dérogations que celles prévues dans le cadre de la filière d'approvisionnement s'appliquent. Décision (PESC) 2015/1863 du Conseil, *précité*, art.1^{er}, §18, insertion de l'article 26 quinquies; Règlement (UE) n° 2015/1861 du Conseil, *précité*, art.1^{er}, §4, insertion de l'article 3 bis et s.

224. *Ibid.*, art.1^{er}, §8, remplacement de l'article 10 quinquies.

225. *Ibid.*, art.1^{er}, §10, remplacement de l'article 15 bis.

du PAGC le 16 janvier 2016, au même titre que les sanctions économiques et financières autonomes de l'organisation régionale, mais ont seulement été suspendues et remplacées par un dispositif d'autorisation préalable afin de garantir la nature exclusivement pacifique des activités nucléaires impliquant l'Iran, complétant le dispositif de filière d'approvisionnement prévue par l'Accord.

951. En ce qui concerne les États-Unis, aucun allègement des mesures relatives à la prolifération nucléaire n'est prévu à la date d'application de l'Accord. Ce n'est qu'à la date de transition qu'ils devront avoir levé (i) les sanctions concernant le transfert de matériel et services liés au nucléaire par des personnes ne relevant pas de la juridiction des États-Unis²²⁶ ; (ii) les sanctions applicables à des coentreprises liées à l'extraction, la production ou autre transport de l'uranium²²⁷ ; et (iii) l'exclusion des citoyens iraniens des cours de l'enseignement supérieur liés à des carrières dans les sciences nucléaires, l'ingénierie nucléaire ou le secteur de l'énergie²²⁸. Comme dans le cadre des mesures économiques et financières, seules les sanctions secondaires directement liées au nucléaire devront être levées dans le cadre du PAGC, aucun allègement des dispositions visant les personnes relevant de la juridiction des États-Unis n'ayant été prévu par l'accord de Vienne ou annoncé par les autorités américaines.

ii. Armes et missiles balistiques

952. Outre les mesures liées au nucléaire qui visent à empêcher l'Iran d'acquérir la matière fissile nécessaire à la fabrication d'une bombe, l'annexe B de la résolution 2231 (2015) prévoit également des mesures qui concernent les vecteurs pouvant emporter des armes nucléaires. À cet égard, l'Iran « est tenu de ne mener aucune activité liée aux missiles balistiques conçus pour pouvoir emporter des armes nucléaires, y compris les tirs recourant à la technologie des missiles balistiques », et ce pendant une durée de huit ans (date de transition), ou jusqu'à la date de la présentation d'un rapport confirmant que toutes les matières nucléaires en Iran sont utilisées à des fins exclusivement pacifiques²²⁹. Cette disposition n'est pas sans rappeler la résolution 1929 (2010) dans laquelle le Conseil de sécurité décidait « que l'Iran ne [devait] mener aucune activité liée aux missiles balistiques [...] »²³⁰.

226. Ces sanctions ont été prises en application de l'*Iran, North Korea and Syria Nonproliferation Act*.

227. Voir les dispositions prévues à la section 5 b) 2) de l'ISA

228. PAGC, *précité*, Annexe V, §21.1.

229. *Annexe B, précité*, p. 3.

230. S/RES/1929 (2010), *précité*, §9 ; En ce qui concerne les interrogations sur le changement de formulation entre la résolution 1929 (2010) et le PAGC, ainsi que le caractère obligatoire ou non de ladite disposition, voir notamment Dirk Roland HAUPT, « Legal Aspects of the Nuclear Accord with Iran and Its Implementation: International Law Analysis of Security Council Resolution 2231 (2015) », *précité*, p. 452-453.

953. Comme dans le domaine nucléaire, un régime d'autorisation préalable du Conseil de sécurité – sans intervention de la Commission conjointe – est prévu pour encadrer les transferts et activités liés aux armes et aux missiles balistiques pouvant emporter des armes nucléaires²³¹. À l'unique condition qu'ils y aient préalablement été autorisés par le Conseil, les États membres des Nations Unies pourront participer à la fourniture, la vente ou le transfert de tous articles, matières, équipements, biens et technologies visés dans le document S/2015/546 ou qui, selon eux, pourraient contribuer à la mise au point de vecteurs d'armes nucléaires par l'Iran, ainsi que des services connexes²³². La liste des articles liés aux missiles dont le transfert vers l'Iran est restreint en vertu de la résolution 2231 (2015) est fondée sur l'annexe relative aux équipements, logiciels et technologies établie par le RCTM, un groupe d'États informels qui cherchent à limiter la prolifération des armes de destruction massive en contrôlant les transferts des missiles pouvant servir de vecteur pour ces armes²³³. Lesdits articles n'avaient pas été visés par des interdictions de transfert dans le cadre des résolutions du Conseil de sécurité décidées contre l'Iran. Les restrictions susmentionnées seront levées à la date de transition, soit huit ans après l'adoption de l'Accord. De la même manière, les transferts liés aux armes conventionnelles tels que les chars, véhicules ou blindés de combat, les hélicoptères d'attaque seront encadrés pendant une durée de cinq ans²³⁴.

954. En revanche, les sanctions autonomes décidées par l'Union européenne et les États-Unis visant les armes et les missiles balistiques restent en vigueur, en application du PAGC, pendant huit ans²³⁵. Au niveau de l'Union européenne, l'embargo sur les armes instauré en 2007 continue donc de s'appliquer après le 16 janvier 2016. Il demeure ainsi interdit aux ressortissants de l'Union de vendre, fournir, transférer, ou acheter à l'Iran des armements ou du matériel connexe qui figure sur la liste commune des équipements militaires de l'Union, tout comme la fourniture de services connexes²³⁶. Les activités précitées demeurent également interdites, jusqu'à la date de transition, en ce qui concerne les biens et technologies jugés susceptibles de contribuer à la mise au point de vecteur d'armes nucléaires et qui figurent sur la liste du Régime de contrôle de la technologie des missiles²³⁷. Lorsqu'un article possède des caractéristiques ou spécifications techniques telles qu'il figure à la fois sur la liste du

231. S/2016/44, *précité*.

232. *Annexe B, précité*, p. 4.

233. Le régime de contrôle de la technologie des missiles, Disponible sur < <https://mtrc.info/mtrc/?lang=fr> > (consulté le 22/12/2022); Kolja BORCKMANN, Mark BROMLEY et Lauriane HÉAU, *The Missile Technology Control Regime at a Crossroads : Adapting the Regime for Current and Future Challenges*, SIPRI, déc. 2022, 34 p.

234. *Annexe B, précité*, p. 4.

235. PAGC, *précité*, Annexe V, §19-21.

236. Décision 2010/413/PESC du Conseil, *précité*, art. 1^{er}; Règlement (UE) n° 267/2012 du Conseil, *précité*, art. 5.

237. Dans le cadre de la mise en œuvre de la résolution 2231 (2015), les dispositions pertinentes figurent désormais dans, Décision (PESC) 2015/1863 du Conseil, *précité*, Insertion de l'article 26 quater; Règlement (UE) n° 2015/1861 du Conseil, *précité*, Insertion de l'article 4 bis.

Groupe des fournisseurs nucléaires et sur celle du RCTM, il est considéré comme ne relevant que de la dernière catégorie ce qui signifie qu'il sera toujours interdit de procéder à toute activité liées à cet article²³⁸.

iii. Personnes et entités continuant à faire l'objet de mesures restrictives

955. Certaines mesures individuelles devront également être maintenues afin d'éviter tout risque de prolifération pendant l'application du PAGC. Le gel des avoirs et les interdictions de voyager seront maintenues, respectivement pour une durée de huit et cinq ans, à l'encontre de la plupart des personnes et entités qui avaient été identifiées par le Conseil de sécurité comme ayant participé aux activités proliférantes du programme nucléaire iranien²³⁹. Les désignations de l'OEAI et de ses entités seront toutefois levées pour permettre l'exécution des projets prévus par l'accord de Vienne comme la reconfiguration de l'installation d'Arak et le conversion du site de Fordou en un centre de recherche nucléaire, physique et technologique²⁴⁰

2. Le mécanisme de *snap back* prévu en cas de manquement par l'Iran à ses obligations

956. L'accord de Vienne prévoit un mécanisme de règlement des différends – voir figure 7.1 – qui peut être activé en cas de manquement à ses obligations de l'une des parties, qu'il s'agisse de l'Iran ou d'au moins l'un des membres du groupe E3/UE+3 en saisissant la Commission conjointe de la question²⁴¹. Si le Conseil de sécurité encourage les participants à l'accord à utiliser cette procédure pour « régler toutes questions en rapport avec le respect des engagements pris dans le cadre du Plan d'action au moyen des procédures prévues par

238. Si les activités liées aux articles qui figurent sur la liste du Groupe des fournisseurs nucléaires peuvent être autorisées préalablement par le Conseil de sécurité, conformément à la résolution 2231 (2015), il sera interdit de procéder à tout transfert de cet article en raison du maintien par l'Union européenne des sanctions portant sur les technologie des missiles. *ibid.*, note introductive de l'annexe I; *Note d'information sur la levée des sanctions de l'UE dans le cadre du plan d'action global commun (Plan d'action)*, précité, p. 21.

239. La listes des personnes et entités figure en pièce jointe et contient 36 noms. S/RES/2231 (2015), précité, §6, c) à e).

240. Jacques LEGENDRE, Daniel REINER et al., *L'Iran : le renouveau d'une puissance régionale*, Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées 22, Sénat, 7 oct. 2015, p. 22.

241. L'AIEA activer le mécanisme de résolution des différends en cas de violation avérée par l'Iran de ses engagements nucléaires. L'Accord ne donne d'ailleurs aucune précision sur les conséquences d'un manquement de l'Iran à ses obligations qui serait constaté par l'Agence. Le cas échéant, il appartiendrait aux participants de saisir la Commission conjointe. PAGC, précité, §36-37.

celui-ci », ils n'ont aucune obligation de le faire²⁴². Ce mécanisme de règlement des différends est prévu jusqu'au dixième anniversaire de la date d'adoption de l'Accord²⁴³.

957. Lorsqu'elle est saisie, la Commission conjointe dispose d'un délai de 15 jours pour régler le différend, qui peut toutefois être prorogé d'un commun accord des participants²⁴⁴. Les décisions de la Commission conjointe sont prises « par consensus », chaque participant disposant d'une voix, mais l'Accord ne donne aucune précision sur les modalités pour régler le différend qui lui est soumis²⁴⁵. Si la question n'est pas réglée par la Commission, le différend peut être porté devant les ministres des Affaires étrangères qui doivent statuer sous 15 jours. Après l'examen par la Commission et parallèlement aux discussions ministérielles, un Conseil consultatif peut être constitué à la demande de la partie requérante ou de la partie dont le comportement est en cause et rendra un avis non contraignant sous 15 jours²⁴⁶.

958. Dans l'hypothèse où aucune solution satisfaisante n'est trouvée dans le cadre de la procédure prévue par l'Accord, le participant peut décider d'aviser le Conseil de sécurité de l'inexécution par l'autre partie de ses engagements dès lors qu'ils estiment que ce manquement « est un motif justifiant le non-respect de la totalité ou d'une partie de ses propres engagements »²⁴⁷. Agissant en vertu de l'article 41 de la Charte, le Conseil de sécurité dispose de 30 jours à compter de la réception de la notification du participant requérant pour procéder à un vote sur un projet de résolution concernant le maintien de la levée des sanctions onusiennes²⁴⁸. En l'absence de projet de résolution déposé par l'un des membres du Conseil de sécurité dans les 10 jours suivant la réception de la notification visée ci-dessus, c'est au président de l'organe restreint que reviendra la charge de soumettre ledit projet au vote du Conseil²⁴⁹.

242. S/RES/2231 (2015), *précité*, §10; Dirk Roland HAUPT, « Legal Aspects of the Nuclear Accord with Iran and Its Implementation: International Law Analysis of Security Council Resolution 2231 (2015) », *précité*, p. 432; Gary SAMORE, *The Iran Nuclear Deal: A Definitive Guide*, *précité*, p. 53.

243. S/RES/2231 (2015), *précité*, §8; Les États-Unis ont indiqué que la durée du mécanisme de snap back pourrait être prolongée de 5 ans à l'issue de ce délai, ce qui a été contesté par l'Iran. Gary SAMORE, *The Iran Nuclear Deal: A Definitive Guide*, *précité*, p. 53-54.

244. L'Accord ne fixe aucune limite à la durée pendant laquelle les participants peuvent délibérer sur un différend, tant qu'il existe un consensus pour poursuivre les discussions. PAGC, *précité*, §36.

245. Sur les décisions de la Commission conjointe, voir *ibid.*, Annexe IV, §4; Le Club des Juristes envisage que « la Commission aura vraisemblablement pour objectif de rassembler l'ensemble des parties prenantes afin de parvenir à un accord unanime ». *Le retrait des États-Unis de l'accord de Vienne sur le programme nucléaire iranien : une situation juridique contrastée*, *précité*, §55.

246. L'Accord précise que l'examen du différend par le Conseil consultatif peut s'effectuer simultanément ou en lieu et place de l'examen au niveau ministériel. Toutefois, il ne décrit pas le processus de désignation des trois membres qui le composent, indiquant seulement que deux seront « désignés par chacune des parties au différend » et un troisième sera un membre « indépendant ». PAGC, *précité*, §36.

247. *Idem.*

248. La notification de l'État requérant doit décrire les « efforts sincères » qu'il a déployés pour épuiser toutes les voies du mécanisme de règlement des différends prévu dans le PAGC. *ibid.*, §37; S/RES/2231 (2015), *précité*, §11.

249. PAGC, *précité*, §37; S/RES/2231 (2015), *précité*, §11.

959. Si le projet de résolution est adopté, selon les règles de fonctionnement usuelles de l'organe restreint, ou si le Conseil de sécurité reçoit une notification de l'État requérant l'informant que le différent a été réglé avant la fin de la période de 30 jours, alors les dispositions du PAGC restent en vigueur et les sanctions ne sont pas rétablies²⁵⁰. Au contraire, si le Conseil de sécurité n'adopte aucune résolution dans le délai imparti, l'ensemble des résolutions levées en vertu du PAGC s'appliqueront à nouveau dans les conditions auxquelles elles s'appliquaient avant l'accord de Vienne, « sauf décision contraire du Conseil de sécurité »²⁵¹. À cet égard, l'Iran a déclaré que le retour des sanctions levées par l'Accord dans le cadre de ce mécanisme de « *snap back* » constituerait pour sa part « un motif pour ne plus respecter les engagements pris conformément au Plan d'action »²⁵². Au travers du mécanisme de *snap back*, le PAGC donne ainsi la possibilité à tout État membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies de faire échouer le PAGC s'il estime que l'Iran a commis une violation grave des dispositions de l'Accord²⁵³.

960. Le mécanisme de « *snap back* » tel qu'il a été conçu dans le PAGC ne concerne que le retour des mesures décidées par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte. Pourtant, le rétablissement des sanctions onusiennes impliquerait que les États membres réactivent les instruments juridiques qu'ils avaient utilisés pour intégrer les résolutions pertinentes dans leur propre législation. Or, les décisions et réglementations adoptées au niveau de l'Union européenne à cet effet dépassent la portée des dispositions du Conseil de sécurité, à la fois *ratione personae* et *ratione materiae*²⁵⁴. De cette manière, la réimposition des sanctions onusiennes dans le cadre du mécanisme de règlement des différends prévus par l'Accord entraînerait également le retour de certaines sanctions unilatérales de l'Union européenne, pourtant levées par le PAGC. Dans la note d'information qu'elle a publiée sur la levée des sanctions, l'Union européenne a précisé que « en cas de non-respect manifeste par l'Iran des engagements qui lui incombent en vertu du Plan d'action, et après avoir épuisé toutes les possibilités de recours prévues par le mécanisme de règlement des différends, l'UE rétablira les sanctions qu'elle a levées »²⁵⁵. En cas de *snap back* au Conseil de sécurité, un dispositif similaire a donc été prévu à l'échelle européenne pour permettre la réintroduction des sanctions de l'Union.

250. *Ibid.*, §12-13.

251. *Ibid.*, §12.

252. *Ibid.*, §13.

253. Gary SAMORE, *The Iran Nuclear Deal: A Definitive Guide*, précité, p. 54.

254. V. *supra* §538-555, p. 301 et s..

255. *Note d'information sur la levée des sanctions de l'UE dans le cadre du plan d'action global commun (Plan d'action)*, précité, p. 9.

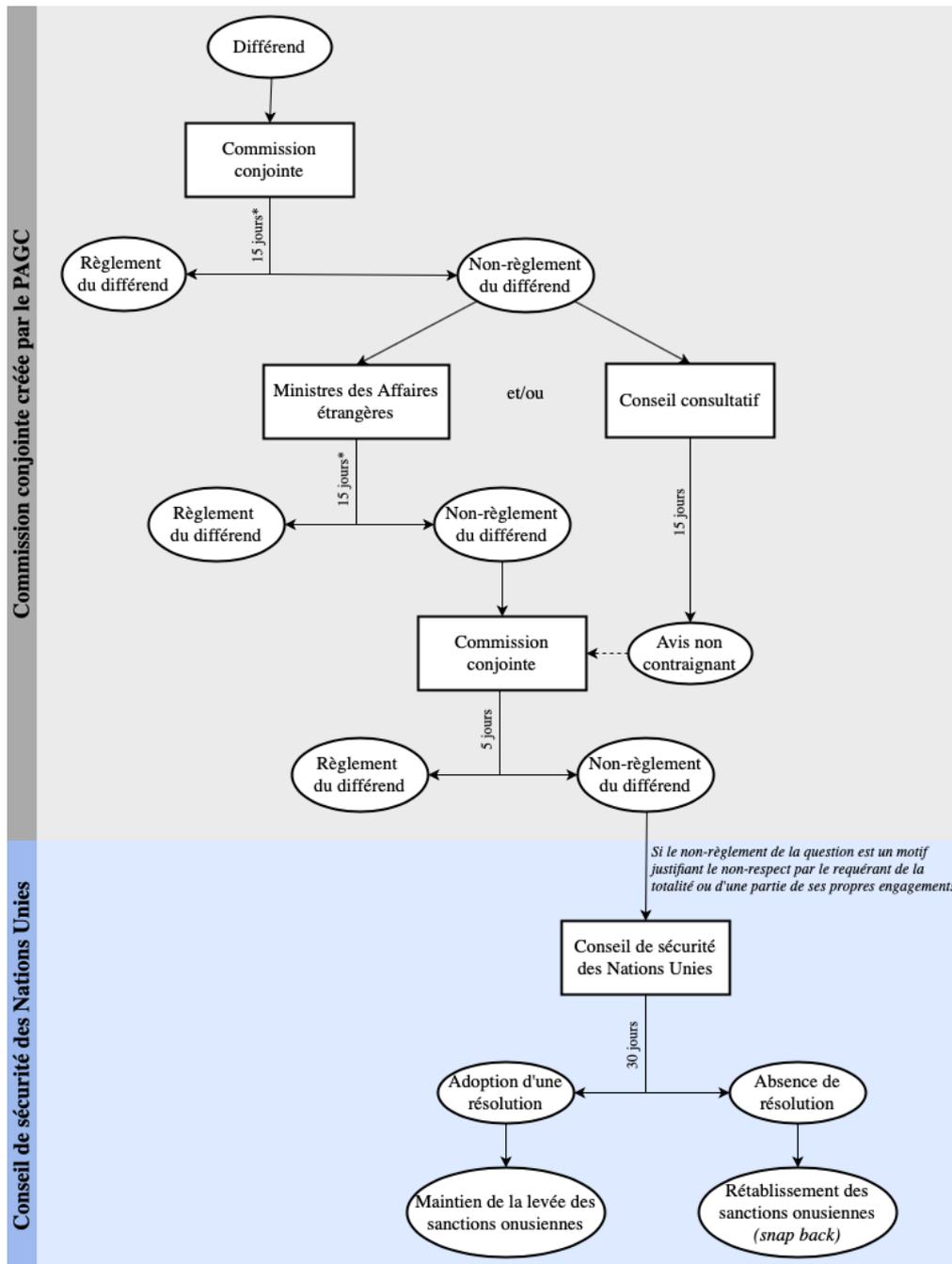


FIGURE 7.1 – Le mécanisme de résolution des différends prévu par le PAGC

Note : Les délais mentionnés avec un astérisque (*) peuvent être prorogés d'un commun accord des participants.

Source : Adapté de Ashley CURTIS et Valerie LINCY, « The JCPOA Dispute Mechanism: Resolving Noncompliance or Stalling for Time? », Iran Watch, 27 fév. 2020

3. L'encadrement de la coopération nucléaire civile avec l'Iran

961. Réaffirmant le droit de l'Iran à l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, consacré à l'article IV du TNP, le PAGC encourage la coopération nucléaire civile avec l'Iran, dans le respect des obligations qu'il a souscrites²⁵⁶. Elle reste toutefois encadrée par les restrictions consenties par l'Iran eu égard à la filière d'approvisionnement et limitée par ses engagements liés au nucléaire. Le préambule du PAGC dispose ainsi que « l'Union européenne et le groupe E3+3 et l'Iran coopéreront selon qu'il convient dans le domaine de l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques et participeront à des projets de coopération nucléaires civils qu'ils définiront ensemble »²⁵⁷. La résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité encourage quant à elle tous les États membres à coopérer avec l'Iran dans ce domaine, et non les seuls participants à l'Accord²⁵⁸.

962. L'annexe III du PAGC précise que les projets de coopération nucléaire civile et scientifique envisagés dans le cadre de l'Accord pourront prendre la forme (i) d'accords bilatéraux ou multilatéraux entre l'Iran et d'autres États; (ii) de projets de coopération technique sous l'égide de l'AIEA; ou (iii) par l'intermédiaire des centres internationaux de la science et de la technologie²⁵⁹. Parmi les domaines de coopération énumérés dans le PAGC, de manière non exhaustive, figurent notamment l'acquisition par l'Iran de réacteurs de recherche et de puissance à eau légère, la reconfiguration et la reconstruction du réacteur IR-40 de la centrale d'Arak, l'approvisionnement en combustibles nucléaires modernes, les utilisations de la médecine nucléaire, l'amélioration de la sûreté et de la sécurité nucléaires ou encore la gestion des déchets²⁶⁰.

963. La reprise de la coopération nucléaire civile, interrompue depuis l'adoption de la résolution 1737 en 2007²⁶¹, est permise par la décision du Conseil de sécurité de lever les sanctions collectives prises contre l'Iran en matière de non-prolifération à la date d'application. L'Agence a souligné dès août 2015 que lorsque les dispositions des résolutions onusiennes auront été levées, « le Conseil des gouverneurs souhaitera peut-être envisager une mesure parallèle en ce qui concerne [...] ses décisions qui en découlent sur la coopération technique apportée à l'Iran »²⁶², ce qu'il a fait dans sa résolution GOV/2015/72 du 15 décembre 2015²⁶³. De cette manière, les décisions de l'Agence relatives à la fourniture d'une assistance technique à l'Iran ont été annulées le 16 janvier 2016, simultanément à la levée des sanctions

256. PAGC, *précité*, Préambule, 4; S/RES/2231 (2015), *précité*, Préambule.

257. PAGC, *précité*, Préambule, considérant 13.

258. S/RES/2231 (2015), *précité*, Préambule.

259. PAGC, *précité*, Annexe III, §3.

260. *Ibid.*, Annexe III, §4-16.

261. V. *supra* §417, p. 238.

262. GOV/2015/53, *précité*, §7, note de bas de page 7.

263. GOV/2015/72, *précité*, §11.

internationales²⁶⁴. La levée des dispositions des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité permet, au-delà de l'AIEA, à tous les États de participer au développement du programme nucléaire iranien, d'abord dans les limites du PAGC, puis au même titre pour n'importe quel autre État après l'extinction de l'Accord de Vienne.

964. Bien qu'elle soit encouragée par le PAGC, la coopération nucléaire civile avec l'Iran ne constitue en aucun cas un engagement contraignant pour les États du E3/UE+3. En l'occurrence, la reprise de la coopération entre les États-Unis et l'Iran apparaît fort peu probable en raison non seulement de la relation troublée entre Washington et Téhéran, mais surtout du maintien des sanctions primaires américaines. De manière générale, les lois américaines sur les sanctions interdisent aux États-Unis de prendre part à la plupart des projets de coopération nucléaire civile avec l'Iran²⁶⁵. En particulier, la section 129b de l'*Atomic Energy Act* de 1954 interdit les transferts de biens et technologies nucléaires ainsi que toute forme d'assistance technique vers l'Iran au motif qu'il a été désigné par les autorités américaines comme État soutenant les activités terroristes²⁶⁶. En l'absence d'accord de coopération nucléaire entre les deux États, certaines formes limitées de coopération nucléaire avec l'Iran peuvent toutefois être autorisées par le secrétaire à l'Énergie après avoir déterminé qu'elle ne sera pas « *inimical to the interest of the United States* ».

Section II. Le retour de l'Iran sur la scène internationale

965. L'accord de Vienne du 14 juillet 2015 signe la fin de l'isolement de l'Iran après plus de douze années de crise nucléaire. Sur le plan diplomatique, l'accord nucléaire ouvre la voie à une normalisation des relations entre l'Iran et les États-Unis, mais le rapprochement irano-américain se heurte aux intérêts des alliés de Washington dans la région, particulièrement l'Arabie saoudite et Israël. Au-delà de ses ambitions régionales, l'Iran cherche également à rétablir un dialogue élargi avec l'Union européenne et à renforcer ses liens avec les États d'Amérique latine (§1). Sur le plan économique, la levée des sanctions internationales offre de réelles opportunités commerciales et financières pour les entreprises iraniennes souhaitant s'implanter ou revenir sur le marché iranien (§2).

264. *Vérification et contrôle en République islamique d'Iran à la lumière de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU*, GOV/2016/8, Rapport du Directeur général, 29 fév. 2016, §4, note de bas de page 7.

265. Kenneth KATZMAN et Paul K. KERR, *Iran Nuclear Agreement*, précité, p. 13-14 ; Paul K. KERR et Mary Beth D. NIKITIN, *Iran Nuclear Agreement*, RS22937, Congressional Research Service, 27 déc. 2016, p. 5.

266. Atomic Energy Act, 1954, 42 U.S.C. sec. 2011 et seq.

§1. La fin de l'isolement diplomatique de l'Iran

966. La conclusion de l'accord de Vienne en juillet 2015 marque le retour de l'Iran dans le concert régional et mondial. Mais si l'Iran est redevenu « fréquentable » avec la résolution du différend nucléaire²⁶⁷, quel rôle peut-il réellement jouer sur la scène diplomatique après avoir été isolé et fustigé par la « communauté internationale » pendant plus d'une décennie ? Au Moyen-Orient, la convergence des intérêts entre les États-Unis et l'Iran fait craindre à Israël et à l'Arabie saoudite l'émergence de l'Iran comme puissance régionale (A). Toutefois, l'Iran projette ses ambitions bien au-delà de son environnement régional et cherche à développer ses relations aussi bien avec ses partenaires russe et chinois, qu'avec l'Union européenne et les États d'Amérique latine (B).

A. L'Iran, une puissance régionale émergente ?

967. La signature de l'accord nucléaire en juillet 2015 a un effet ambigu sur l'évolution du rôle de l'Iran au Moyen-Orient. D'un côté, le retour de l'Iran dans le concert des Nations pourrait donner lieu à un renouvellement du dialogue régional et à une stabilisation des problèmes régionaux, écartés du périmètre du PAGC (1). De l'autre, la perspective d'une normalisation des relations entre l'Iran et les États-Unis et l'allègement de la pression économiques font craindre aux alliés traditionnels de Washington l'émergence d'une nouvelle puissance régionale (2).

1. La participation de l'Iran à la stabilisation régionale

a. L'intégration de l'Iran aux négociations sur la question syrienne

968. Malgré le large soutien apporté au régime de Bachar al-Assad dans la guerre civile syrienne depuis 2011, l'Iran est exclu des pourparlers de paix qui se sont tenus à Genève en 2012 et 2014²⁶⁸. Pour la première fois, les États-Unis et l'Arabie saoudite acceptent la proposition russe d'inviter l'Iran aux discussions sur l'avenir de la Syrie prévues à Vienne le 30 octobre 2015, invitation à laquelle les autorités iraniennes ont répondu favorablement²⁶⁹. Véritable tournant diplomatique dans la réponse à la guerre civile syrienne, l'inclusion de l'Iran dans les pourparlers de paix – aux côtés des États-Unis et de son rival régional, l'Arabie

267. Manon-Nour TANNOUS, *Fréquenter les infréquentables : Le choix des interlocuteurs en diplomatie*, Paris : CNRS Éditions, 2023, 300 p.

268. V. *supra* §888, p. 493.

269. « L'Iran va participer à la conférence internationale sur la Syrie », *Le Monde*, 28 oct. 2015 ; « L'Iran va participer aux discussions multilatérales sur la Syrie », *RFI*, 28 oct. 2015 ; Thomas ERDBRINK, Sewell CHAN et David E. SANGER, « After a U.S. Shift, Iran Has a Seat at Talks on War in Syria », *New York Times*, 28 oct. 2015.

saoudite – a indéniablement été rendue possible par la signature de l'accord sur le nucléaire iranien²⁷⁰. En effet, la résolution du différend nucléaire a montré qu'il était possible de négocier de manière constructive avec un Iran redevenu « fréquentable », ouvrant la voie à un élargissement des discussions aux questions régionales²⁷¹. Mais le changement de posture de Washington et Riyad s'explique également par les craintes suscitées par l'offensive militaire menée par la Russie sur le territoire syrien, avec le soutien de l'Iran, à partir de septembre 2015²⁷². Selon Cliff Kuchan, un spécialiste de l'Iran du cabinet de conseil *Eurasia Group*, l'intervention russo-iranienne en soutien au président Bachar al-Assad aurait contribué à renforcer le régime en place, permettant même à l'Iran d'aborder les négociations de Vienne consacrées à l'avenir de la Syrie en position de force²⁷³. Comme le souligne Manon-Nour Tannous, le contenu des négociations sur la situation en Syrie évolue avec l'implication de l'Iran puisque « il n'est plus question de démocratisation, mais de nouvelle gouvernance »²⁷⁴. Pour autant, l'implication de Téhéran dans les négociations n'a, encore aujourd'hui, pas permis d'aboutir à un consensus international et à une sortie de crise en Syrie.

b. La lutte contre l'État islamique

969. Aussi impliqué soit-il dans le soutien au régime de Bachar al-Assad, l'Iran érige la lutte contre l'État islamique en priorité sur la transition politique en Syrie dès le mois de septembre 2015²⁷⁵. En effet, pour Téhéran, comme pour Moscou, la consolidation des institutions syriennes existantes doit constituer « un rempart face au chaos et aux djihadistes »²⁷⁶. Si les Occidentaux ont d'abord considéré que l'insuffisance de leur soutien aux opposants au régime de Bachar al-Assad avait rendu possible la montée en puissance de l'État islamique²⁷⁷, ils sont désormais d'accord sur la nécessité d'une transition politique dans le cadre d'une continuité des institutions de l'État²⁷⁸. Leur objectif est ainsi de repousser l'État islamique,

270. Dina ESFANDIARY, « The Impact of the Iran Deal on International Politics in the Middle East », *IEMed Mediterranean Yearbook*, 2016, p. 232 ; Jubin M. GOODARZI, « Iran and the Syrian civil war », *précité*, p. 142, 149.

271. Thomas ERDBRINK, Sewell CHAN et David E. SANGER, *After a U.S. Shift, Iran Has a Seat at Talks on War in Syria*, *précité* ; Manon-Nour TANNOUS, « Le jeu des puissances régionales et internationales dans le conflit syrien » in 2020, p. 193-199, p. 195 ; Manon-Nour TANNOUS, *Fréquenter les infréquentables*, *op. cit.*

272. *L'Iran va participer aux discussions multilatérales sur la Syrie*, *précité* ; Jubin M. GOODARZI, « Iran and the Syrian civil war », *précité*, p. 149.

273. Thomas ERDBRINK, Sewell CHAN et David E. SANGER, *After a U.S. Shift, Iran Has a Seat at Talks on War in Syria*, *précité*.

274. Manon-Nour TANNOUS, « Le jeu des puissances régionales et internationales dans le conflit syrien », *précité*, p. 195.

275. « Rouhani says beating Syria militants is priority, not government reform », Reuters, 28 sept. 2015.

276. Clément THERME, « L'Iran de retour dans le concert régional et global : Un retour évident et contrarié » in *Ramses 2017 : Un Monde de ruptures*, Thierry de MONTBRIAL et Dominique DAVID (éd.), Dunod, 2016, p. 104-109, p. 106-107.

277. En ce sens, voir notamment Jeffrey GOLDBERG, « Hillary Clinton: "Failure" to Help Syrian Rebels Led to the Rise of ISIS », *The Atlantic*, 10 août 2014.

278. Clément THERME, « L'Iran de retour dans le concert régional et global », *précité*, p. 107.

tout en évitant un désastre semblable à celui engendré par la destruction de l'État iraquien en 2003.

970. Avec la conclusion du PAGC le 14 juillet 2015, la coordination limitée avec l'Iran des actions menées par la coalition internationale pour repousser l'État islamique devient à la fois « *possible, acceptable and even desirable* » selon Dina Esfandiary²⁷⁹. Non seulement cette coopération renforcerait l'efficacité de l'offensive menée contre Daech, mais cela permettrait aussi de contrôler les milices chiïtes qui opèrent en Iraq sous l'influence de Téhéran. Quelques mois avant la signature de l'Accord, le Guide suprême aurait répondu à une lettre du président américain Barack Obama suggérant une coopération entre l'Iran et les États-Unis pour combattre l'État islamique en Iraq et en Syrie, cette information n'ayant jamais été confirmée par les parties concernées²⁸⁰. Auditionné devant le Sénat américain, le Général John Allen – chargé de superviser la coalition internationale contre l'État islamique – rejette quant à lui l'idée d'une coopération avec l'Iran sur le territoire iraquien, précisant à cet égard que « *the Iranians have an interest in a stable Iraq, just as [the Americans] in the region have an interest in a stable Iraq. But that does not mean [the Americans] are accommodating the Iranians by virtue of the actions that [they] are taking in Iraq* »²⁸¹.

971. Après les attentats de Paris du 13 novembre 2015, l'Iran redéfinit davantage son engagement en Syrie autour de la lutte contre l'État islamique, élément de rapprochement avec la coalition internationale à laquelle elle est opposée sur la question de l'avenir du régime de Bachar al-Assad²⁸². Malgré la convergence de leurs intérêts en Iraq, l'Iran et la coalition internationale n'unissent pas leurs forces pour renforcer la lutte contre l'État islamique, les obstacles à la coopération ayant été plus importants que les bénéfices escomptés²⁸³.

2. L'hostilité d'Israël et des monarchies du Golfe

972. La perspective d'une montée en puissance de l'Iran après la signature de l'accord nucléaire a conduit à un rapprochement stratégique et militaire entre les principaux rivaux de Téhéran : Israël, que l'ancien président iranien Mahmoud Ahmadinejad voulait « rayer de la carte », et le monde sunnite, avec l'Arabie saoudite en chef de file, « opposé à l'Iran à la fois par une haine religieuse et culturelle millénaire et par une concurrence pour la direction

279. Dina ESFANDIARY, « The Impact of the Iran Deal on International Politics in the Middle East », *précité*, p. 232.

280. « Iran denies that Khamenei replied to Obama letter on Islamic State », Reuters, 16 fév. 2015.

281. *The fight against ISIS: building the coalition and ensuring military effectiveness*, Hearing before the Committee on Foreign Relations S. HRG. 114-197, U.S. Senate, 25 fév. 2015.

282. Clément THERME, « L'Iran de retour dans le concert régional et global », *précité*, p. 106 ; Ariane TABATABAI et Dina ESFANDIARY, « Cooperating with Iran to Combat ISIS in Iraq », *The Washington Quarterly*, 2017, vol. 40, n° 3, p. 129-146.

283. Sur les bénéfices et les obstacles à une coopération entre l'Iran et les États-Unis, chef de file de la coalition internationale, dans les efforts entrepris pour repousser Daech, voir notamment *ibid.*, p. 130 et s.

du monde musulman »²⁸⁴. Pour les soutiens de l'Iran, l'objection d'Israël et des monarchies du Golfe à l'accord de Vienne n'est pas intrinsèquement liée aux spécificités techniques et scientifiques du PAGC, mais relève davantage de l'échec de l'accord à maintenir l'Iran dans une position d'État « paria » sur la scène internationale et à empêcher sa montée en puissance dans la région²⁸⁵. D'une part, ces États craignent que l'accord nucléaire n'enclenche une normalisation des relations entre l'Iran et les États-Unis qui pourrait détériorer leur propre alliance stratégique avec Washington²⁸⁶. D'autre part, la levée des sanctions internationales, en relâchant la pression économique et financières, permettrait à l'Iran de renforcer son soutien au terrorisme international et ses activités déstabilisatrices au Moyen-Orient²⁸⁷.

973. Si les relations entre l'Iran et les États-Unis se sont réchauffées sous la présidence de Barack Obama, l'accord sur le nucléaire n'a jamais été conçu comme un moyen d'ouvrir une nouvelle ère dans les relations irano-américaines selon Susan Rice, la conseillère à la sécurité nationale de Barack Obama²⁸⁸. Cherchant davantage à rendre l'Iran « mois dangereux », la résolution du différend nucléaire s'inscrit dans la tentative des États-Unis de reconfigurer leur politique moyen-orientale en réduisant leur présence militaire en Iraq, en établissant le contact avec les Talibans en Afghanistan, en desserrant les liens ambigus entretenus avec l'Arabie saoudite ou encore en demandant à Israël l'arrêt de la colonisation en Palestine²⁸⁹. Les craintes des ennemis régionaux de l'Iran quant à un rapprochement entre Téhéran et Washington ne se sont donc pas concrétisées. Sur le plan diplomatique, aucun projet de réouverture de l'ambassade des États-Unis à Téhéran ou de l'ambassade d'Iran à Washington – toutes deux fermées depuis la crise des otages – n'a par exemple été envisagé. Sur le plan économique, le maintien des sanctions primaires américaines n'a pas non plus permis une reprise des relations commerciales et financières entre les deux pays, ces dernières étant quasiment nulles depuis l'affaire des otages²⁹⁰.

284. Armand LAFERRÈRE, « Le Moyen-Orient après l'accord nucléaire iranien », *Commentaire*, hiver 2015-2016, vol. 152, n° 4, p. 801-808, p. 803.

285. *Iran and the Arab World after the Nuclear Deal : Rivalry and Engagement in a New Era*, éd. Payam MOHSENI, Belfer Center for Science et International Affairs, août 2015, 86 p., p. 26.

286. *Ibid.*, p. 45 ; Steven EKOVIČH, « L'Arabie saoudite et les États-Unis : une alliance ambivalente et pérenne », *Confluences Méditerranée*, 2016, vol. 97, n° 2, p. 101-116, p. 113 et s. ; Sébastien WESSER, « La relation américano-saoudienne à l'épreuve du rapprochement entre Washington et Téhéran », *Politique américaine*, 2015, vol. 26, n° 2, p. 85-101 ; Dalia Dassa KAYE, *Israel's Iran Policies After the Nuclear Deal*, précité.

287. PM Netanyahu's statement concerning the nuclear agreement with Iran, précité.

288. Jeffrey GOLDBERG, « The Obama Doctrine », 2016, Disponible sur < <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/> > (consulté le 06/03/2023).

289. Philip GOLUB, « Le désengagement américain », 2020, p. 172-178.

290. Le constructeur aérien Boeing est l'une des seules entreprises américaines à avoir signé un accord majeur avec l'Iran. Toutefois la réalisation de ce contrat a été bloquée par le vote, le 8 juin 2016, d'une loi interdisant la vente d'avions de ligne à l'Iran. Michael BIRNBAUM et Carol MORELLO, « European companies beat US to Iran business after nuclear deal reached », 25 août 2015, Disponible sur < <https://www.theguardian.com/business/2015/aug/25/europe-us-iran-business-nuclear-deal-sanctions> >

974. En outre, la poursuite par l’Iran de ses activités déstabilisatrices dans la région n’a pas permis d’apaiser les tensions entre Téhéran et ses voisins, bien au contraire. La diplomatie iranienne poursuit son projet de fonder un « croissant chiite » au Moyen-Orient, c’est-à-dire d’étendre son influence jusqu’en Syrie, en passant par l’Iraq et le Liban ²⁹¹. La volonté de l’Iran de s’imposer comme puissance régionale se traduit en particulier par la poursuite de l’affrontement par procuration avec l’Arabie saoudite, autre hégémon de la région, souvent qualifié de « paix froide » ou « guerre froide » ²⁹². Au Yémen, l’Iran continue de soutenir les rebelles Houthis alors que la coalition arabe menée par l’Arabie saoudite défend le président ²⁹³. En Syrie, Téhéran poursuit son assistance multiforme au régime de Bachar al-Assad alors que Riyad participe à la coalition internationale visant à renverser le pouvoir syrien ²⁹⁴. La relation entre l’Iran et l’Arabie saoudite s’est fortement dégradée après la sanglante bousculade à la Mecque qui a causé la mort de plus de 2 300 pèlerins, dont 450 Iraniens, en septembre 2015 ²⁹⁵. Mais les tensions ont atteint leur paroxysme lorsque Riyad a décidé de rompre ses relations diplomatiques avec Téhéran en janvier 2016 après l’exécution d’un cleric chiite et l’attaque de l’ambassade saoudienne en Iran ²⁹⁶.

975. Alors que les crises et conflits se multiplient au Moyen-Orient, la participation de l’Iran à la stabilisation régionale apparaît plus jamais nécessaire pour une résolution pacifique des différends après la conclusion de l’accord de Vienne, aussi bien en Iraq et en Syrie, qu’au Yémen ou plus largement en Afghanistan. Pour autant, l’hostilité qui caractérise les relations entre l’Iran et la plupart des États de la zone empêche l’Iran de se positionner

(consulté le 06/03/2023) ; « US aircraft sales to Iran blocked by House, jeopardising \$25bn Boeing deal », *The Guardian*, 9 juin 2016 ; Ardavan AMIR-ASLANI, *Faire des affaires avec l’Iran*, *op. cit.*, p. 162 ; Pour un aperçu des entreprises américaines opérant en Iran, voir « Iran Business Registry (IBR) », AANI, Disponible sur < <https://www.unitedagainstnucleariran.com/iran-business-registry> > (consulté le 10/02/2023).

291. Laurence LOUËR, « Déconstruire le croissant chiite », *Revue internationale et stratégique*, 2009, vol. 76, n° 4, p. 45-54.

292. Sur la rivalité entre l’Iran et l’Arabie saoudite, voir notamment Agnès LEVALLOIS et Clément THERME, « Iran, Arabie saoudite : la guerre froide », *Confluences Méditerranée*, 2016, vol. 97, n° 2, p. 9-13 ; Jean-Paul BURDY, « Perturbation ou stabilisation ? La realpolitik, une constante de la politique régionale iranienne », *précité*, p. 51-52 ; Banafsheh KEYNOUSH, *Saudi Arabia and Iran : Friends or Foes?*, New York : Palgrave Macmillan, 2016, p. xi-277 ; Simon MABON, « Saudi Arabia and Iran : Islam and foreign policy in the Middle East » in *Routledge Handbook of International Relations in the Middle East*, Shahram AKBARZADEH (éd.), Londres & New York : Routledge, 2019, p. 138-152.

293. Armand LAFERRÈRE, « Le Moyen-Orient après l’accord nucléaire iranien », *précité*, p. 803-804 ; Jean-Paul BURDY, « Perturbation ou stabilisation ? La realpolitik, une constante de la politique régionale iranienne », *précité*, p. 51-52 ; Louise COLLADANT, « Les métastases du conflit yéménite : Un entrecroisement d’enjeux stratégiques » in 2017, p. 208-211.

294. Mohammad-Reza DJALILI et Thierry KELLNER, « Rivalité irano-saoudienne en Syrie après la conclusion de l’accord sur le nucléaire », *Confluences Méditerranée*, 2016, vol. 97, n° 2, p. 15-30.

295. Agnès LEVALLOIS et Clément THERME, « Iran, Arabie saoudite : la guerre froide », *précité*, p. 10-11.

296. Les relations diplomatiques avec Bahreïn, le Soudan, les Émirats arabes unis mais aussi Djibouti sont aussi rompues. François D’ALANÇON, « Rupture des relations diplomatiques entre l’Arabie saoudite et l’Iran », *La Croix*, 3 jan. 2016 ; « Le Soudan rompt ses relations diplomatiques avec l’Iran », *L’Orient Le Jour*, 4 jan. 2016 ; Agnès LEVALLOIS et Clément THERME, « Iran, Arabie saoudite : la guerre froide », *précité*.

comme un acteur constructif ou stabilisateur dans la région. En ce sens, le PAGC constitue une condition nécessaire mais non suffisante pour permettre un apaisement des relations entre l'Iran et ses voisins²⁹⁷.

B. Le renforcement des relations bilatérales de l'Iran en dehors du cadre régional

976. La conclusion de l'accord nucléaire a des répercussions sur les relations diplomatiques de l'Iran au-delà de son environnement régional. D'une part, se pose la question du renforcement ou au contraire du désengagement de l'Iran dans le tournant vers l'Est – autant vers la Chine que vers la Russie – opéré par Téhéran depuis les années 1990 à la faveur de l'intensification des sanctions internationales décidées à son encontre (1). D'autre part, le PAGC constitue une occasion unique de restaurer le dialogue élargi et les relations économiques avec les Européens, suspendus en conséquence de la crise nucléaire (2). Enfin, l'accord nucléaire permet à l'Iran de renforcer son activisme diplomatique en Amérique latine, davantage pour montrer à Washington qu'il est capable de se projeter dans l'un de ses espaces privilégiés que par réel intérêt économique et politique (3).

1. Le tournant vers l'Est

977. Tout au long de la crise nucléaire, l'Iran a joué de ses relations avec la Russie et la Chine pour surmonter son isolement politique et économique sur la scène internationale. Bien que la signature de l'accord nucléaire ouvre la voie à une reprise des relations de l'Iran avec d'autres États, particulièrement en Europe, elle ne permet pas pour autant de remplacer Moscou et Pékin en tant que partenaires privilégiés de Téhéran. Au contraire, la PAGC agit davantage comme un « catalyseur » de partenariats que l'Iran peut renforcer ou nouer avec la Russie (a) mais aussi avec la Chine (b)²⁹⁸.

a. Une partenariat militaire fort avec la Russie

978. Depuis la fin de la Guerre froide, l'Iran et la Russie n'ont eu de cesse que de renforcer leur coopération bilatérale dans le domaine de l'énergie – y compris le pétrole, le gaz et le nucléaire – mais aussi dans le domaine militaire et en matière de sécurité régionale, en dépit de la méfiance mutuelle qui caractérise les relations entre Téhéran et Washington²⁹⁹. Au cours

297. Clément THERME, « L'Iran et les États-Unis après l'accord sur le nucléaire : paix froide ou réconciliation ? », *Confluences Méditerranée*, 2015, vol. 94, n° 3, p. 107-117, p. 115 ; Jean-Paul BURDY, « Perturbation ou stabilisation ? La realpolitik, une constante de la politique régionale iranienne », *précité*, p. 52.

298. Dina ESFANDIARY et Ariane TABATABAI, *Triple Axis*, *op. cit.*, p. 153.

299. Voir particulièrement le Chapitre 1.

de la crise nucléaire iranienne, la Russie a toujours conservé une attitude ambivalente³⁰⁰. D'une part, le vote de la Russie en faveur du transfert du dossier nucléaire iranien au Conseil de sécurité et en faveur des résolutions imposant des sanctions contre l'Iran entre 2006 et 2010 a été perçu par l'Iran comme une réelle trahison. D'autre part, et alors même qu'elle soutenait les pressions internationales pour limiter les ambitions nucléaires de l'Iran, Moscou a poursuivi sa coopération dans le secteur du nucléaire civil, en particulier pour la construction de la centrale de Bushehr, et dans le domaine militaire³⁰¹. Sur le plan sécuritaire, le rapprochement entre l'Iran et la Russie est particulièrement illustré par la coopération entre les deux États en Syrie. Compte tenu de l'asymétrie de leurs relations, les liens bilatéraux entre l'Iran et la Russie n'ont pour autant jamais évolué vers une alliance ou même un partenariat stratégique, mais constituent davantage une entente pragmatique fondée sur des intérêts économiques et géopolitiques communs³⁰².

979. Après la signature de l'accord de Vienne en juillet 2015, l'Iran et la Russie expriment tous deux leur intention de renforcer leur coopération dans le domaine militaire³⁰³. Téhéran aurait ainsi envisagé d'acheter des armes et du matériel de guerre auprès du deuxième exportateur d'armement, notamment des avions de combat Sukhoï Su-30 et des chars de combat T-90S. Toutefois, ces transactions ne peuvent être réalisées qu'après l'approbation du Conseil de sécurité en vertu de l'embargo sur les armes imposé par les Nations Unies à l'Iran pendant les cinq premières années d'application du PAGC. Comme l'a rappelé le porte-parole du Département d'État américain, Mark Toner, de telles ventes d'armes par la Russie à l'Iran sans accord préalable du Conseil de sécurité constitueraient une violation de la résolution 2231 (2015)³⁰⁴. D'après les rapports du Secrétaire général des Nations unies sur l'application de la résolution 2231, aucune demande telle n'a été soumise ou acceptée par le Conseil de sécurité, suggérant que la transaction n'a pas abouti³⁰⁵. En revanche, la Russie a honoré dès 2016 le contrat d'armement qu'elle avait signé en 2007, puis suspendu en 2010,

300. Daria DEMCHUK, « Quelle relation entre l'Iran et la Russie après l'accord nucléaire », Fondation Jean Jaurès, 30 mars 2017 ; Clément THERME, « La Russie dans la politique régionale de l'Iran : allié ou concurrent ? » in 2020, p. 53-65, p. 57.

301. Si elle a soutenu les sanctions onusiennes, en cherchant tout de même à en limiter la portée, la Russie s'est fermement opposée aux sanctions unilatérales décidées par les États-Unis et l'Union européenne.

302. L'Iran s'est davantage rapproché de la Russie par défaut que par choix, faute d'alternatives crédibles. Clément THERME, « Iran and Russia in the Middle East: towards a regional alliance? », *The Middle East Journal*, 2018, vol. 72, n° 4, p. 549-562, p. 549, 554 ; Dina ESFANDIARY et Ariane TABATABAI, *Triple Axis, op. cit.*, p. 36-37 ; Mohsen MILANI, « Iran and Russia's Uncomfortable Alliance », *Foreign Affairs*, 31 août 2016.

303. Farzin NADIMI, « Iran and Russia's Growing Defense Ties », PolicyWatch 2563, The Washington Institute, 18 fév. 2016, Disponible sur < <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/iran-and-russias-growing-defense-ties> > (consulté le 13/02/2023) ; Debalina GHOSHAL, « Iran-Russia Relations Post Nuclear Deal », *Forbes*, 5 oct. 2016 ; Dina ESFANDIARY et Ariane TABATABAI, *Triple Axis, op. cit.*, p. 156-159.

304. « Russian arms sale to Iran without approval would violate ban : U.S », 18 fév. 2016.

305. Lesdits rapports sont disponibles sur la page internet du Conseil de sécurité consacrée à la résolution 2231 (2015) sur le programme nucléaire iranien, <<https://www.un.org/securitycouncil/fr/content/2231/reports-secretary-general>> (consulté le ???-??-??).

sur la livraison de missiles sol-air S-300, non visés par l’embargo sur les armes maintenu par la résolution 2231 (2015)³⁰⁶. Outre les approvisionnements en armes, la coopération militaire entre la Russie et l’Iran s’étend à la conduite d’opérations conjointes, non seulement en Syrie mais aussi en Afghanistan³⁰⁷. Si la Russie et l’Iran sont cobelligérants sur la scène syrienne, ils ne sont pas encore des alliés régionaux tant leurs divergences subsistent sur la fiabilité de certains partenaires comme Israël ou la Turquie³⁰⁸.

980. Sur le plan économique, la Russie cherche à développer ses relations avec l’Iran après la résolution du différend nucléaire, notamment dans les domaines de l’énergie, des hydrocarbures et des infrastructures. En novembre 2014, avant même la signature de l’accord final sur le nucléaire iranien, la société russe Rosatom signe un contrat avec l’OEA pour la construction de huit nouveaux réacteurs en Iran dont la construction commence en septembre 2016³⁰⁹. La Russie conclut également des contrats majeurs avec l’Iran, par exemple la construction d’une centrale thermique à Bandar Abbas par la société Rostec, et lance des projets sur le développement de champs pétrolifères ou encore l’exploration des réserves d’eau souterraine sur le territoire iranien³¹⁰. Pour autant, l’absence de complémentarité économique entre les deux producteurs d’hydrocarbures et la faible capacité des entreprises russes à affronter la concurrence des compagnies européennes ne permet pas d’envisager un réel décollage des relations économiques bilatérales entre l’Iran et la Russie grâce au PAGC³¹¹.

306. Les missiles S-300 sont des armes défensives et leur transfert n’est à cet effet pas soumis à l’approbation préalable du Conseil de sécurité. Elles peuvent notamment être déployées par l’Iran pour protéger ses installations nucléaires d’une attaque aérienne. *U.N. Ban on Iran Arms Transfers and Sanctions Snapback*, In Focus, Congressional Research Service, 16 oct. 2020 ; Clément THERME, « Les relations entre la Russie, l’Iran et la Turquie : entre héritages historiques communs et ententes conjoncturelles », *Hérodote*, 2018, vol. 169, n° 2, p. 27-39, p. 59-60.

307. Au-delà des théâtres d’opérations physiques, Téhéran et Moscou ont également exprimé leur intention de coopérer dans le domaine de la cybersécurité. Dina ESFANDIARY et Ariane TABATABAI, *Triple Axis*, *op. cit.*, p. 157-159.

308. Si l’Iran est prêt à se montrer pragmatique et à coopérer avec la Turquie, toute relation avec Israël reste inconcevable pour la République islamique. *ibid.*, p. 560-562 ; Clément THERME, « La Russie dans la politique régionale de l’Iran : allié ou concurrent ? », *précité*, p. 165-166 ; Clément THERME, « Les relations entre la Russie, l’Iran et la Turquie : entre héritages historiques communs et ententes conjoncturelles », *précité*.

309. L’Iran ne possède alors qu’un réacteur à Bushehr dont la construction, commencée par l’entreprise allemande Kraftwerk en 1975, a été achevée par la Russie en 2011. « Russia to build eight more reactors in Iran », *World Nuclear News*, 11 nov. 2014 ; « Iran, Russia start construction of new Iranian nuclear plant », *Reuters*, 10 sept. 2016.

310. Dina ESFANDIARY et Ariane TABATABAI, *Triple Axis*, *op. cit.*, p. 161.

311. Daria DEMCHUK, *Quelle relation entre l’Iran et la Russie après l’accord nucléaire*, *précité* ; Clément THERME, « La Russie dans la politique régionale de l’Iran : allié ou concurrent ? », *précité*, p. 65.

b. Un partenariat économique avec la Chine

981. Les relations diplomatiques, commerciales et militaires entre l'Iran et la Chine sont si anciennes que certains commentateurs chinois utilisent la périphrase « 20 siècles de coopération » pour les décrire³¹². Le rapprochement entre les deux États s'est toutefois accéléré pendant la décennie 1990, non seulement pour des raisons géopolitiques et idéologiques, mais surtout pour des intérêts économiques et énergétiques. Les relations bilatérales entre Téhéran et Pékin ont par ailleurs connu un essor marqué pendant la crise nucléaire, malgré les turbulences et le subtil jeu d'équilibriste qu'a dû jouer la Chine pour maintenir ses liens avec l'Iran tout en évitant de s'aliéner les États-Unis³¹³. Refusant de se plier aux sanctions unilatérales décidées par les États-Unis et l'Union européenne, la Chine devient le premier partenaire commercial de l'Iran. Elle est le plus grand importateur de produits iraniens – pétroliers ou non – et inonde le marché iranien de produits chinois, dont la qualité laisse parfois à désirer³¹⁴. Pendant cette période, les relations politiques entre les deux États se développent, l'Iran ayant été associé aux dynamiques multilatérales lancées par la Chine, notamment l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS) – dont il est devenu membre observateur en 2005 – et l'initiative des « nouvelles routes de la soie » lancée en 2013 par le président Xi Jinping³¹⁵.

982. En janvier 2016, à peine une semaine après la levée des sanctions internationales contre l'Iran en vertu du PAGC, le président Xi Jinping se rend à Téhéran pour rencontrer son homologue iranien, Hassan Rohani. Les deux chefs d'État annoncent alors leur intention d'élever leurs relations au rang de « partenariat stratégique global » pour les 25 prochaines années³¹⁶, un tel accord ne sera signé qu'en 2021³¹⁷. La résolution du différend nucléaire permet toutefois à la Chine de renforcer ses investissements en Iran, particulièrement dans le secteur pétrolier dont les infrastructures vieillissantes limitent les capacités de production

312. John W. GARVER, *China and Iran : An Emerging Partnership Post-Sanctions*, Policy Focus, Middle East Institute, fév. 2016, p. 3.

313. Thierry KELLNER, « La Chine : vers une intégration de l'Iran dans la sphère d'influence de Pékin » in 2020, p. 21-32, p. 42-43.

314. *Ibid.*, p. 44-45 ; Dina ESFANDIARY et Ariane TABATABAI, *Triple Axis*, *op. cit.*, p. 7 ; « China floods Iran with cheap consumer goods in exchange for oil », *The Guardian*, 20 fév. 2013.

315. La coopération sino-iraniennne s'est aussi renforcée dans le domaine militaire mais elle est restée à un stade embryonnaire. Thierry KELLNER, « La Chine : vers une intégration de l'Iran dans la sphère d'influence de Pékin », *précité*, p. 44 ; Dina ESFANDIARY et Ariane TABATABAI, *Triple Axis*, *op. cit.*

316. La feuille de route signée par les deux présidents couvre de nombreux domaines de coopération tels que la politique, l'économie, l'éducation, la justice, la sécurité ou encore les questions régionales et internationales. Full text of Joint Statement on Comprehensive Strategic Partnership between I.R. Iran, P.R. China, 23 jan. 2016, Disponible sur < <https://www.president.ir/EN/91435> > (consulté le 14/02/2023).

317. Sur ce partenariat stratégique, voir notamment Jonathan FULTON, « The China–Iran Comprehensive Strategic Partnership : A Tale of two Regional Security Complexes », *Asian Affairs*, 2022, vol. 53, n° 1, p. 145-163.

du pays, mais aussi dans les infrastructures de transport ou le secteur pétrochimique³¹⁸. Alors que Moscou détient un quasi-monopole sur le développement du programme nucléaire iranien depuis la fin des années 1980, Pékin tente de faire une incursion dans ce domaine après la conclusion du PAGC. Non seulement la Chine signe un contrat avec l'OEAI pour la construction de deux centrales nucléaires à Makran, au sud-est de l'Iran³¹⁹, mais elle conclut également un accord intérimaire avec l'Iran pour la modernisation du réacteur d'Arak, conformément aux modalités définies par le PAGC³²⁰. Ainsi les investissements chinois en Iran augmentent-ils considérablement pendant les deux premières années d'application du PAGC – en 2016 et 2017 – à la fois grâce à la levée des sanctions et à la mise en œuvre des projets liés aux nouvelles routes de la soie³²¹.

2. La reprise du dialogue avec les Européens

a. *Un dialogue élargi entre l'Union européenne et l'Iran*

983. L'Union européenne cherche à renforcer ses liens avec Téhéran dès la signature de l'accord de Vienne, restaurant un dialogue global abandonné au profit de négociations centrées sur le dossier nucléaire³²². Dans une déclaration commune du 16 avril 2016, la Haute représentante de l'UE, Federica Mogherini, et le ministre iranien des Affaires étrangères, Javad Zarif, réitèrent leur intention d'engager une coopération et un dialogue suivi entre l'UE et l'Iran sur la base de la mise en œuvre intégrale du PAGC³²³. Ils jettent ainsi les bases d'une coopération future portant sur un large éventail de questions et de secteurs incluant : (i) les droits de l'homme ; (ii) la coopération économique ; (iii) le commerce et l'investissement ; (iv) l'agriculture ; (v) les transports ; (vi) l'énergie et le changement climatique ; (vii) le nucléaire civil ; (viii) l'environnement ; (ix) la protection civile ; (x) la science, la recherche et l'innovation ; (xi) l'éducation ; (xii) la culture ; (xiii) la lutte contre les stupéfiants ; (xiv) les questions migratoires ; (xv) les problèmes régionaux ; et enfin (xvi) le domaine humanitaire. Ces axes de coopération sont tous détaillés par le Parlement dans la « Stratégie de l'Union européenne à l'égard de l'Iran après l'accord sur le nucléaire » qu'il a

318. Dina ESFANDIARY et Ariane TABATABAI, *Triple Axis, op. cit.*, p. 169 et s. ; Jeremy GARLICK et Radka HAVLOVÁ, « The dragon dithers: assessing the cautious implementation of China's Belt and Road Initiative in Iran », *Eurasian Geography and Economics*, 2021, vol. 62, n° 4, p. 454-480, p. 466 et s.

319. « China to Build 2 Nuclear Power Plants in Iran : AEOI Chief », 19 jan. 2016.

320. « Iran forges deal with China to redesign Arak reactor », *Tehran Times*, 16 avr. 2017.

321. Jeremy GARLICK et Radka HAVLOVÁ, « The dragon dithers: assessing the cautious implementation of China's Belt and Road Initiative in Iran », *précité*, p. 470-471.

322. V. *supra* Chapitre 2, Section I, §1, B, La relation entre l'Iran et les Européens avant 2003, p. 149 .

323. Joint statement by the High Representative/Vice-President of the European Union, Federica Mogherini and the Minister of Foreign Affairs of the Islamic Republic of Iran, Javad Zarif, STATEMENT/16/1441, 16 avr. 2016.

adoptée en octobre 2016³²⁴. Cette résolution marque l'engagement de l'Union européenne envers des relations avec l'Iran reposant sur un « dialogue des quatre C » puisqu'il doit être à la fois « *complet* pour ce qui est de sa portée, *coopératif* dans les domaines d'intérêt mutuel de l'Iran et de l'Union européenne, *critique*, ouvert et honnête dans les domaines sur lesquels l'Iran et l'Union sont en désaccord mais cherchent une convergence, et globalement *constructif* dans le ton et la pratique »³²⁵.

984. Dans le cadre renouvelé des relations irano-européennes, la priorité semble donnée aux relations commerciales et économiques, la déclaration commune du 16 avril 2016 énumérant de nombreuses mesures destinées à améliorer le système bancaire et financier de l'Iran, le cadre réglementaire encadrant la conduite des activités industrielles ou encore le climat des affaires³²⁶. L'UE s'engage également à soutenir l'adhésion de l'Iran à l'OMC afin de favoriser la libéralisation de l'économie iranienne et d'appuyer la mise en œuvre des réformes économiques nécessaires en Iran³²⁷. L'accent est également porté sur la coopération dans le domaine scientifique. En effet, la déclaration commune de Federica Mogherini et Javad Zarif a été accompagnée de trois déclarations précisant la portée de la coopération dans les domaines (i) de l'énergie, (ii) de la science, la recherche et l'innovation, et enfin (iii) du nucléaire civil conformément aux engagements de l'Union européenne contenus dans l'annexe III du PAGC³²⁸.

985. Aussi vaste qu'ambitieux, le programme de coopération présenté par l'Union européenne et l'Iran quelques mois après la date d'application du PAGC ne produit peu de résultats rapides et concrets. Sur le plan institutionnel, l'Union européenne avait annoncé la création d'une représentation permanente de l'Union à Téhéran « afin d'améliorer les connaissances de la population au sein du pays concernant l'Union européenne elle-même, de contrer d'éventuels malentendus et d'instaurer une coopération croissante entre l'Union européenne et l'Iran »³²⁹, mais ce projet ne s'est jamais concrétisé³³⁰. Dans le domaine économique,

324. La stratégie de l'Union européenne à l'égard de l'Iran après l'accord sur le nucléaire, P8_TA(2016)0402, 25 oct. 2016, *Résolution du Parlement européen (2015/2274(INI))*.

325. Nous soulignons. *ibid.*, §4.

326. Joint statement by the High Representative/Vice-President of the European Union, Federica Mogherini and the Minister of Foreign Affairs of the Islamic Republic of Iran, Javad Zarif, *précité*; La stratégie de l'Union européenne à l'égard de l'Iran après l'accord sur le nucléaire, *précité*, §2, 10-21.

327. *Ibid.*, §14.

328. Joint Statement on Energy, STATEMENT/16/1441, 16 avr. 2016; Joint Statement on Science, Technology, Research, and Innovation, STATEMENT/16/1441, 16 avr. 2016; Joint Statement on cooperation in the field of Nuclear Energy, STATEMENT/16/1441, 16 avr. 2016.

329. L'ouverture d'une délégation de l'Union européenne à Téhéran avait déjà été prévue par le Parlement européen après l'adoption de l'accord intérimaire, elle a de nouveau été évoquée après l'accord de Vienne. Stratégie de l'Union européenne à l'égard de l'Iran, P7_TA(2014)0339, 3 avr. 2014, *Résolution du Parlement européen (2014/2625(RSP))*, §5; La stratégie de l'Union européenne à l'égard de l'Iran après l'accord sur le nucléaire, *précité*, §5.

330. Si une division dédiée à l'Iran a bien été créée au siège du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) à Bruxelles, aucune délégation n'a été déployée à Téhéran après la signature du PAGC. Elle est

l'Union européenne n'est pas parvenue à lever les obstacles qu'elle avait identifiés à l'adhésion de l'Iran à l'OMC et qu'elle s'engageait à soutenir³³¹. Non seulement le président du groupe de travail de l'OMC sur l'adhésion de l'Iran n'a toujours pas été désigné³³², mais l'Iran n'a pas non plus été retiré de la liste de déclaration publique du GAFI sur le blanchiment des capitaux³³³. Aucun traité bilatéral d'investissement n'a non plus été signé entre l'Iran et l'Union européenne³³⁴. Alors que l'Union européenne avait évoqué la perspective d'étendre à l'Iran le mandat de prêt extérieur de la Banque européenne d'investissement (BEI) afin de faciliter la reprise des investissements et des relations commerciales, cette mesure n'a été prise qu'en juin 2018 dans le cadre de la réponse européenne à la sortie des États-Unis de l'accord sur le nucléaire iranien³³⁵.

986. En ce qui concerne le nucléaire civil, l'UE annonce en avril 2017 la signature d'un premier projet de coopération avec l'Iran de 2,5 millions d'euros – sur les 5 millions approuvés par l'UE en 2016 – portant sur les questions de sûreté nucléaire. Mis en œuvre dans le cadre du PAGC, ce projet vise à renforcer le cadre réglementaire et législatif dans le domaine nucléaire³³⁶. Si la coopération entre l'Union européenne et l'Iran s'est ensuite renforcée, particulièrement dans le domaine de la sûreté nucléaire, elle a été pénalisée par les freins à la collaboration scientifique dus au maintien de nombreuses sanctions américaines et à l'opposition de l'administration Trump à une reprise des activités scientifiques avec l'Iran³³⁷.

représentée en Iran par l'ambassade de l'État qui préside le Conseil de l'Union européenne. « The Iran Division », SEAE.

331. La stratégie de l'Union européenne à l'égard de l'Iran après l'accord sur le nucléaire, *précité*, §14.

332. La page dédiée au statut de l'Iran sur le site de l'OMC indique que « Le Groupe de travail de l'accession de l'Iran a été établi le 26 mai 2005. Il ne s'est pas encore réuni. Le Groupe de travail est présidé par . », <https://www.wto.org/french/thewto_f/acc_f/a1_iran_f.htm> (consulté le 8 février 2023).

333. Voir les publications liées à l'Iran sur le site du GAFI, <<https://www.fatf-gafi.org/en/countries/detail/iran.html>> (consulté le 8 février 2023).

334. D'après la base de données relative aux traités bilatéraux d'investissement établie par la Banque mondiale, aucun traité bilatéral d'investissement n'a non plus été signé par l'Iran depuis 2011, y compris par des États membres de l'Union européenne, voir <<https://icsid.worldbank.org/fr/ressources/base-de-données/base-de-données-relative-aux-traités-bilatéraux-dinvestissement>> (consulté le 2023-02-08). *ibid.*, §10.

335. Joint statement by the High Representative/Vice-President of the European Union, Federica Mogherini and the Minister of Foreign Affairs of the Islamic Republic of Iran, Javad Zarif, *précité*; Décision déléguée (UE) C(2018) 3730 de la Commission du 6 juin 2018 modifiant l'annexe III de la décision n° 466/2014/UE du Parlement européen et du Conseil accordant une garantie de l'Union européenne à la Banque européenne d'investissement en cas de pertes résultant d'opérations de financement en faveur de projets menés hors de l'Union, en ce qui concerne l'Iran.

336. « Relations UE-Iran », Fiche d'information, Commission européenne, 13 avr. 2016, Disponible sur <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/MEMO_16_1368> (consulté le 09/02/2023); « EU signs nuclear safety agreement with Iran », World Nuclear News, 19 avr. 2017.

337. V. *infra* §1080-1081, p. 602.

b. Les initiatives des États membres

987. Au-delà de la reprise du dialogue entre l'Union européenne et l'Iran sur des sujets autres que le nucléaire, les États membres entreprennent aussi des initiatives individuelles pour reprendre ou renforcer leurs relations avec l'Iran, particulièrement dans le domaine économique. La reprise du dialogue bilatéral avec l'Iran sur des sujets autres que le nucléaire a été anticipée dès la signature de l'accord intérimaire à Genève en novembre 2013 par les États membres de l'Union, démontrant l'optimisme des Européens concernant l'issue des négociations sur le programme nucléaire iranien. Dans le champ politico-diplomatique, les membres du gouvernement iranien effectuent plusieurs visites officielles dans les capitales européennes pour aborder des questions non liées au nucléaire, le ministre français des Affaires étrangères, Laurent Fabius, ayant notamment reçu la vice-présidente iranienne chargée de l'environnement pour évoquer la conférence « Paris Climat 2015 » (COP 21)³³⁸. De la même manière, la coopération interparlementaire a été relancée peu de temps après la signature de l'accord intérimaire pour favoriser la restauration des relations bilatérales entre l'Iran et les États membres de l'UE³³⁹. Dans la perspective de l'allègement puis de la levée des sanctions internationales, les opérateurs économiques anticipent aussi la reprise de l'activité en Iran. Plusieurs délégations nationales d'entreprises – notamment françaises, allemandes, italiennes ou belges – se rendent en Iran après l'entrée en vigueur de l'accord de Genève afin d'identifier les opportunités d'affaires que pourrait présenter le marché iranien après la signature d'un accord final sur le nucléaire³⁴⁰.

988. Ces initiatives se poursuivent évidemment après la signature de l'accord sur le nucléaire à Vienne en juillet 2015, aussi bien sur le plan économique, que diplomatique. Si les États ayant entretenu des relations étroites avec l'Iran avant le différend nucléaire

338. Jacques LEGENDRE, Daniel REINER et al., *L'Iran : le renouveau d'une puissance régionale, précité*, p. 71-72.

339. Pour un synthèse de la coopération interparlementaire entre la France et l'Iran, *ibid.*, p. 72 ; Voir aussi Philippe MARINI, Michèle ANDRÉ et al., *La France et l'Iran : des relations économiques et financières à reconstruire*, Rapport fait au nom de la commission des finances sur le déplacement effectué par une délégation de la commission en Iran du 22 au 29 avril 2014 605, Sénat, 11 juin 2014 ; Sur la reprise des relations entre la Majles et le Parlement britannique, voir notamment « Visit by UK Parliament's APPG for Iran: Common interests to be served by full restoration of bilateral relations », 6-10 jan. 2014, Disponible sur < <https://www.bgipu.org/all-party-groups/reports/visit-by-uk-parliaments-appg-for-iran-common-interests-to-be-served-by-full-restoration-of-bilateral-relations/> > (consulté le 07/02/2023) ; « Parliamentary links support full restoration of UK-Iran relations », 9-13 mars 2015, Disponible sur < <https://www.bgipu.org/activity-reports/parliamentary-links-support-full-restoration-of-uk-iran-relations/> > (consulté le 07/02/2023).

340. En ce qui concerne la France, ces opportunités concernent particulièrement l'industrie pétrolière, le secteur automobile, l'aéronautique, l'agriculture, le tourisme mais aussi l'industrie de luxe. Jacques LEGENDRE, Daniel REINER et al., *L'Iran : le renouveau d'une puissance régionale, précité*, p. 73-75 ; Fabrice NODÉ-LANGLOIS, « Les entreprises françaises à l'assaut de l'Iran », *Le Figaro*, 2 fév. 2014 ; « French Business Hopes to Capitalize on Iran's Potential », *Iran Wire*, 4 mars 2014 ; « Italian entrepreneurs to foster trade ties with Iran », *Payvand*, 6 jan. 2014 ; « German trade delegation to visit Iran next week », *Mehr News Agency*, 17 fév. 2014 ; « FM Welcomes Belgian Firms' Return to Iranian Market », *Iranian Diplomacy*, 23 fév. 2014.

– France, Allemagne, Italie, Royaume-Uni – se montrent particulièrement déterminés à retrouver et développer leur place sur le marché iranien, d’autres « petits » Etats de l’UE cherchent aussi à tirer leur épingle du jeu et à se rapprocher de Téhéran après la levée des sanctions économiques³⁴¹. Rapidement après la mise en œuvre de l’accord nucléaire, les entreprises européennes amorcent leur retour ou leur arrivée sur le marché iranien dans les secteurs jadis visés par les sanctions internationales³⁴². Dans le secteur énergétique, la société française Total (désormais TotalEnergies) signe par exemple un contrat portant sur le développement et la production du gisement de gaz naturel de South Pars en juillet 2017³⁴³, suivie par l’anglo-néerlandaise Shell qui conclut un accord pour développer les gisements pétroliers et gaziers de Yadavaran, South Azadegan et Kish³⁴⁴. Toujours en matière de développement des infrastructures, l’allemand Siemens signe un contrat avec le gouvernement iranien pour améliorer le réseau ferroviaire et fournir des composants pour la fabrication de locomotives hybrides³⁴⁵, alors que la compagnie ferroviaire italienne, Ferrovie dello Stato (FS), participera à la construction d’une ligne à grande vitesse entre Qom et Arak³⁴⁶. L’opérateur britannique Vodafone a quant à lui conclu un partenariat avec l’iranien HiWEB pour moderniser le réseau mobile et les infrastructures informatiques de l’Iran³⁴⁷. Dans l’industrie, les constructeurs automobiles européens ont décidé d’investir massivement en Iran en s’associant à des partenaires locaux à l’instar des groupes français

341. « Hungarian Bank Seeking Ties With Sarmaye », *Financial Tribune*, 10 oct. 2015 ; « Iran and Luxembourg to Develop Economic Relations Following Nuclear Agreement », *Chronicle.lu*, 26 nov. 2015 ; « Luxembourg signs agreement with Iran, but human rights concerns remain », *Luxembourg Times*, 15 fév. 2017 ; « Iran, Lithuania Urge Development of Ties », *Tasnim News Agency*, 28 mai 2016 ; « Iran’s Nuclear Chief Meets with Polish President in Warsaw », *Tasnim News Agency*, 10 nov. 2016 ; « Iran, Poland’s similar economies allow robust partnership », 5 avr. 2017.

342. Pour un aperçu des firmes européennes opérant en Iran, voir notamment *Iran Business Registry (IBR)*, précité ; « Ces sociétés qui ont signé un contrat avec l’Iran depuis la fin des sanctions », *L’Usine Nouvelle*, 15 oct. 2017 ; Jack EWING et Stanley REED, « European Companies Rushed to Invest in Iran. What Now? », *New York Times*, 9 mai 2018.

343. « Iran : Total signe avec la NIOC le contrat portant sur le développement de la phase 11 du champ gazier géant de South Pars », *Total*, 3 juill. 2017, Disponible sur < <https://totalenergies.com/fr/medias/actualite/communiqués/iran-total-signe-avec-la-nioc-le-contrat-portant-sur-le-developpement-de-la-phase-11-du-champ-gazier> > (consulté le 10/02/2023).

344. « Shell signe un accord, Total négocie de nouveaux contrats », *L’Usine Nouvelle*, 7 déc. 2016.

345. Gernot HELLER, « Siemens signs Iran rail contract as Germany drums up business », *Reuters*, 3 oct. 2016.

346. « Italy’s state train company to help Iran develop rail system », *Reuters*, 9 fév. 2016.

347. « Vodafone and HiWEB announce Partner Market agreement for Iran », 18 oct. 2016, Disponible sur < <https://www.vodafone.com/news/technology-news/hiweb-iran> > (consulté le 13/02/2023).

PSA Peugeot-Citroën³⁴⁸, Renault³⁴⁹, mais aussi du constructeur de poids lourds et autocars suédois, Scania³⁵⁰, ou encore de l'allemand Daimler³⁵¹.

989. En ce qui concerne les Européens, l'ouverture du marché iranien permise par la levée des sanctions internationales encourage une concurrence pour le marché à deux niveaux. D'une part, l'Union européenne, en tant qu'acteur unitaire, démontre sa volonté de s'imposer comme un partenaire privilégié de l'Iran en reprenant un dialogue élargi avec l'Iran, cherchant ainsi à évincer ses principaux concurrents : la Chine et la Russie. D'autre part, les opportunités de profit qu'offre le marché iranien favorise la mise en place d'une concurrence féroce entre les États membres pour le retour ou l'entrée de leurs entreprises en Iran.

3. Des coopérations symboliques en Amérique latine

990. Malgré l'absence de liens religieux, culturels, historiques ou même linguistiques, l'Iran développent considérablement ses relations avec les États d'Amérique latine après la révolution islamique de 1979, particulièrement avec les régimes anti-américains comme le gouvernement communiste de Fidel Castro à Cuba, le gouvernement sandiniste au Nicaragua ou encore la gouvernement de Carlos Menem en Argentine³⁵². Dès son arrivée au pouvoir en 2005, le président Mahmoud Ahmadinejad met en œuvre une politique très active en Amérique latine auprès des *pink tide*, à la fois pour diversifier ses relations en tant que puissance aspirant à jouer un rôle international, mais surtout pour affirmer son hostilité politique aux États-Unis³⁵³. La multiplication des visites et des accords de coopération

348. Julien DUPONT-CALBO, « Le plan de Peugeot pour reconquérir l'Iran », *Les Échos*, 28 jan. 2016 ; « PSA Peugeot-Citroën de retour en Iran », *Le Point*, 21 juin 2016 ; Alexandre BOLLENGIER, « Citroën fait son retour en Iran », *L'Alsace*, 22 juill. 2016.

349. Contrairement au groupe Peugeot-Citroën, Renault a maintenu de l'activité en Iran à un niveau dégradé pendant la crise nucléaire. La société française ayant suspendu ses exportations de pièces détachées vers le pays, la production n'a pu se faire qu'à partir des stocks de pièces existants. « Automobile: accord entre Renault et l'Iran pour une nouvelle coentreprise », *Le Point*, 30 sept. 2016 ; « Iran : Renault signe un accord à 660 millions d'euros », *La Tribune*, 7 août 2017.

350. John BAMBRIDGE, « Scania signs Iran deals for 1,350 buses in Isfahan », *Construction Week*, 14 fév. 2017.

351. « Truck maker Daimler signs agreement to return to Iran », *Reuters*, 18 jan. 2016.

352. Sur les relations entre l'Iran et l'Amérique latine, voir notamment Mohammad-Reza DJALILI et Clément THERME, « L'Iran en Amérique latine : la République islamique dans le pré-carré des États-Unis », *Maghreb - Machrek*, automne 2008, n° 197, p. 115-126 ; Cynthia ARNSON, Haleh ESFANDIARI et Adam STUBITS, (éd.), *Iran in Latin America*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2010 ; Penny L. WATSON, « Iran's Latin American Strategy: 2005 to Present », *Democracy and Security*, 2017, vol. 13, n° 2, p. 127-143 ; Joseph M. HUMIRE et Ilan BERMAN, (éd.), *Iran's Strategic Penetration of Latin America*, préface de Marta Lucía RAMÍREZ, Ebook, Lanham & Boulder & New York & Londres : Lexington Books, 2014, p. 142 ; Élodie BRUN, « Les relations entre l'Amérique latine et l'Iran : un panorama contrasté » in 2020, p. 163-178.

353. Jean-Jacques KOURLIANDSKY, *L'Iran et l'Amérique latine : des convergences solides et circonstanciées*, *Actuelles de l'Ifri*, IFRI, oct. 2012 ; Bernard HOURCADE, *Géopolitique de l'Iran*, Paris : Armand Colin, 2016, p. 336, p. 296-298 ; Penny L. WATSON, « Iran's Latin American Strategy: 2005 to Present », *présenté*.

avec les États du sud-continent américain ne saurait en effet être justifiée seulement par un intérêt économique mutuel, tant la distance qui sépare l'Iran du continent sud-américain est importante.

991. L'Iran devient ainsi l'un des principaux partenaires de l'Alliance bolivarienne pour les Amériques (ALBA), un bloc régional créé en 2004 par Hugo Chávez et Fidel Castro en opposition à la proposition de zone libre-échange des Amériques portée par les États-Unis, dont il est observateur permanent depuis 2007³⁵⁴. Les États de l'ALBA apportent leur soutien à l'Iran pendant la crise nucléaire, tant sur le plan diplomatique en s'opposant aux sanctions du Conseil de sécurité, que dans le domaine économique³⁵⁵. Non seulement les États de l'ALBA – en particulier le Venezuela – ont signé des accords commerciaux et d'investissement avec l'Iran, mais ils ont également aidé Téhéran à contourner certaines sanctions liées au programme nucléaire et participé à ses activités criminelles³⁵⁶. Alors que l'Argentine a longtemps été le principal partenaire commercial de l'Iran, grâce à la vente de produits agroalimentaires, elle cède sa place à son voisin brésilien dans les années 2010 en raison de tensions bilatérales liées à l'implication présumée de l'Iran dans deux attentats perpétrés à Buenos Aires en 1992 et 1994³⁵⁷. L'Iran s'est en effet rapproché du Brésil sous la présidence de Luis Inácia Lula da Silva, proposant avec la Turquie une solution d'échange de combustible en 2010 pour trouver une issue aux négociations sur l'approvisionnement en combustible du réacteur de recherche de Téhéran³⁵⁸. Brasilia semble toutefois avoir pris ses distances avec Téhéran après l'arrivée au pouvoir de Dilma Rousseff en 2011 et ses critiques sur la politique des droits de l'homme en Iran³⁵⁹. Pour autant, le Brésil et l'Argentine figuraient tous deux parmi les dix principaux fournisseurs de l'Iran en 2014, soit

354. L'ALBA réunit le Venezuela, Cuba, la Bolivie, le Nicaragua, La Dominique, le Honduras, l'Équateur, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Antigua-et-Barbuda, Saint-Christophe-et-Niévès. Joel HIRST, « The ALBA: Iran's Gateway » in *Iran's Strategic Penetration of Latin America*, Joseph M. HUMIRE et Ilan BERMAN (éd.), préface de Marta Lucía RAMÍREZ, Ebook, Lanham & Boulder & New York & Londres : Lexington Books, 2014, p. 142 ; Penny L. WATSON, « Iran's Latin American Strategy: 2005 to Present », *précité*, p. 136-139 ; Élodie BRUN, « Les relations entre l'Amérique latine et l'Iran : un panorama contrasté », *précité*, p. 166-170.

355. V.

356. Joel HIRST, « The ALBA: Iran's Gateway », *précité* ; Alex PÉREZ, « Sanctions Busting Schemes in Ecuador » in *Iran's Strategic Penetration of Latin America*, Joseph M. HUMIRE et Ilan BERMAN (éd.), préface de Marta Lucía RAMÍREZ, Ebook, Lanham & Boulder & New York & Londres : Lexington Books, 2014, p. 142.

357. L'Argentine avait approvisionné le réacteur de recherche de Téhéran en combustible enrichi à 20 % à la fin de la guerre entre l'Iran et l'Iraq. Julian M. OBIGLIO et Diego C. NAVEIRA, « Rewriting History in Argentina » in *Iran's Strategic Penetration of Latin America*, Joseph M. HUMIRE et Ilan BERMAN (éd.), préface de Marta Lucía RAMÍREZ, Ebook, Lanham & Boulder & New York & Londres : Lexington Books, 2014, p. 142 ; Bernard HOURCADE, *Géopolitique de l'Iran*, *op. cit.*, p. 298 ; Élodie BRUN, « Les relations entre l'Amérique latine et l'Iran : un panorama contrasté », *précité*, p. 175-177.

358. *supra* §807 et s., p. 450 et s.

359. Bernard HOURCADE, *Géopolitique de l'Iran*, *op. cit.*, p. 297-298 ; Élodie BRUN, « Les relations entre l'Amérique latine et l'Iran : un panorama contrasté », *précité*, p. 170-172.

peu de temps avec la conclusion du PAGC, représentant respectivement 2,6 et 1,7 % des importations selon l'Organisation iranienne pour la promotion du commerce³⁶⁰.

992. Quelques mois après la mise en œuvre de l'accord de Vienne sur le nucléaire iranien, en août 2016, une délégation iranienne conduite par Javad Zarif entreprend une visite de six pays d'Amérique latine – Cuba, Nicaragua, Équateur, Chili, Bolivie et Venezuela – afin de renforcer les liens politiques et économiques³⁶¹. Sur le plan économique, le vice-ministre iranien des Affaires étrangères, Majid Takht-Ravanchi, précise que les autorités souhaitent développer l'exportation de services techniques et d'ingénierie iraniens vers l'Amérique latine – notamment dans les domaines de la pharmacie, de la construction de barrages, du logement et de l'industrie laitière – mais également ouvrir des discussions sur des coopérations dans les domaines du pétrole et du gaz³⁶². Ce dernier souligne toutefois que la principale motivation de l'administration Rohani à développer les relations avec l'Amérique latine est politique, et non guidée par des considérations économiques. En effet, l'administration Rohani fait le choix de se tourner vers des États d'Amérique du Sud ayant un gouvernement de gauche et appartenant tous au mouvement des États non alignés et du groupe des 77 au sein de l'ONU³⁶³. En excluant certains acteurs économiques majeurs comme l'Argentine, le Brésil et le Mexique, la tournée de Javad Zarif sur le continent sud-américain envoie un signal clair que l'Iran cherche toujours à renforcer « *an anti-American axis in the United States' geopolitical backyard* »³⁶⁴. Qui plus est, les échanges commerciaux entre l'Iran et les États d'Amérique latine sont restés relativement négligeables après l'entrée en vigueur de l'accord nucléaire³⁶⁵.

§2. La réintégration de l'Iran à l'économie mondiale

993. Outre le retour de l'Iran dans le concert des Nations sur les plans politique et diplomatique, l'accord nucléaire de 2015 permet également la réintégration de l'Iran dans l'économie mondiale après en avoir été marginalisé tout au long de la crise nucléaire. Ainsi la levée des sanctions internationales entraîne-t-elle un redémarrage rapide de l'économie iranienne, principalement tiré par l'essor du secteur pétrolier (A). Pour autant, les dividendes de la croissance attendus se révèlent inférieurs à ce qui avait été escompté de la signature de

360. Penny L. WATSON, « Iran's Latin American Strategy: 2005 to Present », *précité*, p. 130.

361. Une soixantaine de cadres du secteur privé accompagnent le ministre iranien des Affaires étrangères. Arash KARAMI, « Post-nuclear deal, Iran looks to expand ties with Latin America », *Al-Monitor*, 16 août 2016 ; Ilan BERMAN, « Iran and the New Monroe Doctrine », *Foreign Affairs*, 2 sept. 2016.

362. Arash KARAMI, *Post-nuclear deal, Iran looks to expand ties with Latin America*, *précité* ; « Iran and Venezuela sign economic agreements, announce new era of bilateral relations », *Payvand*, 29 août 2016.

363. Penny L. WATSON, « Iran's Latin American Strategy: 2005 to Present », *précité*, p. 139.

364. Ilan BERMAN, *Iran and the New Monroe Doctrine*, *précité*.

365. D'après les données WITS, l'Amérique latine représente 3,91 % des importations iraniennes en 2016 contre 1,1 % en 2014. Il n'y a en revanche quasiment aucune exportation iranienne vers cette région.

l'accord de Vienne en raison des obstacles qui subsistent au retour des entreprises étrangères sur le marché iranien, tant à l'échelle internationale que sur le plan interne (B).

A. Un rebond économique rapide mais limité

994. Négligés dans la littérature, les effets de la levée des sanctions internationales sont particulièrement incertains tant ils dépendent du comportement des opérateurs économiques, et non des États qui en décident la suspension (1). Le PAGC conclu à Vienne en juillet 2015 entraîne cependant une relance rapide de la croissance et une amélioration des indicateurs macroéconomiques en Iran tirée par la reprise des exportations de pétrole (2).

1. Les effets incertains d'une levée des sanctions économiques

995. Aussi abondante soit-elle, la littérature sur les sanctions économiques n'accorde que très peu d'importance aux causes, aux mécanismes et aux conséquences de la levée des sanctions internationales. Après la conclusion du PAGC à Vienne en juillet 2015, la question des effets de la levée des sanctions internationales sur l'économie iranienne apparaît pourtant essentielle pour garantir que l'Iran ne soit pas tenté de mener des activités nucléaires susceptibles de poser un risque de prolifération. En effet, l'incitation pour l'Iran à respecter les dispositions de l'accord est d'autant plus forte que les gains obtenus par l'Iran en contrepartie de larges concessions sur son programme nucléaire sont importants, notamment dans le domaine économique³⁶⁶. Sur le plan interne, l'absence de reprise économique constituerait un réel échec de la politique de l'administration Rohani et pourrait influencer les élections présidentielles prévues en 2017³⁶⁷

996. Bien qu'il ne soit pas possible d'en connaître précisément l'ampleur *ex ante*, les effets des sanctions internationales sur l'économie de la cible sont largement documentés, tout comme les canaux par lesquels ils transitent³⁶⁸. Pour autant, il ne suffit pas de comprendre comment les sanctions agissent pour anticiper les conséquences de leur suspension. En effet, si les instruments juridiques qui les imposent peuvent être pleinement suspendus ou abrogés, les effets des sanctions économiques ne sont quant à eux pas totalement réversibles³⁶⁹. Utilisant un modèle vectoriel autorégressif (VAR) pour évaluer l'impact des sanctions économiques,

366. Comme le renforcement du système de vérification de l'AIEA, les gains économiques sont essentiels pour réduire l'aléa moral et garantir le respect par l'Iran de ses engagements nucléaires. V. *supra* §926, p. 517.

367. Ce point a notamment été souligné par Ariane Tabatabai dans une conférence. *The PMD Report: Reactions and Implications for the Nuclear Deal with Iran*, Transcript, 10 déc. 2015, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, Disponible sur < <https://www.armscontrol.org/events/2015-12/pmd-report-reactions-implications-nuclear-deal-iran> > (consulté le 22/02/2023).

368. V. *supra* §46-53, p. 27 et s..

369. Non seulement les sanctions affectent le sentier de croissance de l'économie visée, mais les opérateurs peuvent manifester une certaine réticence à revenir ou s'implanter sous un marché sous embargo.

Sajjad Faraji Dizaji et Peter A. G. van Bergeijk montrent ainsi que la détérioration de la situation économique pendant la phase d'application des sanctions est de plus grande ampleur que l'amélioration qui suit leur suspension³⁷⁰. En d'autres termes, les coûts associés à l'adoption de sanctions économiques excèdent les gains induits par la levée de ces mesures.

997. De la même manière que l'adoption de sanctions constitue un message fort de réprobation du comportement de la cible³⁷¹, la levée des sanctions envoie un signal important en faveur d'un rapprochement, voire d'une normalisation des relations bilatérales, entre l'auteur des mesures et la cible³⁷². En ce qui concerne l'Iran, le FMI a identifié trois grands avantages de la levée des sanctions pour l'Iran qui devraient être observés à court terme³⁷³. D'abord, la suspension des mesures coercitives devrait entraîner un choc positif de la demande extérieure, tant pour les exportations pétrolières que non pétrolières, stimulant la production des entreprises iraniennes. De plus, la baisse des coûts de transaction associés aux activités commerciales et financières entre l'Iran et le reste du monde devrait provoquer une amélioration des termes de l'échange en faisant diminuer le prix des importations par rapport à celui des exportations³⁷⁴. Enfin, le rétablissement de l'accès de l'Iran à ses actifs détenus à l'étranger et l'augmentation du volume des exportations devraient se traduire par un effet de richesse positif permettant à l'Iran de financer le développement de son économie. Les effets attendus de la levée des sanctions internationales sont ainsi sensiblement identiques à ceux attendus d'une suppression des barrières tarifaires auxquelles elles peuvent être plus ou moins assimilées³⁷⁵.

998. Toutefois, l'ampleur de l'amélioration des perspectives économiques en Iran demeure indéterminée en raison du degré d'incertitude élevé qui caractérise la mise en œuvre du PAGC. En effet, il n'existe aucun épisode de sanctions comparable à celui qui a été mis en place contre l'Iran permettant de guider l'évaluation des effets d'une levée des mesures coercitives liées au programme nucléaire iranien. De plus, certaines sanctions unilatérales – liées au nucléaires ou à d'autres motifs comme le soutien au terrorisme ou la violation des droits de l'homme – restent en vigueur, créant un cadre de reprise des relations commerciales et financières difficilement lisible pour les entreprises étrangères. Cette incertitude est d'autant plus forte que l'hypothèse d'un rétablissement des sanctions ne peut être écartée, par

370. Sajjad Faraji DIZAJI et Peter A. G. van BERGEIJK, « Potential early phase success and ultimate failure of economic sanctions: A VAR approach with an application to Iran », *Journal of Peace Research*, 2013, vol. 50, n° 6, p. 721-736, p. 734.

371. V. *supra* §40, p. 24.

372. Julia GRAUVOGEL et Hana ATTIA, *How Do International Sanctions End? Towards a Process-Oriented, Relational, and Signalling Perspective*, *précité*.

373. Voir la partie consacrée aux répercussions économiques de l'accord de Vienne, *Perspectives économiques régionales : Moyen-Orient, Afrique du Nord, Afghanistan et Pakistan*, FMI, oct. 2015, p. 51-58.

374. Sur les coûts de transaction, v. *supra* §647, p. 362.

375. Robert EYLER, *Economic Sanctions: International Policy and Political Economy at Work*, *op. cit.*

exemple si l'Iran cessait de respecter les mesures liées au nucléaire auxquelles il a souscrit aux termes du PAGC. Elle devient d'ailleurs rapidement plausible avec la désignation en juillet 2016 de Donald Trump, fervent opposant à l'accord nucléaire iranien, comme candidat républicain pour les élections présidentielles de novembre. Enfin, l'importance des dividendes de croissance escomptés de la levée des sanctions économiques dépend nécessairement de la rapidité à laquelle l'Iran parvient à ajuster ses capacités de production à la demande extérieure, en particulier dans le secteur pétrolier qui souffre de sous-investissement, mais aussi de la mise en œuvre de réformes structurelles dans le pays³⁷⁶.

2. La stabilisation de l'environnement macroéconomique

a. Le retour de la croissance

999. Après deux années de forte contraction de l'activité en 2012 et 2013, l'économie iranienne montre des premiers signes de reprise dès le début de l'année 2014 en conséquence de l'allègement des sanctions décidé par l'accord intérimaire de novembre 2013. La croissance du PIB réel atteint ainsi 3 % en 2014 – révisée par la suite à 5 % – malgré le net ralentissement de l'activité à partir du dernier trimestre de l'année sous l'effet conjugué de la chute des cours pétroliers, mais aussi du report des décisions de consommation et d'investissement en prévision de la levée attendue des sanctions dans le cadre d'un accord final sur le programme nucléaire iranien³⁷⁷. Cette dégradation de l'environnement économique se poursuit tout au long de l'année 2015, marquée par une récession de 1,4 % selon les chiffres du FMI.

1000. La signature de l'accord de Vienne le 14 juillet 2015 laisse présager une forte accélération de l'activité économique en Iran après la levée des sanctions prévue en janvier 2016. Ainsi le FMI estime-t-il que le PIB réel pourrait croître de 5,5 % en 2016 et 2017, puis de 3,5 à 4 % par an au cours des années suivantes, particulièrement en raison de la reprise des exportations de pétrole³⁷⁸. Les projections réalisées par la Banque mondiale sont assez

376. *Staff Report for the 2015 Article IV Consultation*, IMF Country Report 15/349, FMI, 18 nov. 2015, 47 p. ; *Perspectives économiques régionales : Moyen-Orient, Afrique du Nord, Afghanistan et Pakistan, précité* ; *Incidences économiques de la levée des sanctions contre l'Iran*, Bulletin trimestriel d'information économique de la région MENA 5, Banque mondiale, juill. 2015, 37 p.

377. Si la consommation et l'investissement ont augmenté au cours de l'année 2014/2015, leurs parts dans le PIB ont toutes deux diminué. Dans le cadre de leur arbitrage entre consommation et épargne, les ménages préfèrent tirer profit des taux d'intérêt réels élevés en plaçant leurs liquidités auprès de leur banque, et attendre une baisse des prix et des taux d'intérêt pour consommer. De la même manière, les entreprises espèrent une amélioration des conditions de financement pour augmenter la rentabilité financière des investissements qu'ils souhaitent réaliser. Le report des décisions de consommation et d'investissement traduit la confiance des agents économiques en une issue favorable aux négociations entre l'Iran et le P5+1. *Staff Report for the 2015 Article IV Consultation, précité*, p. 5, 26 ; *Annual Review 1393, précité*.

378. La combinaison des chocs positifs de demande, de revenu et sur les termes de l'échange pourrait conduire à une hausse cumulée de 15 % du PIB réel sur cinq ans par rapport à un scénario de référence dans lequel les sanctions internationales seraient maintenues. *Perspectives économiques régionales : Moyen-Orient, Afrique du Nord, Afghanistan et Pakistan, précité*, p. 53-54.

proches puisque l'institution financière prévoit une croissance de 5,1 % en 2016/2017 et de 5,5 % en 2017/2018, c'est-à-dire des niveaux proches de ceux observés avant les sanctions³⁷⁹. Dépassant les prévisions des institutions financières internationales, l'Iran enregistre une croissance relativement soutenue de 8,8 % en 2016 et 2,8 % en 2017 selon le FMI et la Banque mondiale, bien inférieure aux chiffres de 12,5 % et 3,7 % qui avaient été annoncés par les autorités iraniennes³⁸⁰. La résolution du différend nucléaire permet également la stabilisation du taux de change du rial sur le marché libre et donc la baisse du taux d'inflation en dessous du seuil symbolique de 10 % en 2016 et 2017³⁸¹.

1001. Grâce à la hausse de la production nationale et au ralentissement de l'évolution des prix, le PIB par tête – qu'il soit exprimé en termes réels ou en PPA – a augmenté en 2016 et en 2017, sans pour autant revenir à leur plus haut niveau atteint en 2011³⁸². Si cette évolution suggère une amélioration du niveau de vie des Iraniens, les sondages réalisés sur la population montrent au contraire un sentiment profond de dégradation des conditions économiques en Iran depuis la signature de l'accord sur le nucléaire iranien jusqu'en juin 2017³⁸³. Malgré la reprise de l'activité économique, la levée des sanctions internationales n'a pas entraîné une création d'emplois suffisamment importante pour compenser les difficultés structurelles du pays³⁸⁴. Au contraire, le taux de chômage a augmenté de 1 point de pourcentage entre 2015 et 2017 d'après les données de l'Organisation mondiale du travail, cette hausse touchant particulièrement les jeunes³⁸⁵.

b. Le redressement des comptes extérieurs

1002. La décomposition de la croissance pour les années 2016 et 2017 montre que la forte accélération de l'activité économique en Iran après la levée des sanctions est principalement

379. Il faudra davantage de temps pour que le PIB retrouve le niveau atteint avant l'intensification des sanctions. *Incidences économiques de la levée des sanctions contre l'Iran, précité*.

380. *Annual Review 1395*, Banque centrale d'Iran, 2016-2017, v-87, p. 1-3 ; *Annual Review 1396*, Banque centrale d'Iran, 2017-2018, v-86, p. 1 ; « IMF Executive Board Concludes 2018 Article IV Consultation with the Islamic Republic of Iran », Press Release, 7 mars 2018.

381. Les graphiques économiques sont présentés en annexe.

382. Données de la Banque mondiale.

383. Au moment de l'entrée en vigueur de l'Accord, la moitié des personnes interrogées considéraient que la situation économique était bonne, l'autre moitié mauvaise. En juin 2017, près des deux tiers estimaient que la situation économique était mauvaise en Iran et seulement un tiers qu'elle était bonne. L'avis des Iraniens sur les perspectives d'évolution de la conjoncture économique, et non plus leur état à l'instant *t*, montre également une détérioration des conditions de vie des Iraniens. Ebrahim MOHSENI, Nancy GALLAGHER et Clay RAMSAY, *The Ramifications of Rouhani's Re-election*, A public opinion study, Center for International and Security Studies at Maryland, juill. 2017, p. 22 ; « Iran's Troubled Economy, By the Numbers », Iran Watch, 10 jan. 2018.

384. Selon la Banque centrale d'Iran, environ 152 600 emplois ont été créés en 2016 et 336 500 en 2017, principalement dans le secteur de l'industrie. *Annual Review 1395*, précité, p. 18 ; *Annual Review 1396*, précité, p. 18.

385. Le taux de chômage des jeunes est passé de 25,9 % en 2015 à 29,1 % en 2017, soit une hausse de 3,2 points de pourcentage. Les chiffres donnés par les autorités iraniennes sont similaires.

liée au retour de l'Iran sur le marché pétrolier mondial. D'après les chiffres publiés par la Banque centrale iranienne, l'essor du secteur pétrolier explique à lui seul 9,8 points de pourcentage du taux de croissance du PIB réel enregistré en 2016 en Iran et estimé à 12,5 %³⁸⁶. Malgré les restrictions convenues par les autres membres de l'OPEP pour réduire l'offre du cartel et contrer la baisse des cours, l'Iran parvient à augmenter sa production en 2016 et 2017 autour de 4 mbj pour se rapprocher du niveau atteint en 2011 avant la mise en œuvre de l'embargo pétrolier décidé par l'Union européenne³⁸⁷. De la même manière, les exportations de pétrole iranien repartent à la hausse atteignant respectivement 2,3 et 2,5 mbj en 2016 et 2017, retrouvant elles aussi les niveaux antérieurs à l'embargo pétrolier mis en place par l'Union européenne³⁸⁸. Malgré l'appréciation du rial qui réduit le prix relatif des biens étrangers, les importations restent relativement stables ce qui conduit à une amélioration de la balance des transactions courantes.

1003. Le redémarrage de l'activité économique dans le secteur pétrolier a ensuite des retombées positives sur les autres secteurs de l'économie grâce à la stabilisation du taux de change et de l'inflation. La croissance du PIB non pétrolier est ainsi alimentée par un développement important du secteur des services, notamment dans les domaines du tourisme (commerces, restauration, hôtellerie) et des transports, ainsi que de l'industrie. En 2017, ces deux secteurs expliquaient respectivement 2,2 et 1,2 points de pourcentage du taux de croissance total de l'activité estimé par la Banque centrale à 3,7 % par rapport à 2016.³⁸⁹ Après avoir baissé de 8,2 % en 2016 d'après les données de la Banque centrale iranienne, les exportations non pétrolières augmentent de 16,4 % en 2017, particulièrement dans le secteur pétrochimique qui avait été visé par les sanctions européennes et américaines³⁹⁰.

1004. Principal levier de croissance, les investissements directs à l'étranger affluent fortement en Iran après la mise en œuvre de l'accord de Vienne puisqu'ils augmentent

386. Le poids du secteur pétrolier dans la reprise de l'activité économique en Iran est ainsi légèrement plus important que ce qui avait été estimé par le FMI avant la mise en œuvre du PAGC. L'institution financière prévoyait en 2015 que les trois quarts de la croissance économique seraient liées à l'or noir. *Perspectives économiques régionales : Moyen-Orient, Afrique du Nord, Afghanistan et Pakistan*, précité, p. 53 ; *Annual Review 1395*, précité ; *Annual Review 1396*, précité ; *Iran Economic Monitor : Oil Driven Recovery*, Banque mondiale, printemps 2017, 42 p., p. 2 ; *IMF Executive Board Concludes 2018 Article IV Consultation with the Islamic Republic of Iran*, précité.

387. Le ministre iranien du Pétrole a réussi à négocier avec l'OPEP une augmentation du quota de production l'Iran lui permettant de regagner sa part de marché avant les sanctions et d'assurer sa position traditionnelle au sein du cartel. L'Iran est ainsi le seul membre de l'OPEP ayant pu augmenter sa production en 2017. « Agreement », Press Release, OPEP, 30 nov. 2016 ; Guy MAISONNIER, « L'accord de l'OPEP de novembre 2016 en 5 questions », *Connaissance des énergies*, 1^{er} déc. 2016 ; *Iran Economic Monitor*, précité, p. 2.

388. D'après les données de l'EIA.

389. Ce taux a été révisé à 2,8 % par le FMI, les chiffres de la Banque centrale permettant toutefois d'illustrer la part de la croissance induite par les secteurs pétroliers et non pétroliers. *Annual Review 1395*, précité, p. 3 ; *Annual Review 1396*, précité, p. 3.

390. Les chiffres de UN Comtrade sont identiques. *ibid.*, p. 11.

de 64 % entre 2015 et 2016, puis de 49 % l'année suivante d'après les données du FMI. Le montant des investissements étrangers entrants en Iran atteint ainsi 5 milliards de dollars en 2017, dépassant le niveau le plus élevé atteint en 2012. Pourtant, la hausse des investissements directs à l'étranger est moins forte que ce qui avait été anticipé avant la mise en œuvre du PAGC, limitant *de facto* la reprise de la croissance en Iran. D'après le ministre iranien des Affaires étrangères, plus de 84 délégations politiques et de nombreuses missions économiques se sont rendues en Iran en 2016 pour étudier les opportunités du marché iranien après la levée des sanctions internationales, les délégations iraniennes ayant dans le même temps visité 57 États³⁹¹. Au total, les accords signés entre l'Iran et de potentiels investisseurs étrangers sur l'année 2016 représentent un montant compris entre 8 et 12 milliards de dollars, bien en deçà des projections réalisées par les autorités iraniennes dans le cadre du 6^e plan quinquennal de développement³⁹². Pour autant, tous les accords d'investissements signés entre l'Iran et des entreprises occidentales, en majorité européennes, ne conduisent pas à la conclusion de contrats ou mettent du temps à se traduire par des actions concrètes³⁹³. Souhaitant renouveler sa flotte aérienne civile, Téhéran avait signé en janvier 2016 un protocole d'accord avec le constructeur européen Airbus pour la livraison de 118 avions, représentant un montant proche de 25 milliards de dollars. Malgré la levée des sanctions liées au nucléaire, la réalisation du contrat est bloquée par le Trésor américain, à la fois parce que les produits d'Airbus contiennent plus de 10 % de composants d'origine américaine, mais aussi parce que plusieurs compagnies aériennes iraniennes figurent toujours sur les listes américaines comme Mahan Air dont la flotte est majoritairement constituée d'Airbus³⁹⁴.

B. Les obstacles persistants à une reprise économique forte

1005. Malgré la stabilisation de l'économie iranienne, la mise en œuvre de l'accord de Vienne ne suffit pas à elle seule à convaincre les entreprises étrangères de faire affaires avec l'Iran, en dépit du potentiel considérable que représente le marché iranien. Même si elles y sont autorisées, les banques internationales – en particulier européennes – refusent

391. *Iran Economic Monitor*, précité, p. 4; Pour certains, l'Iran est un « El Dorado ». Dina ESFANDIARY et Ariane TABATABAI, *Triple Axis*, *op. cit.*, p. 154.

392. *Iran Economic Monitor*, précité, p. 4; Jacopo DETTONI, « Iran remains almost entirely off limits for American investors », *Financial Times*, 16 mars 2017; « Iran Approves \$11.8b of FDI Post-Sanctions », *Financial Tribune*, 8 jan. 2017.

393. Si la Chine et la Russie ont parfois pu se substituer aux entreprises européennes ayant fait marche arrière, certains projets d'investissement ont tout bonnement été abandonnés. Dina ESFANDIARY et Ariane TABATABAI, *Triple Axis*, *op. cit.*, p. 167.

394. Il semblerait que ce soit davantage l'origine des composants utilisés dans les avions Airbus qui justifie le blocage de la transaction par l'OFAC puisque la majorité des commandes ont été passées par Iran Air, autorisée à moderniser sa flotte depuis l'accord intérimaire. D'après le rapport d'activité d'Airbus, la compagnie Iran Air a en effet commandé 98 avions au constructeur européen, se positionnant comme le deuxième plus gros client du constructeur européen pour l'année 2016. Bahar MAKOOI, « Les Américains bloquent Airbus en Iran tandis que Boeing avance ses pions », *France 24*, 19 juin 2016; *Registration Document 2016*, Annual Report, Airbus, 2016, 152 p., p. 31.

toujours de s'impliquer dans les transactions avec l'Iran par crainte d'éventuelles sanctions américaines (1). Qui plus est, le gouvernement doit aussi mener d'importantes réformes structurelles pour améliorer l'environnement des affaires et rassurer les investisseurs et partenaires commerciaux éventuels de l'Iran (2).

1. La frilosité du système bancaire

a. La réintégration progressive de l'Iran au système financier international

1006. En levant une partie des sanctions responsables de son isolement financier, l'accord sur le nucléaire iranien permet une réintégration progressive de l'Iran au système financier international. La suspension des mesures individuelles décidées par l'Union européenne contre la Banque centrale d'Iran et les principales banques et institutions financières iraniennes à la date d'application permet une reconnexion rapide de ces dernières à la plateforme de messagerie interbancaire SWIFT dès le mois de février 2016. Une quinzaine de banques qui avaient été radiées des listes européennes sont alors reconnectées à SWIFT après avoir satisfait les étapes normales du processus d'accès à la plateforme, notamment les vérifications administratives et les procédures techniques³⁹⁵. En conséquence l'Iran peut reprendre les paiements transfrontaliers liés aux exportations de pétrole et à d'autres échanges avec des contreparties étrangères. En outre, des succursales internationales de banques iraniennes ont rouvert en Europe et ont été reconnectées à TARGET 2, par exemple Bank Melli London, leur permettant de proposer des services libellés en euros à des entités en Iran³⁹⁶.

1007. Au-delà de la reconnexion des banques iraniennes à SWIFT, la réintégration de l'Iran au système financier international se traduit également par une reprise modérée des relations de correspondance entre les banques iraniennes et les banques étrangères – non-américaines – de petites et de moyenne taille³⁹⁷. La correspondance bancaire, définie par le GAFI comme « la prestation de services bancaires par une banque (la « banque correspondante ») à une autre banque (la « banque cliente ») », comprend notamment la gestion de trésorerie,

395. Certaines banques iraniennes restent toutefois visées par les sanctions européennes pour avoir soutenu et facilité les programmes nucléaires et balistiques de l'Iran – par exemple Saderat, Ansar Bank, Mehr Bank – empêchant leur accès au service de messagerie financière SWIFT. « Iranian banks reconnected to SWIFT network after four-year hiatus », Reuters, 17 fév. 2016 ; « Islamic Republic of Iran: Selected Issues », IMF Country Report, 10 fév. 2017, p. 6.

396. *Idem.* ; « Melli Bank London Joins Target 2 », Financial Tribune, 20 déc. 2016.

397. La Banque centrale iranienne a quant à elle annoncé que 239 banques internationales avaient établi des relations de correspondance avec des contreparties iraniennes. *Islamic Republic of Iran: Selected Issues, précité*, p. 6 ; Entre janvier 2011 et juin 2016, le *Foreign Stability Board*, créé au sommet du G20 de Londres en 2009, avait estimé que le nombre de banques ayant des relations de correspondance avec l'Iran avait diminué de 64 %. Parmi les 150 banques qui composent son échantillon, seules 10 avaient des relations de correspondance avec l'Iran en juin 2016. *FSB Correspondent Banking Data Report*, FSB, 4 juill. 2017, 83 p., Annex 2, p. 70.

les virements électroniques internationaux, la compensation de chèques, les comptes de passage et les services de change et permet donc la réalisation d'opérations financières transnationales³⁹⁸. Comme le montrent les graphiques réalisés par le FMI représentés en figure 7.2, les correspondances bancaires sont principalement établies avec les Européens (43 % avec des États membres de l'Union européenne, et 15 % avec la Suisse), la Chine et la Russie (24 %) mais aussi les partenaires de l'Iran au Moyen-Orient (40 %) ³⁹⁹. Qui plus est, 46 % des relations de correspondance sont réalisées en euro ce qui souligne le rôle de la devise européenne comme alternative au dollar dans les échanges entre l'Iran et le reste du monde.

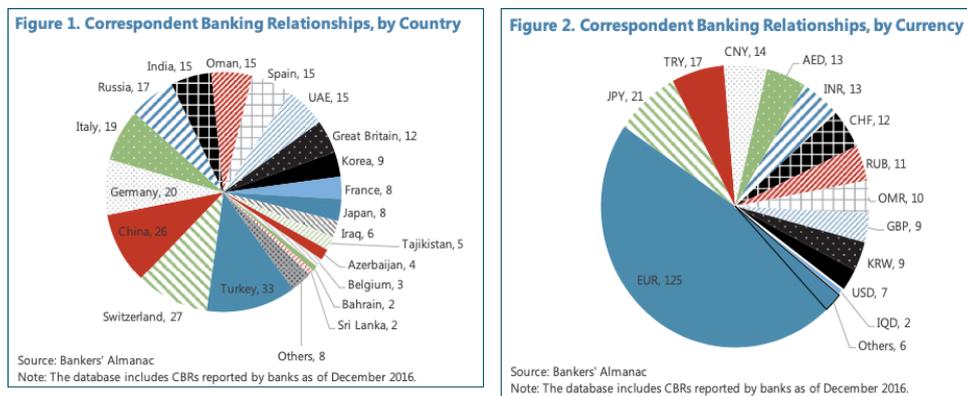


FIGURE 7.2 – La répartition des relations de correspondance bancaires avec des institutions financières iraniennes par État et par devise

Source : « Islamic Republic of Iran: Selected Issues », IMF Country Report, 10 fév. 2017, p. 6

b. La crainte des sanctions américaines

1008. Malgré la reprise des relations bancaires entre l'Iran et les institutions financières non-américaines dès l'entrée en vigueur du PAGC, des difficultés majeures subsistent quant à la réintégration du pays au système financier international⁴⁰⁰. Alors que les régimes de sanctions européen et américain à l'encontre de l'Iran étaient globalement similaires jusqu'à la signature de l'accord nucléaire, le maintien des sanctions primaires américaines rompt l'alignement des politiques de l'Union européenne et des États-Unis en matière de sanctions, créant ainsi des difficultés pour les opérateurs économiques à identifier les activités qui pourraient les exposer à des poursuites aux États-Unis. Qui plus est, la possibilité que les autorités américaines remettent en place les sanctions secondaires suspendues aux termes du

398. *Méthodologie d'évaluation de la conformité technique aux recommandations du GAFI et de l'efficacité des systèmes de LCB/FT*, GAFI, oct. 2021, p. 178.

399. Les partenaires de l'Iran au Moyen-Orient sont notamment Oman, les Émirats arabes unis, l'Iraq, la Turquie et Bahreïn.

400. *Islamic Republic of Iran: Selected Issues*, précité, p. 6-7.

PAGC ou imposent de nouvelles mesures ne peut être exclue. La complexification des régimes de sanctions décidées contre l'Iran implique donc aux banques étrangères de renforcer leurs dispositifs de conformité, amputant les bénéfices qu'elles peuvent retirer d'une entrée ou d'un retour sur le marché iranien. Au-delà des difficultés posées par les sanctions américaines qui restent en vigueur, l'Iran demeure un État à haut risque sur le plan de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme puisqu'il figure sur la liste noire du GAFI. Le Groupement d'action financière appelle les institutions financières à faire preuve d'une vigilance accrue dans leurs relations et opérations d'affaires avec des personnes physiques, des entités juridiques et des établissements financiers établis en Iran au regard de la recommandation 19⁴⁰¹.

1009. Compte tenu du maintien par les États-Unis de nombreuses sanctions financières contre Téhéran, les banques européennes, restent ainsi frileuses à l'idée de participer à des transactions ayant un quelconque lien avec l'Iran, malgré la levée des sanctions de l'Union européenne. Plusieurs banques européennes majeures ont rapidement indiqué qu'elles n'envisageaient pas de reprise de leurs activités commerciales avec l'Iran compte tenu des incertitudes entourant la mise en œuvre du PAGC, notamment la Société générale, BPCE, la Deutsche Bank ou encore Standard Chartered.⁴⁰² En effet, les lourdes amendes infligées par les autorités américaines à des banques étrangères au motif qu'elles avaient violé les sanctions américaines, en particulier contre la BNP-Paribas en 2014, constituent un réel traumatisme pour les banques européennes qui ne veulent donc prendre aucun risque à travailler en Iran. Toute utilisation du dollar, toute implication d'une *U.S. person*, ou tout autre lien avec les États-Unis dans une transaction conduite par une banque européenne avec l'Iran pourrait ainsi entraîner des poursuites aux États-Unis compte tenu des sanctions américaines primaires qui subsistent à l'encontre de Téhéran. L'une des difficultés auxquelles font face les entreprises européennes concerne la définition des notions de « contrôle » et de « propriété » américaines étant donné que les entreprises détenues ou contrôlées par les États-Unis seront toujours liées par les sanctions américaines⁴⁰³.

1010. Anticipant ces difficultés, le ministre des Affaires étrangères français Laurent Fabius avait ainsi demandé à son homologue américain de lui certifier que « l'on n'adopterait pas envers nos entreprises qui pourraient travailler en Iran la même attitude que celle qui, en d'autres circonstances, avait été adoptée envers BNP Paribas et d'autres entreprises

401. *Recommandations du GAFI, précité*, p. 18.

402. Louis IMBERT et Anne MICHEL, « Les banques réticentes à aider les entreprises à investir en Iran », 2 fév. 2016 ; Antoine IZAMBARD, « Pourquoi les banques françaises fuient l'Iran », *Challenges*, 20 mai 2016 ; Saeed KAMALI DEGHAN, « Europe's big banks remain wary of doing business with Iran », *The Guardian*, 24 jan. 2016 ; Ardavan AMIR-ASLANI, *Faire des affaires avec l'Iran, op. cit.*, p. 55-58 ; Thomas OLIVEAU, « Ces grandes banques françaises qui ont peur de travailler avec l'Iran », *BFM Business*, 20 fév. 2017.

403. Saeed KAMALI DEGHAN, *Europe's big banks remain wary of doing business with Iran, précité*.

françaises ». Si les missions de représentants français, allemands et britanniques qui se sont rendues aux États-Unis ont rapporté que « l'attitude des Américains fut plutôt encourageante », aucune garantie concrète n'a pas été apportée quant à la possibilité pour les entreprises européennes d'opérer sur le marché iranien sans risquer d'être poursuivies outre-Atlantique⁴⁰⁴. L'OFAC a certes publié des éléments de clarification quant aux conséquences d'un rétablissement des sanctions secondaires levées par le PAGC pour les entreprises étrangères, notamment européennes, mais l'organisation n'a jamais précisé le cadre dans lequel elles pouvaient opérer avec l'Iran, eu égard au maintien des sanctions primaires visant le secteur financier⁴⁰⁵.

1011. Le refus des autorités américaines de clarifier le flou juridique qui entoure la reprise des activités avec l'Iran permises en vertu du PAGC génère des incertitudes et des risques opérationnels tels que les grandes banques européennes préfèrent renoncer aux opportunités, pourtant lucratives, qu'offre le marché iranien. Le manque d'engouement du secteur bancaire vis-à-vis de l'Iran, contrastant avec la volonté des entreprises européennes de renforcer les partenariats commerciaux, traduit sans doute une forme d'attentisme⁴⁰⁶. En effet, les banques européennes préfèrent attendre que l'une de leurs concurrentes décide la première de faire affaires avec l'Iran afin d'observer la réponse des autorités américaines et d'ajuster en conséquence leur stratégie vis-à-vis du marché iranien. L'incertitude sur l'éventualité de poursuites aux États-Unis et les coûts potentiels associés éliminent l'avantage qu'auraient les banques européennes à être les premières à entrer sur le marché iranien après la levée des sanctions (« *first-mover advantage* »), créant ainsi un avantage à pénétrer le marché en second (« *second-mover advantage* »)⁴⁰⁷.

1012. Seules quelques rares banques, de taille modeste et n'ayant pas de lien avec les États-Unis, acceptent de faire des affaires avec l'Iran en travaillant en euros comme par exemple (i) les banques françaises Wormser Frères, Delubac et Martin Maurel ; (ii) les allemandes DZ Bank, EIH, KFW Bank et AKA Bank ; (iii) la belge KBC, (iv) la néerlandaise ING ; (v) les autrichiennes Raiffeisen Bank et Erste Bank ; ou encore (vi) les italiennes Mediobanca et

404. « Réponse de Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères, à la question au gouvernement n° 3321 posée par Seybah Dagoma », 11 nov. 2015.

405. Pour ce faire, l'administration américaine a seulement mis à jour la liste des questions fréquemment posées sur la mise en œuvre de l'Accord. « OFAC Issues Guidance Regarding Wind-Down of Business Activities Involving Iran if Sanctions Snap Back », Jones Day, déc. 2016.

406. Saeed KAMALI DEHGHAN, *Europe's big banks remain wary of doing business with Iran*, précité.

407. Sur ce point, voir les travaux en économie industrielle, notamment Eric RASMUSEN et Young-Ro YOON, « First versus second mover advantage with information asymmetry about the profitability of new markets », *The Journal of Industrial Economics*, 2012, vol. 60, n° 3, p. 374-405 ; Vinh Du TRAN, David S SIBLEY et Simon WILKIE, « Second mover advantage and entry timing », *The Journal of Industrial Economics*, 2012, vol. 60, n° 3, p. 517-535.

Banco popolare⁴⁰⁸. Interrogé par le quotidien Ouest-France en novembre 2016, le directeur de la banque Delubac souligne toutefois que les activités iraniennes se résument principalement à la réception de flux en provenance d’Iran. Il précise alors que ces activités n’impliquent qu’une centaine d’entreprises – des grosses PME, des ETI mais aussi quelques sociétés du CAC 40 – et représentent environ 8 % de son chiffre d’affaires⁴⁰⁹.

1013. Bien que certaines banques européennes aient accepté de réaliser des transactions avec l’Iran en dépit du risque de sanction par les autorités américaines, les volumes pouvant être financés par ces canaux s’avèrent nettement insuffisants pour satisfaire les besoins des grandes entreprises de l’Union européenne. Comme l’a notamment souligné Mathieu Étourneau, alors directeur général du Centre français des Affaires de Téhéran, les petites banques européennes ont certes permis de financer des transactions commerciales avec l’Iran, mais elles n’ont pas été en mesure d’offrir des financements suffisamment importants pour mettre en œuvre les projets d’investissement entrepris par les grandes sociétés européennes⁴¹⁰.

2. Les difficultés structurelles de l’Iran

1014. Si la levée des sanctions internationales conformément au PAGC du 14 juillet 2015 a offert une embellie à l’économie iranienne, l’effondrement des cours du pétrole (a) et les difficultés structurelles n’ont pas permis à l’Iran de relancer la croissance aussi rapidement qu’escompté (b).

a. La chute du prix du pétrole

1015. Alors que les prix du pétrole sont restés relativement stables entre janvier 2011 et juin 2014, s’établissant en moyenne à 110 \$ le baril, les cours du pétrole chutent brusquement

408. En ce qui concerne le financement d’opérations impliquant des contreparties iraniennes, les États dont le système bancaire est le moins concentré, et le plus souvent moins vulnérable aux sanctions américaines, sont avantagés. En effet, les difficultés des entreprises françaises à trouver des solutions de financement pour travailler avec l’Iran s’expliquent en partie par la forte concentration du secteur bancaire. Louis IMBERT, « Wormser Frères, la petite banque des investisseurs français en Iran », *Le Monde*, 12 oct. 2016 ; Antoine IZAMBARD, *Pourquoi les banques françaises fuient l’Iran*, précité ; Martin ARNOLD, « Europe’s banks begin tentative return to Iran », *Financial Times*, 4 avr. 2016 ; « Les banques étrangères toujours réticentes à travailler en Iran », *RTL*, 13 sept. 2016 ; Thomas OLIVEAU, *Ces grandes banques françaises qui ont peur de travailler avec l’Iran*, précité.

409. La banque Wromser Frères a indiqué réalisé une part équivalente de son chiffres d’affaires avec l’Iran, mais ses activités sont davantage tournées vers les sociétés du CAC 40 que les petites et moyennes entreprises. Les banques françaises qui proposent des solutions de financement pour des activités en Iran sont soutenues par la Direction générale du Trésor. Samuel HAURAIX, « Ces banques françaises qui, elles, travaillent avec l’Iran », *Ouest-France*, 16 nov. 2016 ; Louis IMBERT, *Wormser Frères, la petite banque des investisseurs français en Iran*, précité.

410. Thomas OLIVEAU, *Ces grandes banques françaises qui ont peur de travailler avec l’Iran*, précité.

jusqu'à atteindre un creux de 29 \$ en janvier 2016⁴¹¹. Si cette évolution s'explique en partie par un affaiblissement de la demande mondiale, elle est principalement liée à des facteurs d'offre comme (i) l'augmentation de la production de pétrole de schiste aux États-Unis ; (ii) la décision de l'OPEP de s'abstenir de réduire la production de pétrole ; (iii) la diminution des risques géopolitiques, les conflits au Moyen-Orient et en Ukraine n'ayant pas eu un impact aussi important que prévu sur l'offre d'or noir ; ou encore (iv) l'appréciation du dollar⁴¹².

1016. Avant même le retour total de l'Iran sur le marché pétrolier, la chute des cours entraîne un effondrement des exportations pétrolières de l'Iran en valeur de l'ordre de 14 % en 2014 puis 43 % en 2015 d'après les chiffres de la Banque centrale d'Iran⁴¹³. Malgré la chute des cours du pétrole à partir de juin 2014 et la forte dépendance du budget aux recettes pétrolières, le gouvernement parvient à maintenir le déficit budgétaire en dessous de 2 %⁴¹⁴. L'introduction d'une taxe sur la valeur ajoutée en 2008, dont le taux a graduellement augmenté, permet notamment que les recettes fiscales excèdent les recettes pétrolières pour la première fois en 2014/2015, puis de nouveau en 2015/2016⁴¹⁵. Pour autant, le choc négatif sur les prix du pétrole met en évidence un certain nombre de vulnérabilités du système fiscal iranien, suggérant que des efforts doivent être déployés par le gouvernement en vue d'améliorer la stabilité macroéconomique, tout en poursuivant la réduction de la dépendance au pétrole.

1017. Comme le souligne le FMI, la procyclicité de la politique budgétaire renforce particulièrement les effets sur la croissance du choc négatif de revenu engendré par la chute des prix du pétrole⁴¹⁶. Dans un contexte de baisse des recettes budgétaires, le gouvernement

411. Reinhard ELLWANGER, Benjamin SAWATZKY et Konrad ZMITROWICZ, « Les facteurs à l'origine de la baisse des prix du pétrole en 2014 », *Revue de la Banque du Canada*, automne 2017, p. 1-16, p. 1-2.

412. Simona DELLE CHIAIE, « La baisse des prix du pétrole en 2014 : le rôle des composantes de l'offre et de la demande », *Rue de la Banque*, oct. 2015, n° 12 ; John BAFFES, M. Ayhan KOSE et al., « Chute libre », *Finances & Développement*, déc. 2015, p. 20-23 ; Reinhard ELLWANGER, Benjamin SAWATZKY et Konrad ZMITROWICZ, « Les facteurs à l'origine de la baisse des prix du pétrole en 2014 », *précité*.

413. Calculs de l'auteur après les chiffres de la Banque centrale d'Iran. Selon Thierry Coville, les exportations de pétrole auraient dans le meilleur des cas enregistré un recul de près de 50 % entre 2014 et 2015. L'accord de commerce et de coopération Iran – UE : Intérêts et limites, *précité*, p. 69.

414. *Islamic Republic of Iran: Selected Issues*, *précité*, p. 19.

415. *Annual Review 1393*, *précité*, p. 66 ; *Annual Review 1394*, Banque centrale d'Iran, 2015-2016, v-86, p. 66.

416. Les politiques budgétaires procycliques sont un phénomène courant dans les États riches en ressources comme l'Iran. Sur ce point, voir particulièrement Graciela L. KAMINSKY, Carmen M. REINHART et Carlos A. VÉGH, « When It Rains, It Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies », *NBER Macroeconomics Annual*, 2004, vol. 19, p. 11-53 ; Alberto ALESINA, Filipe R. CAMPANTE et Guido TABELLINI, « Why is fiscal policy often procyclical? », *Journal of the european economic association*, 2008, vol. 6, n° 5, p. 1006-1036 ; Ethan ILZETZKI et Carlos A. VEGH, *Procyclical fiscal policy in developing countries: Truth or fiction?*, Working Paper 14191, NBER, juin 2008 ; Jeffrey A. FRANKEL, Carlos A. VEGH et Guillermo VULETIN, « On graduation from fiscal procyclicity », *Journal of Development Economics*, 2013, vol. 100, n° 1, p. 32-47 ; Ahmad Reza JALALI NAINI et Mohammad Amin NADERIAN, « Oil price

n'a d'autre choix que de réduire certaines dépenses d'investissement – particulièrement en matière d'infrastructures, de santé et d'éducation – pour maintenir constant le déficit budgétaire, pénalisant *de facto* le développement de long terme de l'économie iranienne⁴¹⁷. L'adoption d'une règle budgétaire, portant sur le déficit budgétaire et/ou sur les dépenses, pourrait ainsi permettre d'amortir les fluctuations du cycle économique et de rendre ainsi la politique budgétaire anticyclique, ou *a minima* moins procyclique⁴¹⁸. Le 5^e Plan de développement a pourtant introduit en 2010 une règle imposant que 14,5 % des recettes pétrolières soient allouées à la NIOC et que 20 % soient transférées vers le Fonds national de développement. Toutefois, cette règle n'a pas permis de constituer un coussin budgétaire contracyclique suffisant pour faire face à des chocs macroéconomiques importants comme la chute des prix du pétrole observée à partir de 2016⁴¹⁹.

b. Les réformes attendues du gouvernement

1018. Bien que la fin de la plupart des sanctions internationales, conformément au PAGC, ait permis d'amorcer une reprise des relations économiques, commerciales et financières entre l'Iran et le reste du monde, la mise en œuvre de réformes économiques substantielles par le gouvernement iranien apparaît indispensable pour améliorer l'environnement des affaires et dynamiser la croissance de l'économie iranienne⁴²⁰.

1019. Depuis son arrivée au pouvoir en juin 2013, le président Hassan Rohani est parvenu à stabiliser le cours de la monnaie iranienne et à réduire en conséquence l'inflation. Pour autant, les autorités iraniennes doivent poursuivre leurs efforts pour améliorer l'accès des Iraniens au marché des changes, et ainsi favoriser l'essor des relations commerciales avec le reste du monde, mais également pour préserver leur pouvoir d'achat. À cet effet, la Banque centrale iranienne s'est engagée à unifier les taux de changes officiel et libre, puis à revenir à

cycles, fiscal dominance and countercyclical monetary policy in Iran », *OPEC Energy Review*, 2019, vol. 43, n° 1, p. 3-28.

417. Non seulement les recettes budgétaires ont diminué en raison de la baisse des cours du pétrole, mais aussi de l'endogénéité des recettes fiscales au regard du cycle conjoncturel. *Islamic Republic of Iran: Selected Issues*, précité, p. 19-20.

418. *Cyclicité de la politique budgétaire : le rôle de la dette, des institutions et des contraintes budgétaires*, Perspectives économiques de l'OCDE 74, OCDE, 2003, p. 153-172 ; Jeffrey A. FRANKEL, *A solution to fiscal procyclicality: The structural budget institutions pioneered by Chile*, Working Paper 16945, NBER, avr. 2011, 48 p. ; Elva BOVA, Nathalie CARCENAC et Martine GUERGUIL, *Fiscal Rules and the Procyclicality of Fiscal Policy in the Developing World*, IMF Working Paper WP/14/122, FMI, juill. 2014, 27 p.

419. La part des recettes budgétaires allouées au Fonds national de développement devait augmenter de 3 points de pourcentage chaque année, jusqu'à atteindre 38 %. Cependant, les autorités ont gelé cette part à 20 % entre 2015 et 2017 en conséquence des sanctions internationales. « Fiscal Rules Dataset », 1985–2021, FMI ; *Islamic Republic of Iran: Selected Issues*, précité, p. 26.

420. *Staff Report for the 2014 Article IV Consultation*, précité ; *Staff Report for the 2015 Article IV Consultation*, précité, p. 4-5 ; Thierry COVILLE, « Une économie en attente de réformes substantielles », *Questions internationales*, jan.-fév. 2016, p. 68-75 ; Philippe MARINI, Michèle ANDRÉ et al., *La France et l'Iran : des relations économiques et financières à reconstruire*, précité, p. 41-43.

un régime de change flottant, dès lors que les relations de correspondance avec les banques étrangères seront rétablies et l'accès aux réserves internationales restauré⁴²¹. En renonçant à la stabilité du taux de change, l'Iran cherche à rétablir l'autonomie de sa politique monétaire, indispensable pour juguler l'inflation qui gangrène l'économie, mais aussi pour garantir la parfaite mobilité des capitaux, et donc l'attractivité des investissements étrangers. Selon le triangle d'incompatibilité de Mundell, il est en effet impossible d'avoir simultanément une libre circulation des capitaux, un taux de change fixe et la maîtrise des taux directeurs de la Banque centrale⁴²².

1020. Afin d'attirer les investissements étrangers, l'Iran doit aussi mettre en place un environnement juridique et économique stable. Au moment de la signature de l'Accord, le pays figurait seulement à la 130^e place sur 189 dans le classement *Doing Business* établi par la Banque mondiale pour évaluer l'attractivité de l'environnement des affaires⁴²³. Il existe pourtant un dispositif complet en Iran pour faciliter l'entrée de capitaux tout en assurant la protection juridique et la sécurité de ces investissements. La loi Loi relative à l'encouragement et à la Protection de l'Investissement Étranger (FIPPA) de 2002 assure ainsi la protection de l'investisseur étranger contre les risques commerciaux, notamment ceux qui concernent les transferts de capitaux et l'expropriation⁴²⁴. Dans ce cadre, les investissements étrangers en Iran peuvent notamment être réalisés par (i) la participation au capital d'une société existante; (ii) un contrat *Build Operate Transfer* (BOT) qui est en fait une concession; ou encore (iii) l'investissement dans les 7 zones franches et 16 zones économiques spéciales (ZES) dont s'est doté l'Iran et qui offrent des avantages fiscaux et douaniers conséquents. Malgré la levée des sanctions internationales en janvier 2016, le manque de transparence et de clarté des règles qui administrent le régime des investissements étrangers en Iran limite l'afflux de capitaux vers le pays. Selon la Chambre du Commerce de Téhéran, plusieurs obstacles aux investissements étrangers doivent être étudiés pour permettre un réel essor

421. FMI, Statement by Jafar Mojarad, Executive Director for the Islamic Republic of Iran, 7 déc. 2015, p. 5.

422. Supposons que les autorités monétaires d'un pays décident de mener une politique de relance en abaissant les taux d'intérêt. S'il y a libre circulation des capitaux, le différentiel de taux va entraîner des mouvements de capitaux étant donné que les investisseurs souhaitent placer leurs liquidités dans le pays offrant la plus forte rémunération. Sur le marché des changes, il en résulte des ventes massives des actifs libellés en monnaie nationale et donc une dépréciation, exerçant une pression sur le maintien du taux de change dans la bande de fluctuation autour de la parité fixe. Seul l'abandon de l'une des conditions permet la réalisation des deux autres. Robert A. MUNDELL, « The Monetary Dynamics of International Adjustment under Fixed and Flexible Exchange Rates », *The Quarterly Journal of Economics*, 1960, vol. 74, n° 2, p. 227-257; Robert A. MUNDELL, « Capital Mobility and Stabilization Policy under Fixed and Flexible Exchange Rates », *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, 1963, vol. 29, n° 4, p. 475-485.

423. *Doing Business 2015 : Going Beyond Efficiency*, Banque mondiale, 29 oct. 2014, p. 4.

424. Sur la loi FIPPA, voir particulièrement Ardavan AMIR-ASLANI, *Faire des affaires avec l'Iran*, *op. cit.*, p. 69-89; Ardavan AMIR-ASLANI, « Investir en Iran : un piège ou une opportunité ? », *Fusions & Acquisitions*, mars-avr. 2017, p. 61-65; Bahareh BAGHERZADEH, *Investissement étranger en Iran*, Paris : Le Manuscrit, 2017, 487 p., p. 300-304.

des investissements directs à l'étranger comme le processus de délivrance de la licence, le système de propriété, le taux de change applicable aux sorties de capitaux ou encore la résolution des conflits⁴²⁵.

1021. Au-delà de la sécurisation juridique des investissements, les autorités iraniennes doivent également agir sur le cadre fiscal et bancaire⁴²⁶. S'il existe un certain nombre de conventions fiscales avec l'Iran permettant d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôt sur le revenu, ainsi que de larges exemptions fiscales pour certains investissements, l'avocat d'affaire Ardavan Amir-Aslani souligne que « la lisibilité du cadre fiscal est néanmoins brouillée par l'existence de diverses autres taxes »⁴²⁷. Qui plus est, la consolidation du secteur bancaire est indispensable pour stabiliser l'économie iranienne et attirer les investisseurs étrangers. Particulièrement fragile et donc vulnérable aux chocs, le secteur bancaire est à la fois (i) sous-capitalisé, le ratio de fonds propres estimé à 5,8 % de l'actif brut en mars 2015 restant bien inférieur aux exigences internationales des accords de Bâle et aux niveaux atteints dans la région⁴²⁸; (ii) sous-provisionné, le taux de créances douteuses étant supérieur à 12 %; (iii) peu rentable⁴²⁹. Afin d'améliorer la stabilité financière, la Banque centrale a notamment pris des dispositions pour adopter un cadre réglementaire compatibles avec Bâle III mais aussi pour mettre en œuvre les normes internationales en matière de lutte contre le financement du terrorisme⁴³⁰. Le FMI encourage également la réduction effective des subventions publiques – particulièrement sur les prix de l'énergie – qui avait été décidées par le gouvernement de Mahmoud Ahmadinejad mais aussi

425. Kami HAERI, Mahasti RAZAVI et Hassan RAZAVI, « Iran - Le projet de révision de la Loi relative à l'Encouragement et à la Protection de l'Investissement Etranger (FIPPA) », Lexology, August Debouzy, 20 juill. 2017.

426. Voir à ce propos les suggestions du FMI, *Staff Report for the 2014 Article IV Consultation*, précité; *Staff Report for the 2015 Article IV Consultation*, précité.

427. Une telle convention fiscale entre la France et l'Iran est en vigueur depuis 1975. Ardavan AMIR-ASLANI, *Faire des affaires avec l'Iran*, op. cit., p. 142-145; Ardavan AMIR-ASLANI, « Investir en Iran : un piège ou une opportunité ? », précité, p. 64; « Après les sanctions, quel cadre juridique et institutionnel pour les échanges économiques Franco-Iraniens ? », Matinée d'étude, Compte rendu, Ministère des Affaires étrangères et du développement international, 12 oct. 2016, p. 23-24.

428. Le ratio de fonds propres doit être de 8 % avec Bâle II et peut être porté jusqu'à 13 % avec Bâle III.

429. Sur la fragilité du secteur bancaire iranien au moment de la mise en œuvre du PAGC, voir notamment Philippe MARINI, Michèle ANDRÉ et al., *La France et l'Iran : des relations économiques et financières à reconstruire*, précité, p. 43-44; *Staff Report for the 2016 Article IV Consultation*, IMF Country Report 17/62, FMI, 9 fév. 2017, 50 p.; L'accord de commerce et de coopération Iran – UE : Intérêts et limites, précité, p. 73; Jonathan SAUL et Tom ARNOLD, « Iran's banks will need to change to thrive after sanctions », 28 jan. 2016; *Banking Industry Iran : current status, opportunities and threats*, ILIA Corporation, sept. 2016; Ardavan AMIR-ASLANI, *Faire des affaires avec l'Iran*, op. cit., p. 146-152.

430. *Staff Report for the 2016 Article IV Consultation*, précité, p. 10, 15; Ardavan AMIR-ASLANI, *Faire des affaires avec l'Iran*, op. cit., p. 149; « New Capital Rules for Iranian Banks Approved », Financial Tribune, 14 juin 2017.

les privatisations pour réduire le poids des secteurs public et parapublic dans l'économie iranienne, et ainsi améliorer les conditions de la concurrence⁴³¹.

Conclusion du Chapitre 7

1022. Compte tenu des coûts importants qu'elles infligent à l'économie, les sanctions internationales constituent un outil puissant de négociation pour convaincre l'État visé de modifier son comportement et obtenir en contrepartie une abrogation des mesures coercitives. Pour autant, la crise nucléaire iranienne démontre qu'il est plus difficile de lever des sanctions économiques que de les mettre en œuvre. Une fois que la décision d'appliquer des sanctions contre un État a été prise, il est aisé d'augmenter la pression en renforçant les mesures existantes, mais il peut s'avérer ardu de revenir en arrière. Il ne suffit pas de « rouvrir le robinet » ou d'« actionner un interrupteur » pour que les flux commerciaux et financiers qui étaient interdits en application des sanctions internationales reprennent. Au contraire, il existe une forme d'« effet de cliquet » (« *ratchet effect* ») dans le processus de mise en œuvre des sanctions internationales tout au long de leur cycle de vie, de leur adoption à leur levée¹. Les difficultés à mettre un terme aux sanctions internationales sont à la fois politiques, juridiques et économiques.

1023. D'une part, les auteurs peuvent s'avérer réticents à prendre la décision politique de suspendre les sanctions internationales, par crainte d'apparaître faibles ou que l'affaiblissement de la pression ne crée une incitation pour la cible à reprendre le comportement contesté. D'autre part, les conditions de levée des sanctions n'ont pas toujours été indiquées dans les instruments juridiques qui en précisent le contenu et qui permettent leur mise en œuvre. Dans le cas iranien, si les résolutions du Conseil de sécurité rendent explicites les situations qui

431. *Staff Report for the 2014 Article IV Consultation*, précité; *Staff Report for the 2015 Article IV Consultation*, précité; Philippe MARINI, Michèle ANDRÉ et al., *La France et l'Iran : des relations économiques et financières à reconstruire*, précité, p. 41-42; L'accord de commerce et de coopération Iran – UE : Intérêts et limites, précité, p. 73-75.

1. Cet effet de cliquet est particulièrement utilisé en économie pour décrire l'irréversibilité de certains processus. Par exemple, James Duesenberry emploie cette métaphore dans ses travaux sur le comportement de consommation des ménages, dont il explique l'irréversibilité principalement par un effet de démonstration. James DUSENBERRY, *Income, Saving and the Theory of Consumer Behavior*, Harvard : Harvard University Press, 1949, 140 p. ; La rigidité nominale à la baisse des salaires constitue également un exemple d'effet de cliquet, tout comme le maintien à un niveau élevé des dépenses publiques après une période de crise. Morris GOLDSTEIN, « Downward Price Inflexibility, Ratchet Effects, and the Inflationary Impact of Import Price Changes: Some Empirical Evidence », *IMF Staff papers*, 1977, vol. 1977, n° 003, p. 569-612; Robert Higgs explique quant à lui la croissance de la taille de l'État et la réduction des libertés en temps de crise majeure ou de guerre, le pouvoir revenant rarement à son niveau initial une fois la crise passée. Robert HIGGS, *Crisis and Leviathan : Critical Episodes in the Growth of American Government*, Oxford : Oxford University Press, 1987, 384 p.

entraîneraient une suspension de l'application des mesures décidées en vertu du Chapitre VII, ce n'est pas le cas pour les sanctions décidées unilatéralement par l'Union européenne et les États-Unis. Le manque de clarté quant aux objectifs assignés aux sanctions internationales et l'absence de mécanisme de levée automatique des sanctions dans le cas où ils seraient atteints peuvent ainsi faire obstacle à l'abrogation d'un régime de sanctions. En particulier, l'impossibilité pour le président américain de suspendre les sanctions internationales décidées par le Congrès limite considérablement les concessions qu'il peut offrir à la cible. Ainsi les seules sanctions américaines formellement levées avec l'accord de Vienne avaient-elles été adoptées par décrets présidentiels. Enfin, les conséquences économiques de la fin de sanctions internationales sont incertaines et dépendent fortement du comportement des opérateurs économiques, et de leur confiance retrouvée. Bien qu'ils se soient engagés à lever la plupart des sanctions internationales, les participants au PAGC n'ont pu fournir à l'Iran aucune garantie sur les bénéfices économiques qu'il pourrait retirer de la limitation de son programme nucléaire. Le déséquilibre entre les engagements nucléaires de l'Iran – immédiats, quantifiés et vérifiables – et les contreparties économiques concédées par le P5+1 – progressives, incertaines et difficilement mesurables – pourrait-il constituer la principale fragilité de l'accord nucléaire signé à Vienne en juillet 2015 ? Ou s'agit-il au contraire du risque de changement de majorité présidentielle aux États-Unis ?

Chapitre 8

La reprise par l'Iran de ses activités nucléaires après la réimposition des sanctions américaines

1024. Près de douze années après les révélations de l'existence des sites clandestins de Natanz et Arak, la conclusion du PAGC à Vienne le 14 juillet 2015 apporte une solution de long terme pour garantir le caractère exclusivement pacifique du programme nucléaire iranien. Alors que l'économie amorce un redémarrage timide à la faveur de la levée des sanctions internationales, l'élection de Donald Trump à la présidence des États-Unis concrétise les craintes des négociateurs qu'un changement de majorité à Washington ne compromette l'avenir de l'accord. Tout au long de sa campagne présidentielle, le candidat Donald Trump n'a eu de cesse de critiquer l'accord de Vienne qu'il considère comme « *the worst deal ever negotiated* », promettant de déchirer le texte une fois à la Maison Blanche¹. Ce n'est qu'à partir d'octobre 2017 que le président républicain refuse de certifier l'accord de Vienne, conformément à l'INARA. Bien qu'il ait lancé un ultimatum aux Européens pour en renforcer les dispositions avant le 12 mai 2018, il décide de sortir unilatéralement du PAGC dès le 8 mai, rejetant la proposition des Européens d'étendre le dialogue avec l'Iran aux missiles balistiques et aux questions régionales tout en restant dans le cadre de l'accord de Vienne². Il décide dans le même temps de lancer une campagne de « pression maximale »³ fondée sur le rétablissement et le renforcement des sanctions économiques pour obtenir un accord élargi avec l'Iran qui traiterait non seulement le dossier nucléaire, mais aussi la prolifération des missiles balistiques ainsi que les questions du terrorisme et son rôle déstabilisateur dans la région (Section I).

1025. Cette stratégie de « pression maximale » mise en place par le président Donald Trump, qui repose sur une compréhension « naïve » des sanctions économiques, peut-elle affaiblir le régime iranien au point de le renverser ou de susciter des oppositions telles qu'il

1. « Donald Trump and Ted Cruz form unlikely alliance to vilify Iran deal », *The Guardian*, Associated Press, 9 sept. 2015 ; Indira A. R. LAKSHMANAN, « Inside the Plan to Undo the Iran Nuclear Deal », *Politico*, 15 juill. 2016 ; Yeganeh TORBATI, « Trump election puts Iran nuclear deal on shaky ground », 9 nov. 2016, Disponible sur < <https://www.reuters.com/article/us-usa-election-trump-iran-idUSKBN13427E> > (consulté le 26/04/2023) ; Dartunorro CLARK, « The Art of the 'Worst' Deal: Trump Blasts Iran Agreement », *NBC News*, 12 oct. 2017.

2. « Trump to approve Iran nuclear deal for last time », *BBC*, 12 jan. 2018 ; « Nucléaire iranien : Donald Trump lance un ultimatum aux Européens », *La Croix*, 13 jan. 2018 ; Peter BAKER et Julie HIRSCHFELD DAVIS, « Emmanuel Macron to Press Trump to Keep Iran Nuclear Deal », *New York Times*, 23 avr. 2018.

3. « The US, Iran and “maximum pressure” », *précité* ; « The Failure of U.S. “Maximum Pressure” against Iran », 8 mars 2021.

serait contraint de se plier aux exigences maximalistes du chef d'État américain⁴? Sur le plan économique, l'intensification des sanctions américaines a inexorablement asphyxié l'économie iranienne. Si la dégradation des conditions de vie de la population a alimenté le mécontentement et les frustrations populaires, les mouvements de contestation qu'ils ont induits n'ont pour autant pas menacé la survie du régime mais seulement renforcé les tenants de la ligne dure. Alors que la pression économique exercée par l'administration Trump devait pousser l'Iran à signer un nouvel accord plus contraignant que le PAGC – sur le nucléaire mais aussi sur les autres dossiers jugés préoccupants par Washington – Téhéran a au contraire décidé de s'affranchir des limites posées par l'accord de Vienne sur son programme nucléaire. Si Donald Trump est sorti du PAGC par crainte d'un Iran nucléaire après l'extinction des dispositions de l'accord de Vienne, il n'a réussi en réalité qu'à permettre à l'Iran de se rapprocher plus que jamais du seuil nucléaire, réduisant d'autant plus l'intérêt d'un nouvel accord (Section II).

Section I. Le retrait unilatéral des États-Unis du PAGC

1026. Comme il l'avait promis pendant sa campagne, Donald Trump décide de sortir unilatéralement de l'accord de Vienne le 8 mai 2018. Non seulement considère-t-il que le PAGC ne permet pas de garantir que le programme nucléaire iranien reste exclusivement pacifique, mais surtout qu'il favoriserait la poursuite par l'Iran de ses activités malveillantes en matière de terrorisme et de déstabilisation régionale. L'ancien homme d'affaires, qui se présente comme un « *dealmaker* »⁵, cherche ainsi à démontrer qu'il peut obtenir un meilleur accord que son prédécesseur en exerçant une pression économique sans précédent sur l'Iran (§1). Pour autant, les autres participants – l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, la Chine, la Russie (ci-après P4+1) ainsi que l'Iran – décident de poursuivre la mise en œuvre de l'accord de Vienne. Si le PAGC continue de produire ses effets en dépit du retrait américain, le retour des sanctions secondaires américaines pose de larges difficultés aux signataires, en particulier les Européens, pour poursuivre la mise en œuvre de leurs engagements et ainsi garantir à l'Iran les bénéfices escomptés de la limitation de ses activités nucléaires (§2).

§1. La décision américaine de sortir de l'Accord

1027. Si l'AIEA a régulièrement vérifié que l'Iran respectait ses engagements nucléaires, la décision de Donald Trump s'explique surtout par la portée qu'il juge insuffisante de l'accord – aussi bien pour empêcher l'Iran de se doter de l'arme nucléaire, que pour faire obstacle

4. Sur la « théorie naïve des sanctions », Johan GALTUNG, « On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia », *précité*.

5. Donald Trump a notamment publié un livre dans lequel il expose les éléments indispensables, selon lui, à toute négociation. Donald TRUMP, *The Art of the Deal*, New York : Random House, 1987, p. 246.

à ses activités déstabilisatrices – et sa volonté de défaire l’héritage de son prédécesseur pour négocier un accord selon ses propres termes (A). Pour ce faire, le président américain espère faire plier l’Iran – voire renverser le régime – en lançant une campagne de « pression maximale » reposant sur un recours intensif aux sanctions économiques (B).

A. Les motifs invoqués

1028. S’il semble difficile pour Donald Trump de contester la conformité technique de l’Iran au PAGC, compte tenu des nombreuses vérifications menées par l’AIEA depuis janvier 2016, le président américain affirme en revanche que Téhéran a violé l’« esprit » de l’accord à de multiples reprises (1). Surtout, le président américain considère que l’accord comporte des lacunes intrinsèques qui n’empêcheraient pas l’Iran de se doter de l’arme nucléaire sur le long terme, mais surtout qui permettraient de financer les activités déstabilisatrices de l’Iran (2). Le retrait de l’accord de Vienne répond également à des considérations politiques, exacerbées par l’égoïsme et le narcissisme de Donald Trump (3)

1. Le non-respect par l’Iran de ses engagements

a. La conformité technique au PAGC

1029. Lorsque les États-Unis annoncent leur sortie de l’accord de Vienne le 8 mai 2018, l’AIEA a déjà rendu dix rapports dans le cadre de sa mission de vérification et de contrôle de la mise en œuvre par l’Iran des engagements en matière nucléaire pris en vertu du PAGC⁶. Si ces documents ne confirment pas expressément la conformité de l’Iran aux dispositions du PAGC, ils n’ont fait état d’aucun manquement de l’Iran à ses obligations⁷.

1030. Pourtant, de nombreuses voix se sont élevées dans le camp républicain pour dénoncer des violations de l’Iran à ses engagements nucléaires aux termes du PAGC, alléguant notamment que l’Iran (i) faisait fonctionner plus de centrifugeuses qu’autorisé ; (ii) dépassait le stock d’eau lourde convenu ; (iii) avait cherché à se procurer des technologies nucléaires et balistiques en dehors des canaux prévus par l’Accord ; et (iv) restreignait l’accès de l’AIEA aux installations nucléaires⁸. Selon le spécialiste en non-prolifération nucléaire,

6. GOV/INF/2016/1, *précité* ; puis les rapports GOV/2016/8, 29 fév. 2016 ; GOV/2016/23, 30 mai 2016 ; GOV/2016/46, 9 sept. 2016 ; GOV/2016/55, 10 nov. 2016 ; GOV/2017/10, 27 fév. 2017 ; GOV/2017/24, 6 juin 2017 ; GOV/2017/35, 4 sept. 2017 ; GOV/2017/48, 14 nov. 2017 ; GOV/2018/7, 23 fév. 2018.

7. Le rôle de l’AIEA n’est pas de juger la conformité de l’Iran avec les mesures prévues par l’accord de Vienne. Il appartient aux seuls États participants au PAGC de conclure sur cette question, sur la base des informations techniques fournies par l’Agence dans le cadre de sa mission. Mark FITZPATRICK, « Critics are wrong: Iran remains in compliance with nuclear accord », IISS, 15 juin 2017.

8. Voir particulièrement, « Lettre des sénateurs Tom Cotton, Ted Cruz, David A. Perdue et Marco Rubio au secrétaire d’État Rex Tillerson », 11 juill. 2017, Disponible sur < <https://www.washingtonpost.com/r/2010-2019/WashingtonPost/2017/07/11/Editorial->

Mark Fitzpatrick, la seule violation avérée des engagements pris par l'Iran aux termes du PAGC concerne le stock d'eau lourde dont l'Iran a dépassé, brièvement et à deux reprises, le seuil maximal de 130 tonnes⁹. Si ces dépassements illustrent les efforts inquiétants de l'Iran pour repousser les limites de ce qui est autorisé, l'accumulation légèrement excessive d'eau lourde par l'Iran ne pose alors aucun problème de prolifération étant donné que l'Iran ne possède plus de réacteur à eau lourde permettant de produire du plutonium avec la modernisation du réacteur d'Arak¹⁰. De la même manière, l'utilisation de quelques centrifugeuses supplémentaires, en raison de l'ambiguïté textuelle de l'Accord, ne permettrait pas à l'Iran de réaliser des progrès en matière d'enrichissement plus rapides que ce que le permet le PAGC¹¹. Qui plus est, la détection de tentatives par l'Iran d'acquiescer des technologies nucléaires en dehors de la filière d'approvisionnement constitue davantage la preuve que le PAGC fonctionne puisqu'il permet de repérer et d'empêcher les transactions qui pourraient poser un risque de prolifération.

1031. Malgré la tentation de l'Iran de tester les limites imposées par l'accord sur le nucléaire, les États participants ont tous considéré que Téhéran respectait les termes de l'accord¹², les États-Unis ayant régulièrement certifié l'accord sur le nucléaire. Le président américain décide cependant en octobre 2017 de ne pas certifier le PAGC¹³, invoquant des violations par l'Iran des dispositions de l'accord de Vienne et les nombreux défauts intrinsèques du texte¹⁴.

Opinion/Graphics/Tillerson_JCPOA_Letter07112017.pdf?tid=a_inl > (consulté le 08/03/2023); « Ambassador Nikki Haley's Remarks on Iran and the JCPOA », American Enterprise Institute, 5 sept. 2017; Jarett BLANC et James M. ACTON, « The Trump Administration and the Iran Nuclear Deal: Analysis of Noncompliance Claims », Carnegie Endowment for International Peace, 3 oct. 2017, Disponible sur < <https://carnegieendowment.org/2017/10/12/trump-administration-and-iran-nuclear-deal-analysis-of-noncompliance-claims-pub-73214#heavy-water> > (consulté le 08/03/2023); Voir aussi le rapport de l'ISIS qui souligne des « violations persistantes » de l'Accord par l'Iran après la publication du 6^e rapport de l'Agence. David ALBRIGHT et Andrea STRICKER, *Analysis of the IAEA's Sixth Iran Nuclear Deal Report: A Return to More Limited Data*, ISIS, 5 juin 2017, 7 p.

9. Le stock d'eau lourde en Iran a atteint 130,9 tonnes le 17 février 2016 et 130,1 tonnes le 8 novembre 2016, soit des dépassements extrêmement faibles de l'ordre de 0,7 % et 0,08 %. GOV/2016/8, *précité*, §16; GOV/2016/55, *précité*, §6; L'Iran a expliqué avoir rencontré des difficultés à exporter le surplus d'eau lourde, conformément au PAGC, faute d'acquéreur sur le marché international. L'excès d'eau lourde a été finalement expédié vers Oman dans les quelques jours qui ont suivi le dépassement du seuil fixé par l'accord de Vienne. Francois MURPHY et Shadia NASRALLA, « Iran challenges need to ship out excess material under nuclear deal », Reuters, 17 mars 2017.

10. Mark FITZPATRICK, *Critics are wrong: Iran remains in compliance with nuclear accord*, *précité*; Voir aussi, Jarett BLANC et James M. ACTON, *The Trump Administration and the Iran Nuclear Deal: Analysis of Noncompliance Claims*, *précité*.

11. *Ibid.*

12. « Remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini following the Ministerial Meeting of the E3/EU + 3 and Iran », 20 sept. 2017, Disponible sur < https://www.eeas.europa.eu/node/32546_en > (consulté le 08/03/2023).

13. Il avait alors déjà certifié l'accord de Vienne à deux reprises. Peter BAKER, « Trump Recertifies Iran Nuclear Deal, but Only Reluctantly », New York Times, 17 juill. 2017.

14. White House, Remarks by President Trump on Iran Strategy, 13 oct. 2017, Disponible sur < <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-iran-strategy/> > (consulté le 08/03/2023); Ken BREDEMEIER, « Tillerson: Iran Compliant With Nuclear Deal, But Trump

Comme l'a souligné Mark Fitzpatrick, Donald Trump n'avait pourtant aucune raison valable de ne pas reconduire l'Accord dans le cadre de l'INARA puisque l'Iran (i) met en œuvre pleinement ses engagements de manière transparente et vérifiable ; (ii) n'a pas commis de violation matérielle de l'accord, ou si tel est le cas, l'a réparée ; et (iii) n'a pas entrepris d'action qui lui permettrait de faire des progrès substantiels vers l'arme nucléaire¹⁵. Si la décision de Donald Trump de ne pas certifier l'accord en octobre 2017, puis de nouveau en janvier 2018 et en avril 2018, a donné l'opportunité au Congrès de restaurer rapidement les sanctions économiques contre l'Iran, il n'a entrepris aucune action en ce sens¹⁶.

1032. Lors de son allocution du 8 mai 2018, le président américain invoque les documents présentés par le Premier ministre israélien le 30 avril 2018 comme des preuves irréfutables de la volonté de l'Iran d'acquérir l'arme nucléaire¹⁷. Ces dossiers, composés de 55 000 pages et 183 CD, donnent des informations sur le programme secret baptisé « Amad » et dirigé par Mohsen Fakhrizadeh mis en œuvre par l'Iran entre la fin des années 1990 et 2003 pour acquérir l'arme nucléaire. Pour autant, les informations présentées par Benyamin Netanyahu n'ont apporté aucune information nouvelle eu égard aux éléments déjà connus et largement commentés par l'AIEA dans le cadre de ses missions¹⁸.

b. La violation de « l'esprit de l'Accord »

1033. Au-delà des violations matérielles par l'Iran de ses engagements en vertu du PAGC, les autorités américaines ont régulièrement souligné le fait que Téhéran ne respectait pas l'« esprit de l'accord »¹⁹. Pourtant, le PAGC est un accord technique particulièrement détaillé dans le but de garantir la nature exclusivement pacifique du programme nucléaire iranien. En ce sens, les négociateurs du texte ont pris soin de préciser l'ensemble des dispositions pour minimiser, autant que faire se peut, les ambiguïtés et différences d'interprétation en raison du faible niveau de confiance mutuelle entre les participants. En conséquence, certains considèrent que puisqu'il n'existe aucune définition contraignante qui correspondrait

Wants to Fix Flaws », Voa News, 15 oct. 2017, Le secrétaire d'État Rex Tillerson a quant à lui concédé que l'Iran était en « conformité technique » avec ses engagements internationaux.

15. Mark FITZPATRICK, « No good reason for Trump not to certify Iran nuclear compliance », IIS, 26 sept. 2017, Disponible sur < <https://www.iiss.org/blogs/survival-blog/2017/09/trump-iran> > (consulté le 08/03/2023).

16. Kenneth KATZMAN, Paul K. KERR et Valerie HEITSHUSEN, *U.S. Decision to Cease Implementing the Iran Nuclear Agreement*, R44942, Congressional Research Service, 9 mai 2018, p. 7-8.

17. Remarks by President Trump on the Joint Comprehensive Plan of Action, *précité*.

18. David M. HALBFINGER, David E. SANGER et Ronen BERGMAN, « Israel Says Secret Files Detail Iran's Nuclear Subterfuge », New York Times, 30 avr. 2018 ; Piotr SMOLAR, « Nucléaire : Israël prétend détenir des preuves des mensonges continus de l'Iran », Le Monde, 30 avr. 2018 ; James M. ACTON, « Making Sense of Netanyahu's Strange Slideshow », Carnegie Endowment for International Peace, 30 avr. 2018, Disponible sur < <https://carnegieendowment.org/2018/04/30/making-sense-of-netanyahu-s-strange-slideshow-pub-76224> > (consulté le 20/03/2023).

19. Voir notamment, Remarks by President Trump on Iran Strategy, *précité*.

à l'« esprit de l'accord », il ne peut y avoir de violation dudit esprit²⁰. Pour Mark Fitzpatrick, « *those who claim otherwise are cherry-picking data, drawing wild inferences, confusing the JCPOA with Security Council Resolution 2231 or inventing their own terminology and standards* »²¹.

1034. Ainsi, lorsque la République islamique d'Iran effectue des tirs de missiles balistiques en mars 2016, le secrétaire général des Nations Unies exprime sa préoccupation, craignant que « ces tirs soient contraires à l'état d'esprit constructif dont il a été fait preuve lors de la signature du Plan d'action »²². En effet, le PAGC ne comporte aucune disposition liée au programme nucléaire balistique, les tirs de missiles ne pouvant donc constituer une violation de la lettre de l'accord de Vienne²³. En revanche, « l'Iran est tenu de ne mener aucune activité liée aux missiles balistiques conçus pour pouvoir emporter des armes nucléaires » aux termes du paragraphe 3 de l'annexe B de la résolution 2231 (2015). Contrairement à la résolution 1929 (2010) par laquelle le Conseil avait décidé que « l'Iran ne [devait] mener aucune activité liée aux missiles balistiques pouvant emporter des armes nucléaires »²⁴, la résolution 2231 (2015) n'interdit pas formellement à l'Iran de procéder à des tirs de missiles balistiques, mais l'invite à s'en abstenir²⁵. Quand l'Iran a réalisé un tir de missile balistique *Emad* en octobre 2015, après la conclusion du PAGC mais avant son entrée en vigueur, le Groupe d'experts mandaté par les Nations Unies a conclu « sans aucune ambiguïté que le tir balistique du 10 octobre a constitué une violation par l'Iran de la résolution 1929 (2010) »²⁶. En conséquence, les États-Unis ont décidé le 17 janvier 2016, soit le lendemain de l'entrée en vigueur de l'accord de Vienne, d'imposer de nouvelles sanctions contre 11 personnes et entités impliquées dans l'acquisition par l'Iran de biens pour son programme balistique²⁷. Pour ce qui concerne les essais effectués après la date d'application du PAGC, par exemple en mars 2016 et janvier 2017, les membres du Conseil de sécurité ne sont parvenus à aucun consensus quant à la question de savoir si ces tirs étaient constitutifs ou non d'une violation

20. Jarett BLANC et James M. ACTON, *The Trump Administration and the Iran Nuclear Deal: Analysis of Noncompliance Claims*, précité; Mark FITZPATRICK, « The Iran nuclear deal is working — access debates are no cause for alarm », IISS, 29 août 2017, Disponible sur < <https://www.iiss.org/blogs/survival-blog/2017/08/iran-nuclear-deal> > (consulté le 08/03/2023).

21. *Ibid.*

22. Nous soulignons. S/2016/589, 12 juill. 2016, *Rapport du Secrétaire général sur l'application de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité*, §8.

23. Dirk Roland HAUPT, « Legal Aspects of the Nuclear Accord with Iran and Its Implementation: International Law Analysis of Security Council Resolution 2231 (2015) », précité, p. 451.

24. S/RES/1929 (2010), précité, §9.

25. Pour une discussion sur le caractère obligatoire du paragraphe 9 de la résolution 1929 (2010) et du paragraphe 3 de l'annexe B de la résolution 2231, voir notamment Kelsey DAVENPORT, Greg THIELMANN et Daryl G. KIMBALL, « How Should Washington Respond to Iran's Ballistic Missile Tests? », *Arms Control Now*, 18 déc. 2015; Dirk Roland HAUPT, « Legal Aspects of the Nuclear Accord with Iran and Its Implementation: International Law Analysis of Security Council Resolution 2231 (2015) », précité, p. 450-454.

26. S/PV.7583, 15 déc. 2015, *Conseil de sécurité, 7583^e séance*, p. 4.

27. « Treasury Sanctions Those Involved in Ballistic Missile Procurement for Iran », OFAC, 17 jan. 2016, Disponible sur < <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jl0322> > (consulté le 20/03/2023).

de la résolution 2231²⁸. Quoi qu'il en soit, même une violation de la résolution 2231 ne saurait être interprétée comme une violation du PAGC.

2. Les lacunes intrinsèques de l'accord de Vienne

a. *Les sunset clauses*

1035. Donald Trump considère que les mécanismes de vérification et de contrôle prévus au titre du PAGC sont insuffisants pour « empêcher, détecter et punir » les tentatives de détournement des activités nucléaires de l'Iran à des fins militaires²⁹. Mais la principale critique formulée par le président américain à l'égard de l'accord de Vienne concerne le caractère temporaire des restrictions convenues sur le programme nucléaire iranien. En effet, la plupart des mesures nucléaires prévues aux termes de PAGC doivent prendre fin en 2025 pour la limite sur le nombre de centrifugeuses de première génération, ou en 2030 pour l'installation de centrifugeuses avancées, le seuil d'enrichissement fixé à 3,67 % au maximum, ou encore l'obligatoire d'exporter le surplus d'eau lourde³⁰.

1036. Pour l'administration Trump, ces « *sunset clauses* » ne font que repousser le moment où l'Iran parviendra à se doter de l'arme nucléaire et ne peuvent éliminer totalement le risque de prolifération³¹. Des critiques similaires ont également été portées par Israël, le Premier ministre Benjamin Netanyahu ayant souligné devant l'Assemblée générale des Nations Unies que :

*Iran's nuclear program has what's called sunset clause [...] It means that in a few years, those restrictions will be automatically removed — not by a change in Iran's behavior, not by a lessening of its terror or its aggression. They'll just be removed by a mere change in the calendar*³².

Pour les opposants à l'Accord, le problème n'est pas tant que les dates auxquelles doivent expirer certaines restrictions sur le programme nucléaire iranien sont jugées trop

28. Dans des lettres communes adressées au Secrétaire général des Nations Unies, l'Allemagne, les États-Unis, la France et le Royaume-Uni ont à chaque fois souligné que les tirs de missiles balistiques avaient été effectués par l'Iran « en violation de la résolution 2231 (2015) ». Pour la Russie, ladite résolution n'interdit aucunement à l'Iran de mettre au point des missiles balistiques et de procéder à des tirs. En outre, elle souligne que « rien ne permet d'affirmer que les missiles iraniens sont spécialement conçus pour transporter des armes nucléaires » et que l'AIEA a vérifié que « Téhéran ne possède pas d'armes nucléaires ». S/2016/589, *précité*, §22-23 ; S/2017/515, 20 juin 2017, *Troisième rapport du Secrétaire général sur l'application de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité*, §15-20 ; S/2017/1030, 8 déc. 2017, *Quatrième rapport du Secrétaire général sur l'application de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité*.

29. Remarks by President Trump on the Joint Comprehensive Plan of Action, *précité*.

30. V. *supra* §916-921, p. 511 et s..

31. « *The agreement was so poorly negotiated that even if Iran fully complies, the regime can still be on the verge of a nuclear breakout in just a short period of time. The deal's sunset provisions are totally unacceptable.* » *ibid.* ; Tim HAINS, « Tillerson: "There Have To Be Changes Made" To Iran Nuclear Deal Or Iran Will Follow North Korea's Path », RealClearPolitics, 20 sept. 2017.

32. « *Full text of Prime Minister Benjamin Netanyahu's UN speech* », Times of Israel, 19 sept. 2017.

proches, mais le simple fait que de telles échéances existent³³. Le PAGC offrirait ainsi « *a patient pathway* » à l'Iran vers l'arme nucléaire puisqu'il pourrait devenir une puissance du seuil nucléaire en respectant l'accord de Vienne et en attendant patiemment que les principales contraintes disparaissent³⁴. En permettant à l'Iran de conserver une infrastructure d'enrichissement substantielle, l'Accord laisserait par exemple la possibilité à l'Iran d'étendre son programme d'enrichissement après 15 ans, s'il prenait la décision politique de le faire³⁵.

1037. Bien que les mesures clés de l'accord de Vienne expirent après 2030, le maintien de certaines dispositions doit permettre de garantir le caractère exclusivement pacifique du programme nucléaire iranien au-delà de cette date. Par exemple, la surveillance continue des sites de production de centrifugeuses durera jusqu'en 2035, tandis que celle des usines de concentration d'uranium iraniennes se poursuivra jusqu'en 2040³⁶. Pendant cette période, la « communauté internationale » sera donc en mesure de détecter toute augmentation de la production de centrifugeuses ou tout changement suspect dans les quantités d'uranium exportées qui pourraient indiquer un risque de prolifération nucléaire³⁷. Plus encore, certaines dispositions du PAGC n'ont aucune date d'expiration. C'est notamment le cas pour le protocole additionnel, que l'Iran doit ratifier au plus tard en 2023, ou encore la rubrique 3.1 modifiée des arrangements subsidiaires à son accord de garanties que l'Iran doit appliquer « aussi longtemps que ce dernier demeurera en vigueur », essentiels pour renforcer les procédures de vérification et de contrôle de l'AIEA³⁸. La cheffe de la diplomatie européenne, Federica Mogherini, considère également que l'accord de Vienne ne comporte aucune clause de caducité puisque l'Iran a réaffirmé en vertu du PAGC « qu'il ne cherchera en aucun cas à obtenir, mettre au point ou acquérir des armes nucléaires », conformément à l'article II du TNP dont il est partie³⁹.

1038. L'encadrement des activités nucléaires de l'Iran sur le long cours a précisément été mis en place pour empêcher l'Iran de se doter de l'arme nucléaire s'il décidait de se soustraire

33. Ali VAEZ, « The Iranian Nuclear Deal's Sunset Clauses : Why They Are Not a Path to a Bomb », 3 oct. 2017, Disponible sur < <https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2017-10-03/iranian-nuclear-deals-sunset-clauses> > (consulté le 08/03/2023).

34. Mark DUBOWITZ, *Assessing the Iran Deal*, Congressional Testimony, Foundation for Defense of Democracies, 5 avr. 2017, p. 1-2.

35. Gary SAMORE, *The Iran Nuclear Deal: A Definitive Guide*, précité, p. 28.

36. PAGC, précité, § 15 ; Annexe I, §68-69, 79.

37. Ali VAEZ, *The Iranian Nuclear Deal's Sunset Clauses*, précité ; Robert J. GOLDSTON, « Iran after sunset », Bulletin of the Atomic Scientists, 25 avr. 2018.

38. PAGC, précité, §13 ; Annexe I, §64-65.

39. *Remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini following the Ministerial Meeting of the E3/EU + 3 and Iran*, précité, « Point three of the preamble - so the very beginning of the agreement says: Iran reaffirms that under no circumstances will Iran ever seek, develop or acquire any nuclear weapons. There are some provisions in the agreement that have a temporary duration. There are other provisions that have no temporary limit - that are forever. And there is in any case the commitment of Iran as a member of the Non-Proliferation Treaty that stays and I think that point three of this very beginning of the agreement speaks for itself. »

à ses engagements internationaux, par exemple en renouant avec son schéma passé de dissimulation, tout en lui permettant de bénéficier des usages pacifiques de l'atome. Surtout, l'accord a été prévu pour garantir que le programme nucléaire iranien reste exclusivement pacifique « *after sunset* », lorsque les principales restrictions nucléaires décidées aux termes du PAGC auront été levées⁴⁰. En l'absence d'alternative réaliste et réalisable, sortir de l'accord par crainte de ses dispositions de caducité ne peut que précipiter l'extinction des dispositions qui limitent la portée du programme nucléaire iranien et raviver le risque de prolifération⁴¹.

b. La portée insuffisante de l'accord

1039. Au-delà des dispositions de l'Accord, c'est la portée même du texte qui apparaît insuffisante aux yeux de ses détracteurs. À cet égard, le président américain souligne, dans son allocution du 8 mai 2018, qu'aucune limite n'a été imposée par l'accord de Vienne aux « comportements malveillants » de l'Iran, en particulier en Syrie et au Yémen⁴². En effet, si le PAGC traite de la question du nucléaire iranien, il ne couvre pas les autres volets de la crise iranienne, à savoir le développement du programme balistique, le rôle déstabilisateur de l'Iran au Moyen-Orient et les violations des droits de l'homme perpétrées par le régime. Il s'agit pourtant d'un choix délibéré des négociateurs d'isoler la question du nucléaire qui tient à la fois à sa prééminence sur les autres dossiers et au degré de technicité requis pour enrayer le risque de prolifération nucléaire par l'Iran⁴³. Comme le souligne Marie-Hélène Labbé, les négociateurs du PAGC « n'ignoraient pas que l'Iran continuait d'armer le Hezbollah, d'intervenir en Syrie pour soutenir le régime de Bachar el-Assad, de soutenir militairement les rebelles houtis contre le régime au pouvoir au Yémen, mais ils savaient aussi qu'il s'agissait d'un point non négociable pour l'Iran et que cela risquait de faire échouer les négociations »⁴⁴.

1040. Les détracteurs de l'accord estiment ainsi que le dégel des avoirs iraniens détenus à l'étranger et les dividendes économiques engendrés par la levée des sanctions ont permis à Téhéran de renforcer son implication dans les conflits régionaux – particulièrement en Syrie et au Yémen – et d'accroître son soutien à des groupes terroristes comme le Hezbollah ou le Hamas. Plusieurs spécialistes affirment en effet que les activités malveillantes de l'Iran auraient accéléré « sous la protection du PAGC »⁴⁵. En ce qui concerne le soutien

40. Robert J. GOLDSTON, *Iran after sunset*, précité.

41. Ali VAEZ, *The Iranian Nuclear Deal's Sunset Clauses*, précité.

42. Remarks by President Trump on the Joint Comprehensive Plan of Action, précité.

43. Gérard ARAUD, *Passeport diplomatique*, Paris : Grasset, 2019, p. 161.

44. Marie-Hélène LABBÉ, *La quête nucléaire de l'Iran*, op. cit., p. 86.

45. *State Sponsors of Terrorism: an Examination of Iran's Global Terrorism Network*, Hearing before the Subcommittee on Counterterrorism and Intelligence of the Committee on Homeland Security Serial No.

de l'Iran au terrorisme international, l'adjointe du secrétaire État en charge de la lutte contre le terrorisme, Sigal Mandelker, a précisé que l'Iran financerait le Hezbollah à hauteur de 700 millions de dollars par an, soit plus du triple de ce que les autorités américaines avaient estimé avant le début de la guerre civile en Syrie⁴⁶. Les rapports du Secrétaire général des Nations Unies sur l'application de la résolution 2231 (2015), qui entérine le PAGC, font également part de transferts d'armes et de matériel connexe qui auraient été fournis au Hezbollah par le Corps des gardiens de la République islamique, bien que ces informations aient été réfutées aussi bien par les Libanais que par les Iraniens⁴⁷. Ces rapports montrent également que l'implication de l'Iran dans les conflits régionaux demeure active puisque des transferts d'armes en provenance d'Iran auraient également été effectués vers le Yémen⁴⁸ et que le général Soleimani s'est rendu à plusieurs reprises en Iraq et en Syrie, malgré l'interdiction de voyager par laquelle il reste visé en application de la résolution 2231 (2015)⁴⁹.

3. Les considérations politiques

a. America first : la politique étrangère de Donald Trump

1041. Au-delà des insuffisances intrinsèques du texte, la décision de Donald Trump de sortir de l'accord de Vienne relève également de l'obsession narcissique du président américain à détricoter l'héritage de son prédécesseur à la Maison-Blanche⁵⁰. Comme l'a souligné à cet égard le journaliste du New York Times Peter Baker, tout motif est bon pour défaire les mesures prises par Barack Obama au cours de ses deux mandats : « *whether out of personal animus, political calculation, philosophical disagreement or a conviction that the*

115-59, U.S. House of Representatives, 17 avr. 2018, p. 35 et s. ; Matthew LEVITT, « Iran's Support for Terrorism Under the JCPOA », The Washington Institute, PolicyWaych 2648, 8 juill. 2016 ; Sur les activités déstabilisatrices de l'Iran, voir le rapport réalisé par l'*Iran Action Group* créé au sein du département d'État américain. *Outlaw regime: a chronicle of Iran's destructive activities*, Iran Action Group, U.S. Department of State, 2018, 45 p.

46. Joyce KARAM, « Iran pays Hezbollah \$700 million a year, US official says », The National, 6 juin 2018.

47. Les armes et le matériel auraient été expédiés depuis l'Iran à bord d'avions commerciaux à destination soit de Beyrouth, soit de Damas. S/2016/589, précité, §29 ; S/2016/1136, 20 juin 2017, *Deuxième rapport du Secrétaire général sur l'application de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité*, §8-9, 31-32 ; S/2017/515, précité, §35.

48. S/2016/589, précité, §30, annexe II ; S/2016/1136, précité, §27.

49. S/2016/589, précité, §37 ; S/2016/1136, précité, §37-40 ; S/2017/515, précité, §40-41 ; S/2017/1030, précité, §40-42.

50. Gilles VANDAL, « L'obsession de Trump pour Obama », La Tribune (Canada), 27 jan. 2020 ; Il ne s'agit pas ici de rentrer dans les débats suscités par l'évaluation psychologique de Donald Trump, notamment par sa nièce. Ella RHODES et Jon SUTTON, « Psychologists and Donald Trump », The British psychological society, 2 fév. 2017 ; Emily WILLINGHAM, « The Trump Psych Debate: Is It Wrong To Say He's Mentally Ill? », Forbes, 19 fév. 2017 ; Mary L. TRUMP, *Too Much and Never Enough : How My Family Created the World's Most Dangerous Man*, Londres : Simon & Schuster, 2022, p. 240.

*last president damaged the country, Mr. Trump has made clear that if it has Mr. Obama's name on it, he would just as soon erase it from the national hard drive*⁵¹. »

1042. À peine quelques heures après son investiture, Donald Trump signe un premier décret pour affaiblir l'emblématique réforme du système de santé de son prédécesseur – communément appelée « Obamacare » – pour marquer la rupture avec la précédente administration⁵². Les retraits successifs du partenariat transpacifique, de l'accord de Paris sur le climat, ou encore les décisions de revenir sur le rapprochement avec Cuba et le rejet de l'oléoduc de Keystone illustrent également la volonté du président républicain d'effacer systématiquement le bilan de l'administration Obama⁵³.

1043. Au-delà de la destruction de l'héritage de Barack Obama, Maya Kandel souligne que la politique étrangère de Donald Trump répond également à des préoccupations de politique intérieure, comme le transfert de l'ambassade américaine en Israël à Jérusalem et la reconnaissance de l'annexion du plateau du Golan, la multiplication des taxes à l'importation laissant craindre une guerre commerciale, les mesures restrictives sur l'immigration, ainsi que le renouvellement et le durcissement des sanctions économiques contre Cuba ou l'Iran⁵⁴. Ces décisions s'ajoutent aux attaques répétées du président américain contre le multilatéralisme et les institutions internationales. Il critique l'ONU qu'il considère handicapée par la bureaucratie et la mauvaise gestion⁵⁵, quitte son Conseil des droits de l'homme qu'il juge partial envers Israël⁵⁶, retire le sceau américain du communiqué final publié après le

51. Peter BAKER, « *Can Trump Destroy Obama's Legacy?* », New York Times, 23 juin 2017.

52. Executive Order 13765, Minimizing the Economic Burden of the Patient Protection and Affordable Care Act Pending Repeal, 20 jan. 2017 ; « Donald Trump signe son premier décret présidentiel sur l'« Obamacare » », Le Figaro, 21 jan. 2017.

53. Peter BAKER, *Can Trump Destroy Obama's Legacy?*, précité ; Ronan FARROW, *Paix en guerre – La fin de la diplomatie et le déclin de l'influence américaine*, Paris : Calmann-Lévy, 2019, 411 p., p. 313 et s. ; Maya KANDEL, « La politique étrangère de l'administration Trump », Vie publique, 19 mai 2020 ; Clodagh HARRINGTON et Alex WADDAN, *Obama vs Trump*, Edinburgh : Edinburgh University Press, 2020, 258 p.

54. Maya KANDEL, *La politique étrangère de l'administration Trump*, précité.

55. « Donald Trump juge l'ONU handicapée par la mauvaise gestion », Reuters, 18 sept. 2017 ; « Donald Trump rabaisse l'ONU », Le Monde, 20 sept. 2017 ; « L'administration Trump s'en prend une dernière fois à l'ONU », Le Figaro, 31 déc. 2020.

56. Gilles PARIS, « Les États-Unis quittent le Conseil des droits de l'homme de l'ONU », Le Monde, 20 juin 2018.

G7 à La Malbaie⁵⁷, paralyse l'OMC⁵⁸, et se désengage de l'OTAN⁵⁹. Ainsi les décisions de Donald Trump en matière de politique étrangère s'inscrivent-elles dans la ligne « *America First* » qu'il a définie pendant la campagne présidentielle et qui relève davantage d'un « nationalisme unilatéral » que d'un « repli isolationniste »⁶⁰.

b. Les conditions de négociation d'un nouvel accord

1044. Alors qu'il annonce la sortie des États-Unis de l'accord obtenu à Vienne en 2015, le président américain déclare dans le même temps que les États-Unis travailleront avec leurs alliés pour trouver « *a real, comprehensive, and lasting solution to the Iranian nuclear threat* »⁶¹. Si le PAGC était déjà une solution globale et de long terme pour garantir que le programme nucléaire iranien serait mené exclusivement à des fins pacifiques, elle n'est pas satisfaisante pour le président américain qui préfère repartir de zéro pour négocier un nouvel accord – selon ses termes – englobant les autres sources de préoccupation internationale liées à l'Iran⁶². Au-delà de la question nucléaire, le président américain entend donc étendre les négociations avec Téhéran à la menace posée par son programme balistique, au financement du terrorisme international, ainsi qu'aux activités déstabilisatrices menées par l'Iran au Moyen-Orient. Malgré les sanctions décidées en réponse à la répression exercée par le régime iranien, les autorités américaines ne mentionnent aucunement la question des droits de l'homme dans la perspective des négociations futures avec l'Iran. Dans un discours prononcé le 21 mai 2018 à la *Heritage Foundation*, le secrétaire d'État américain, Mike Pompeo, a

57. Catherine FRANÇOIS et Sophie GOLSTEIN, « G7 : le sommet de la Malbaie finit en fiasco », TV5 Monde, 19 juin 2018.

58. En opposant systématiquement leur veto au remplacement des juges de l'instance d'appel de l'Organe de règlement des différends, les États-Unis – non seulement Donald Trump mais aussi Barack Obama avant lui – sont parvenus à paralyser le fonctionnement de l'OMC. Richard HIAULT, « Trump atteint son objectif de paralyser l'Organisation mondiale du commerce », *Les Échos*, 11 déc. 2019 ; Andrea HAMANN, « Multilatéralisme et commerce : “*Multilateralism is an attitude*” » in *Nations désunies ? La crise du multilatéralisme dans les relations internationales*, Julia FERNANDEZ et Jean-Vincent HOLEINDRE (éd.), CNRS Éditions, 2022, p. 157-171, p. 162-164.

59. Cyrille BRET, « L'OTAN survivra-t-elle à Donald Trump ? », *The Conversation*, 1^{er} déc. 2019 ; Hélène SALLON, « L'OTAN entérine le désengagement des États-Unis au Moyen-Orient », *Le Monde*, 14 fév. 2020.

60. Alex WARD, « “America alone”: Trump's unilateralist foreign policy », *War on the rocks*, 31 mai 2016 ; Benjamin HADDAD, « *America First* au pouvoir », *Politique étrangère*, 2018, n° 2, p. 91-102, p. 97 ; Robert A. MANNING, « Trump's Globalism Is a Caricature of Multilateralism », *Foreign Policy*, 2 oct. 2019 ; W. LARRES Klaus, « Trump's foreign policy is still “America First” – what does that mean, exactly? », *The Conversation*, 27 août 2020.

61. Remarks by President Trump on the Joint Comprehensive Plan of Action, *précité*.

62. Comme l'a rappelé Emmanuel Macron à des journalistes lors de sa visite d'État aux États-Unis en avril 2018, Donald Trump est un « *dealmaker* ». Il veut trouver un accord, mais à ses conditions. Alors qu'il était homme d'affaires, Donald Trump a d'ailleurs publié le livre *The Art of the Deal* dans lequel il exposait les éléments indispensables à toute négociation. Mike ALLEN, « Macron's blunt postgame », *Axios*, 26 avr. 2018 ; Donald TRUMP, *The Art of the Deal*, *op. cit.*

énuméré douze conditions auxquelles devrait se plier l'Iran pour conclure un nouvel accord, en lieu et place du PAGC⁶³.

1045. D'une part, l'Iran doit se soumettre à des exigences draconiennes sur le volet nucléaire, bien au-delà de ce qui avait été convenu à Vienne en 2015, non sans difficulté. L'administration Trump demande ainsi à l'Iran de transmettre à l'AIEA un rapport complet détaillant l'ensemble des dimensions militaires passées du programme nucléaire iranien et qu'il abandonne ces travaux de manière permanente et vérifiable. Pourtant, l'AIEA a déjà résolu la question des dimensions militaires possibles du programme nucléaire iranien en rendant en décembre 2015 son rapport intitulé « Évaluation finale des questions passées et présentes en suspens concernant le programme nucléaire iranien », conformément aux dispositions du PAGC⁶⁴. Mike Pompeo exige également que l'Iran cesse toute activité d'enrichissement de l'uranium et renonce définitivement au retraitement du plutonium, fermant à cet effet le réacteur à eau lourde d'Arak qui devait être modernisé dans le cadre du PAGC. Alors que l'Iran est déjà soumis aux normes les plus strictes en matière de transparence nucléaire dans l'histoire de la non-prolifération, les États-Unis souhaitent que l'Iran octroie à l'AIEA un accès sans condition à tous les sites du pays, en particulier les sites militaires. L'extension des conditions d'accès de l'Agence demandée par les États-Unis avait été rejetée par les autorités iraniennes dès l'été 2017, ces dernières considérant que de telles inspections n'ont aucun lien avec les enjeux de non-prolifération et qu'elles pourraient même menacer la sécurité nationale de l'Iran⁶⁵. Le secrétaire d'État américain demande à l'Iran de mettre un terme à la prolifération de missiles balistiques susceptibles de transporter une ogive nucléaire. Les États-Unis ne peuvent toutefois attendre que Téhéran renonce à son programme balistique compte tenu de la place centrale qu'il occupe dans la stratégie de dissuasion conventionnelle de l'Iran, particulièrement vis-à-vis d'Israël⁶⁶.

1046. D'autre part, l'administration américaine exige de l'Iran qu'il cesse de financer et soutenir le terrorisme international, en particulier le Hamas et le Hezbollah, et de s'ingérer dans les crises et conflits régionaux. En Iraq, l'Iran doit respecter la souveraineté du gouvernement et permettre la réintégration des milices chiites qui participent activement et avec succès à la lutte contre l'État islamique⁶⁷. Le diplomate iranien Seyed Hossein

63. Mike POMPEO, « After the Deal: A New Iran Strategy », Discours du Secrétaire État des États-Unis, The Heritage Foundation, 21 mai 2018.

64. V. *supra* §927-931, p. 518 et s..

65. Parisa HAFEZI, « Iran rejects U.S. demand for U.N. visit to military sites », Reuters, 29 août 2017.

66. Seyed Hossein MOUSAVIAN, « Pompeo's Demands On Iran At Odds With Reality », Lobe Log, 22 mai 2018 ; Michael ELLEMAN et FITZPATRICK, *Assessing whether Iran's ballistic missiles are designed to be nuclear-capable*, IISS, 2018, 27 p.

67. Les autorités iraqiennes ont d'ailleurs reconnu que le soutien iranien aux milices chiites avait été indispensable pour empêcher Daech de prendre Bagdad. Reza SAYAH, « This Iran-backed militia helped save Iraq from ISIS. Now Washington wants them to disband », PBS, 7 déc. 2017.

Mousavian juge la demande des États-Unis « ironique » compte tenu de l'implication des forces armées américaines sur le sol iraquien⁶⁸. Au Yémen, Téhéran doit cesser d'apporter un soutien militaire aux Houthis et participer à la recherche d'une solution négociée au conflit⁶⁹. En Syrie, Mike Pompeo exige que l'Iran retire toutes les forces sous son commandement. Pour Damas et Téhéran, la demande américaine apparaît doublement illégitime puisque les troupes iraniennes sont présentes à la demande du gouvernement syrien, contrairement aux États-Unis qui mènent une offensive militaire en Syrie qu'ils jugent illégale⁷⁰. En Afghanistan, les Iraniens doivent arrêter de soutenir les Taliban avec lesquels ils entretiennent une relation pacifiée depuis que George Bush a inscrit l'Iran sur la liste des États appartenant à l'« axe du Mal »⁷¹. Surtout, Téhéran doit cesser de menacer ses voisins, en particulier les principaux alliés des États-Unis dans la région à savoir Israël, l'Arabie saoudite et les États arabes unis.

1047. La liste des exigences ainsi présentée par Mike Pompeo ne fait que « recycler » les politiques et déclarations coercitives mises en place par les administrations américaines précédentes, et qui n'ont permis ni de protéger les intérêts américains, ni de favoriser la stabilité régionale⁷². Reconnaisant que les conditions imposées à l'Iran peuvent paraître « irréalistes » tant la liste est longue, Mike Pompeo considère pourtant qu'elles sont « basiques »⁷³. Toutefois, la stratégie américaine n'est pas viable dans la mesure où les autres participants au PAGC ne partagent pas la position de Washington sur ce que « *the Iranian regime must do to gain acceptance in the international community* », contrairement à ce qu'a affirmé le chef de la diplomatie américaine⁷⁴. Dans une séance de questions-réponses à la suite de son allocution à l'Heritage Foundation, Mike Pompeo en dévoile davantage sur les fondements réels de la politique américaine vis-à-vis de l'Iran :

68. Les États-Unis ont également apporté leur soutien politique à la coalition menée par Hadi al-Ameri, arrivée en seconde place aux élections parlementaires qui se sont déroulées en Iraq en mai 2018. Seyed Hossein MOUSAVIAN, *Pompeo's Demands On Iran At Odds With Reality*, précité.

69. En avril 2015, le ministre iranien des Affaires étrangères, Javad Zarif, avait proposé aux Nations Unies un plan de paix en quatre points pour le Yémen. Toutefois, ce dernier n'avait retenu l'attention ni des Occidentaux, ni des Émirats arabes. Louis CHARBONNEAU, « Iran submits four-point Yemen peace plan to United Nations », Reuters, 17 avr. 2015.

70. Seyed Hossein MOUSAVIAN, *Pompeo's Demands On Iran At Odds With Reality*, précité; « Syria rejects US demand for Iranian withdrawal », Arab News, 24 mai 2018.

71. Barnett R. RUBIN et Sara BATMANGLICH, *The U.S. and Iran in Afghanistan: Policy Gone Awry*, 08-15, MIT Center for International Studies, oct. 2008, 5 p. ; Jalil ROSHANDEL, « Les relations irano-afghanes à la croisée des chemins Entre acteurs étatiques et non-étatiques », *Outre-Terre*, 2010, vol. 1, n° 24, p. 51-56.

72. Seyed Hossein MOUSAVIAN, *Pompeo's Demands On Iran At Odds With Reality*, précité.

73. Selon lui, « We didn't create the list, they did ». Mike POMPEO, *After the Deal : A New Iran Strategy*, précité.

74. En réalité, seuls quatre États partagent le point de vue des États-Unis sur ce point : Bahreïn, Israël, l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis, chacun se sentant directement menacé par l'Iran. Mark FITZPATRICK, « Pompeo's 12 angry demands won't restrain Iran », IISS, 23 mai 2018, Disponible sur < <https://www.iiss.org/blogs/survival-blog/2018/05/pompeos-12-demands> > (consulté le 07/03/2023).

At the end of the day, the Iranian people will get to make a choice about their leadership. If they make the decision quickly, that would be wonderful. If they choose not to do so, we will stay hard at this until we achieve the outcomes that I set forward today⁷⁵.

Sous couvert d'un appel à la diplomatie pour trouver une solution négociée aux problèmes internationaux que pose l'Iran, le secrétaire d'État américain acte en réalité un revirement dans la politique étrangère des États-Unis à l'égard de l'Iran : le retour du changement de régime⁷⁶.

B. La mise en place d'une campagne de pression maximale contre l'Iran

1048. Lorsqu'il fait part de sa décision de sortir de l'accord de Vienne le 8 mai 2018, le président américain Donald Trump lance une campagne de « pression maximale » contre l'Iran, annonçant simultanément le rétablissement des sanctions qui avaient été levées conformément au PAGC (1) et le renforcement de la pression économique contre Téhéran à un niveau jusque-là jamais atteint (2). En exerçant une pression inédite sur l'Iran, le président américain espère asphyxier l'économie iranienne et faire plier ainsi le régime à ses conditions pour la négociation d'un nouvel accord⁷⁷. Le lancement de cette campagne de « pression maximale » marque ainsi une rupture avec l'approche des sanctions ciblées, dites « intelligentes », sur laquelle sont fondées les sanctions européennes et onusiennes, et un retour assumé des sanctions globales, délaissées depuis les sanctions contre l'Iraq dans les années 1990⁷⁸.

1. Le rétablissement des sanctions levées par l'accord de 2015

a. *Sanctions secondaires*

1049. Le 8 mai 2018, Donald Trump annonce sa décision de mettre fin à la participation des États-Unis à l'accord de Vienne et de rétablir les sanctions qui ont été levées ou suspendues dans le cadre du PAGC. Parallèlement à cette annonce, le président américain publie un *National Security Presidential Memorandum* ordonnant au secrétaire d'État et au secrétaire au Trésor de prendre les mesures nécessaires pour mettre en œuvre la réimposition

75. Mike POMPEO, *After the Deal : A New Iran Strategy*, précité.

76. Suzanne MALONEY, « The Trump administration's Plan B on Iran is no plan at all », Brookings, 22 mai 2018 ; Seyed Hossein MOUSAVIAN, *Pompeo's Demands On Iran At Odds With Reality*, précité ; Mark FITZPATRICK, *Pompeo's 12 angry demands won't restrain Iran*, précité ; Joshua KEATING, « Pompeo's New Iran Strategy: Regime Change in All but Name », Slate, 21 mai 2018 ; Stephen M. WALT, « Regime Change for Dummies », Foreign Policy, 14 mai 2018.

77. « The US, Iran and “maximum pressure” », précité ; *The Failure of U.S. “Maximum Pressure” against Iran*, précité.

78. Clara PORTELA, « The EU and the strategic use of sanctions as a geo-economic tool », Heinrich Böll Stiftung, 3 fév. 2021.

desdites sanctions dans un délai maximum de 180 jours⁷⁹. Conformément aux orientations du président, l'OFAC annonce dès le 8 mai 2018 que les sanctions primaires et secondaires américaines seraient rétablies après des périodes de 90 ou 180 jours selon les activités concernées, « *to minimize the impact of sanctions on the legitimate activities of those parties undertaken prior to the imposition of sanctions* »⁸⁰.

1050. Après une période transitoire de 90 jours, une première vague de sanctions américaines secondaires est rétablie avec la promulgation le 6 août 2018 du décret présidentiel 13846⁸¹. Dès le lendemain, les sanctions américaines qui concernent les activités suivantes entrent de nouveau en vigueur : (i) l'acquisition par le gouvernement iranien de devises en dollars ; (ii) le commerce de l'Iran en or et métaux précieux ; (iii) la vente directe ou indirecte de métaux bruts ou semi-finis ; (iv) les transactions significatives en rials iraniens ; (v) l'acquisition de dette souveraine iranienne ; et (vi) les transactions impliquant le secteur automobile iranien. Dans un tweet, le président américain met en garde les entreprises des États tiers en précisant que « *anyone doing business with Iran will NOT be doing business with the United States* »⁸². Compte tenu de la portée extraterritoriale des mesures rétablies, les entreprises étrangères – en particulier européennes – qui participeraient aux activités susmentionnées de manière licite s'exposeraient en effet à un risque de poursuites par les autorités américaines.

1051. Annoncée par un tweet faisant référence à la série *Game of Thrones*, une seconde vague de sanctions secondaires est réimposée 180 jours après la sortie par le président américain du PAGC⁸³. Ces mesures concernent (i) le secteur des transports (ports, construction navale, transport maritime) ; (ii) les transactions liées au pétrole ; (iii) les transactions par des institutions financières étrangères avec la Banque centrale d'Iran et les banques iraniennes désignées ; (iv) la fourniture de services de messagerie financière banques sanctionnées ;

79. Donald J. TRUMP, « Ceasing U.S. Participation in the JCPOA and Taking Additional Action to Counter Iran's Malign Influence and Deny Iran All Paths to a Nuclear Weapon », National Security Presidential Memorandum, 8 mai 2018.

80. L'OFAC a publié une déclaration et des questions-réponses pour guider les opérateurs économiques dans le cadre du retour des sanctions qui avaient été levées par l'accord sur le nucléaire iranien. « May 2018 Guidance on Reimposing Certain Sanctions with Respect to Iran », OFAC, 5 nov. 2018, Disponible sur < <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/iran-sanctions/may-2018-guidance-on-reimposing-certain-sanctions-with-respect-to-iran> > (consulté le 10/03/2023), FAQ 2.1.

81. Ce décret révoque l'*executive order* 13716 et réimpose les dispositions pertinentes des cinq décrets sur les sanctions contre l'Iran qu'il avait permis de lever ou amender en application du PAGC. Executive Order 13846, Reimposing Certain Sanctions With Respect to Iran, 6 août 2018.

82. Le message a été publié le 7 août 2018 sur le compte twitter du président américain, @realDonaldTrump

83. Le 2 novembre 2018, le président américain a publié sur son compte twitter, @realDonaldTrump un montage photo le représentant en héros de la série américaine avec la mention « *Sanctions are coming* ». Le lendemain, le général iranien Qassem Soleimani lui a répondu sur son compte twitter @soleimany_ir dans une scène inspirée de la même série avec le message « *I will stand against you* ».

(v) la fourniture de services d'assurance et de réassurance (vi) le secteur énergétique⁸⁴. Afin d'éviter une trop forte déstabilisation du marché pétrolier mondial, les États-Unis accordent des dérogations à huit États – Chine, Corée du Sud, Grèce, Inde, Italie, Japon, Taïwan et Turquie – leur permettant de continuer à s'approvisionner en pétrole iranien pendant une durée de six mois, leur laissant le temps de réduire à néant leurs importations sans encourir de sanctions⁸⁵. Les autorités américaines cessent d'accorder de telles exemptions à compter du 2 mai 2018, la chute des exportations de pétrole iranien à des planchers historiques ayant été compensée par une hausse de la production pétrolière d'autres États tels que l'Arabie saoudite ou les Émirats arabes unis⁸⁶.

b. Sanctions primaires

1052. Les États-Unis prennent également des mesures pour révoquer certaines autorisations relevant des sanctions primaires des États-Unis contre l'Iran et qui avaient été accordées en application du PAGC. Le 6 août 2018, prennent fin les licences pour (i) autoriser l'importation aux États-Unis de tapis iraniens et de denrées alimentaires⁸⁷; (ii) permettre la vente à l'Iran d'aéronefs de transport commercial de passagers et des pièces de rechange et services connexes; et (iii) autoriser les personnes américaines à s'engager dans des transactions liées à la négociation de contrats pour des activités autorisées par le PAGC (*General License I*)⁸⁸. Il convient de souligner que la révocation des deux dernières dérogations ne concerne pas uniquement les personnes américaines mais aussi les entreprises étrangères qui opèrent dans le secteur de l'aéronautique civil, largement dépendant de la technologie américaine. En effet, les autorités américaines suspendent deux des documents cadres qui devaient permettre au constructeur européen Airbus d'exporter vers l'Iran des aéronefs civils⁸⁹. La licence générale H, qui permettait aux filiales étrangères de sociétés mères américaines, de faire affaires avec l'Iran expire également le 4 novembre 2018⁹⁰.

84. *Ibid.*

85. Les États-Unis avaient déjà accordé des exemptions à certains États en 2012. « U.S. grants temporary Iran oil waivers to eight countries including China: Pompeo », Reuters, 5 nov. 2018.

86. Michael R. POMPEO, « Decision on Imports of Iranian Oil », U.S. Department of State, 22 avr. 2019.

87. Iranian Transactions and Sanctions Regulations, 2012, *31 CFR 560*, §560.534-535.

88. OFAC, Statement of Licensing Policy for Activities Related to the Export or Re-export to Iran of Commercial Passenger Aircraft and Related Parts and Services, 27 juin 2018, Disponible sur < <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20180627> > (consulté le 10/03/2023); Peter JEYDEL et Evan ABRAMS, « OFAC Revokes General License H and Takes Other Steps to Continue to Implement the US Withdrawal from the JCPOA », Steptoe, 28 juin 2018, Disponible sur < <https://www.steptointernationalcomplianceblog.com/2018/06/ofac-revokes-general-license-h-and-takes-other-steps-to-continue-to-implement-the-us-withdrawal-from-the-jcpoa/> > (consulté le 10/03/2023).

89. Philippe BONNECARRÈRE, *L'extraterritorialité des sanctions américaines*, précité, p. 10.

90. Statement of Licensing Policy for Activities Related to the Export or Re-export to Iran of Commercial Passenger Aircraft and Related Parts and Services, précité; Peter JEYDEL et Evan ABRAMS, *OFAC Revokes*

1053. Enfin, l'ensemble des personnes et entités qui avaient été retirées de la liste SDN au moment de l'entrée en vigueur de l'accord de Vienne en janvier 2016 sont progressivement remises sur la liste entre l'annonce du retrait américain de l'accord sur le nucléaire et le 5 novembre 2018⁹¹. Mais les autorités américaines désignent également une cinquantaine de banques iraniennes ainsi que leurs filiales (nationales et étrangères) et plus de 400 autres cibles, dont environ 200 personnes et navires dans les secteurs du transport et de l'énergie, ainsi qu'une compagnie aérienne et plus de 65 aéronefs. En tout, ce sont plus de 700 personnes et entités qui ont été inscrites, ou réinscrites, sur la liste SDN dans la première phase de la campagne de pression maximale lancée par l'administration Trump à l'encontre de l'Iran entre le retrait américain du PAGC et le 5 novembre 2018, illustrant la facilité et la rapidité avec lesquelles les autorités américaines peuvent renforcer la pression économique sur un État⁹². Les autorités américaines ont ainsi considérablement élargi la liste des personnes et entités iraniennes avec lesquelles il est interdit de faire affaires, aussi bien pour les *U.S. persons* que pour les *non-U.S. persons*.

2. Le renforcement des sanctions contre Téhéran

a. Les restrictions sur les métaux industriels

1054. Un an jour pour jour après le retrait unilatéral des États-Unis de l'accord de Vienne, Donald Trump annonce de nouvelles sanctions visant le secteur des métaux industriels en Iran. Dans une déclaration, le président américain justifie sa décision en précisant que les nouvelles mesures ciblent les principales sources de revenus du pays après le pétrole, les métaux représentant selon lui 10 % des exportations iraniennes⁹³. Il poursuit ainsi sa campagne de pression maximale en cherchant à restreindre encore davantage la capacité de financement que l'Iran pourrait utiliser pour soutenir le terrorisme international, développer son programme balistique ou encore alimenter les tensions régionales. En vertu de l'*Executive Order 13871*, le président américain autorise des sanctions contre toute personne – américaine ou non – qui prendrait part à toute activité commerciale liée aux secteurs du fer, de l'acier, de

General License H and Takes Other Steps to Continue to Implement the US Withdrawal from the JCPOA, précité.

91. « Changes to the List of Persons Identified as Blocked Solely Pursuant to Executive Order 13599 », Since January 1, 2018, OFAC.

92. « U.S. Government Fully Re-Imposes Sanctions on the Iranian Regime As Part of Unprecedented U.S. Economic Pressure Campaign », OFAC, 5 nov. 2018, Disponible sur < <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm541> > (consulté le 20/03/2023).

93. Comme le souligne une note du service économique de l'ambassade de France à Téhéran, les exportations des secteurs visés par les nouvelles sanctions américaines représentent entre 3 et 8 % des exportations iraniennes selon les sources. Statement from President Donald J. Trump Regarding Imposing Sanctions with Respect to the Iron, Steel, Aluminum, and Copper Sectors of Iran, 8 mai 2019 ; « Régime de sanctions américaines visant le secteur des métaux », Ambassade de France en Iran, Service économique de Téhéran, 2019.

l'aluminium et du cuivre, y compris les services associés notamment bancaires, assurantiels ou de transport⁹⁴. Seules les transactions officielles conduites par le gouvernement des États-Unis ou le système des Nations Unies sont exemptes de sanctions⁹⁵.

1055. En réalité, ces nouvelles mesures visent des secteurs déjà touchés indirectement pour les sanctions américaines. D'une part, elles étendent les sanctions existantes relatives au commerce avec l'Iran de certains métaux bruts et semi-finis, tels que l'aluminium et l'acier, prévues au titre de la section 1245 de l'IFCA et rétablies dès le 6 août 2018 par l'administration Trump⁹⁶. D'autre part, certaines entreprises opérant dans le secteur des métaux ont été inscrites sur la liste SDN dès 2018 comme l'un des principaux acteurs du marché iranien de l'acier, Mobarakel Steel Company ajouté en octobre 2018 pour son soutien au terrorisme⁹⁷. Surtout, les secteurs des métaux sont déjà largement pénalisés par les sanctions qui visent les transports et le système bancaire⁹⁸. Selon Esfandiyar Batmanghelidj, les sanctions américaines visant les métaux pour limiter cette source particulière de revenus n'étaient pas nécessaires en raison des difficultés que l'Iran rencontrait déjà pour rapatrier ses recettes en devises étrangères, eu égard aux restrictions sévères imposées aux canaux bancaires⁹⁹. Pour lui, l'objectif de l'administration Trump serait donc de créer les conditions d'un chômage de masse, les sociétés métallurgiques et minières ainsi que le secteur automobile – plus grand consommateur d'acier iranien – employant près de 6 % de la main d'œuvre totale en Iran¹⁰⁰. Cette stratégie viserait ainsi à alimenter le mécontentement de la population iranienne dans l'espoir qu'elle se retourne contre le régime en place¹⁰¹. Une telle stratégie

94. Les sanctions prévues par les autorités américaines peuvent prendre la forme d'un gel des avoirs situés aux États-Unis, d'une interdiction d'utiliser le système financier américain ou encore d'entrer sur le territoire des États-Unis pour les personnes physiques. Executive Order 13871, Imposing Sanctions With Respect to the Iron, Steel, Aluminum, and Copper Sectors of Iran, 8 mai 2019.

95. Selon le service économique de l'ambassade de France à Téhéran, les États-Unis ont exporté pour 64 millions de dollars de métaux en Iran en 2017, et 54 millions en 2018. *Régime de sanctions américaines visant le secteur des métaux, précité*.

96. « Frequently Asked Questions – Iran Sanctions », Disponible sur < <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/faqs/topic/1551> > (consulté le 21/03/2023), Question 669.

97. Mobarakel Steel Company produit plus de 50 % de l'acier iranien ce qui en fait le plus gros producteur d'acier au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. « Treasury Sanctions Vast Financial Network Supporting Iranian Paramilitary Force That Recruits and Trains Child Soldiers », OFAC, 16 oct. 2018, Disponible sur < <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm524> > (consulté le 21/03/2023); « Mobarakeh Steel Company », Iran Watch, Disponible sur < <https://www.iranwatch.org/iranian-entities/mobarakeh-steel-company> > (consulté le 21/03/2023).

98. Selon le directeur de l'Iran's Mine House, le secteur minier iranien était déjà « 70 percent under sanctions in practice ». « Factbox - Iran's metals under new U.S. sanctions », Reuters, 9 mai 2019.

99. Il souligne qu'un système de dérogation tel que celui qui avait été mis en place pour les exportations de pétrole, dans lequel les revenus de l'Iran s'accumulaient sur des comptes séquestre étroitement contrôlés, aurait suffi. Esfandiyar BATMANGHELIDJ, « New Iran Metals Sanctions Target Jobs, Not Government Revenue », Lobe Log, 9 mai 2019.

100. Voir aussi, Nasser KARIMI et Mehdi FATTAHI, « US sanctions to hit Iran's metals industry, a major employer », The Associated Press, 9 mai 2019.

101. Dans cette optique, l'un des principaux conseillers de Donald Trump en ce qui concerne l'Iran, Mark Dubowitz, a appelé les États-Unis à soutenir plus activement les syndicats ouvriers pour les inciter à la

reviendrait à nier l'éventualité d'un phénomène de ralliement au drapeau, la détérioration des conditions de vie des Iraniens étant susceptibles de fédérer le régime contre les États-Unis, à l'origine des sanctions et de la dégradation de la situation économique¹⁰².

b. Les sanctions politiques

1056. La pression imposée par l'administration Trump sur l'Iran n'est pas seulement économique, mais elle est aussi politique. Considérant qu'il constitue « *the Iranian government's primary means of directing and implementing its global terrorist campaign* », les autorités américaines désignent le Corps des gardiens de la révolution islamique comme une organisation terroriste étrangère en avril 2019, en vertu de la section 219 de l'*Immigration and Nationality Act*¹⁰³. Comme le souligne un rapport du Congrès américain, les effets financiers attendus de cette désignation sont minimes compte tenu des sanctions américaines qui pèsent déjà sur le gouvernement iranien et les entités qui en dépendent¹⁰⁴. En guise de rétorsion, le Conseil suprême de la sécurité nationale de la République islamique d'Iran désigne rapidement comme organisation terroriste le *United States Central Command*, chargé de superviser les opérations militaires américaines au Moyen-Orient¹⁰⁵.

1057. En réaction au tir qui a abattu un drone américain le 20 juin 2019 à proximité des côtes iraniennes, le président américain signe un décret présidentiel qui empêche l'Ayatollah Khamenei et ses proches collaborateurs d'accéder à leurs ressources financières¹⁰⁶. En conséquence, l'OFAC ajoute le Guide suprême iranien ainsi que huit hauts gradés du Corps des Gardiens de la révolution islamique sur la liste SDN¹⁰⁷. Ces mesures sont rapidement été

grève au travers d'un fonds secret géré par la CIA, de la même manière qu'ils avaient soutenu l'opposition polonaise en aidant le syndicat Solidarnosc dans les années 1980. Mark DUBOWITZ, « Build an Iranian Sanctions Wall », *The Wall Street Journal*, 2 avr. 2019.

102. V. *supra* §56, p. 33.

103. C'est la première fois que les États-Unis désignent une organisation militaire officielle d'un autre État comme organisation étrangère terroriste. Statement from the President on the Designation of the Islamic Revolutionary Guard Corps as a Foreign Terrorist Organization, 8 avr. 2019, Disponible sur < <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/statement-president-designation-islamic-revolutionary-guard-corps-foreign-terrorist-organization/> > (consulté le 21/03/2023), White House ; « Secretary Pompeo Announces Intent To Designate IRGC as a Foreign Terrorist Organization », 8 avr. 2019, Disponible sur < <https://eg.usembassy.gov/secretary-pompeo-announces-intent-to-designate-irgc-as-a-foreign-terrorist-organization/> > (consulté le 21/03/2023).

104. Kenneth KATZMAN, *Iran's Revolutionary Guard Named a Terrorist Organization*, IN11093, Congressional Research Service, 9 avr. 2019.

105. Edward WONG et Eric SCHMITT, « Trump Designates Iran's Revolutionary Guards a Foreign Terrorist Group », 8 avr. 2019.

106. White House, Remarks by President Trump at Signing of Executive Order on Iran Sanctions, 24 juin 2019, Disponible sur < <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-signing-executive-order-iran-sanctions/> > (consulté le 21/03/2023) ; Executive Order 13876, Imposing Sanctions With Respect to Iran, 24 juin 2019.

107. « Issuance of Executive Order of June 24, 2019, "Imposing Sanctions with Respect to Iran;" Iran-related Designations; Counter Terrorism Designations », OFAC, 24 juin 2019, Disponible sur

étendues à Javad Zarif, chef de la diplomatie iranienne, permettant à Washington de geler ses actifs et d'entraver les voyages à l'étranger de l'un des architectes et plus fervents défenseurs de l'accord de Vienne¹⁰⁸. Toutefois, la portée de ces mesures apparaît limitée étant donné que les personnalités visées par les autorités américaines ont placé leurs actifs en dehors du système financier international sur lequel les États-Unis peuvent exercer leur contrôle¹⁰⁹. Les sanctions américaines ciblant les plus hautes autorités iraniennes n'en demeurent pas moins symboliques et démontrent la détermination des États-Unis à réagir aux provocations de l'Iran en augmentant la pression sur les élites politiques. Plus encore, la désignation de la plus haute autorité iranienne pourrait confirmer la volonté des États-Unis de chercher un changement de régime en Iran, comme l'ont signalé par le passé les désignations de Saddam Hussein en Iraq, Mouammar Kadhafi en Libye ou Nicolás Maduro au Venezuela¹¹⁰.

c. L'élargissement des secteurs visés par les sanctions américaines

1058. En représailles à l'élimination du général iranien Qassem Soleimani en janvier 2020, l'Iran tire des missiles contre une base aérienne située en Iraq et utilisée par l'armée américaine¹¹¹. Le président américain réagit à ces frappes en renforçant de nouveau la portée des sanctions américaines. Ainsi l'*Executive Order 13902* autorise-t-il des sanctions contre toute personne ou entité – américaine ou non – opérant dans les secteurs de la construction, la fabrication, le textile ou l'exploitation minière en Iran. Sont également visées les personnes qui s'engagent sciemment dans une transaction importante pour la vente, la fourniture ou le transfert vers ou depuis l'Iran et de biens ou de services importants destinés à être utilisés dans l'un de ces secteurs¹¹². Avec la désignation, annoncée simultanément, des principaux

< <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20190624> > (consulté le 21/03/2023).

108. S'il s'est vu accorder un visa d'entrée aux États-Unis pour se rendre à une réunion des Nations Unies sur le développement durable, Javad Zarif a dû rester dans un périmètre restreint autour du siège de l'Organisation mondiale. « Treasury Designates Iran's Foreign Minister Javad Zarif for Acting for the Supreme Leader of Iran », OFAC, 31 juill. 2019, Disponible sur < <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm749> > (consulté le 21/03/2023) ; « Des restrictions américaines à une visite de Javad Zarif à New York critiquées par l'ONU », Le Monde, 16 juill. 2019 ; « Critiques après des restrictions américaines à une visite de Zarif à New York », L'Orient Le Jour, 16 juill. 2019.

109. Selon Mark Dubowitz, la fortune personnelle du Guide suprême s'élèverait à 200 milliards de dollars. Ashish Kumar SEN, « Trump sanctions Iran's Supreme Leader », New Atlanticist, Atlantic Council, 24 juin 2019 ; Adam TAYLOR, « With sanctions on Iran's supreme leader, Trump targets both a religious authority and an economic empire », Washington Post, 25 juin 2019 ; Julian BORGER, « US imposes sanctions on Iran's foreign minister, Javad Zarif », The Guardian, 31 juill. 2019.

110. De la même manière, Kim Jong Un en Corée du Nord et Bashar al-Assad en Syrie ont aussi été visés par des sanctions internationales mais sont toujours au pouvoir. Adam TAYLOR, *With sanctions on Iran's supreme leader, Trump targets both a religious authority and an economic empire*, précité ; Robin WRIGHT, « Trump sanctions Iran's Supreme Leader, but to what end? », The New Yorker, 24 juin 2019.

111. V. *infra* §1131-1133, p. 633 et s.

112. Les sanctions prévues par les autorités américaines peuvent prendre la forme d'un gel des avoirs situés aux États-Unis, d'une interdiction d'utiliser le système financier américain ou encore d'entrer sur le

acteurs du secteur métallurgique en Iran, l'*Executive Order 13902* marque une escalade de la campagne de pression maximale lancée par les États-Unis contre l'Iran tant les secteurs désormais soumis aux sanctions américaines sont larges ¹¹³.

1059. Le 5 juin 2020, l'OFAC publie de nouvelles lignes directives pour donner davantage de précisions sur le périmètre d'application du décret américain signé par le président Donald Trump en janvier 2020 ¹¹⁴. Aussi utiles soient-ils pour les opérateurs économiques opérant en Iran, ces éclaircissements répondent surtout aux nombreuses critiques qui ont visé les sanctions internationales dans le contexte de la pandémie de COVID-19, particulièrement à l'encontre de l'Iran ¹¹⁵. Plus précisément, les questions-réponses mises en ligne par l'OFAC rappellent que l'*Executive Order 13902* prévoit des exemptions humanitaires et précisent que les sanctions secondaires américaines au titre de ce décret ne s'appliquent pas à certains types d'activités dans les secteurs visés lorsqu'il s'agit de fournir des biens ou des services pour des besoins humanitaires, d'hygiène ou de sécurité destinés à un usage domestique en Iran ¹¹⁶.

1060. Sans ces précisions, les autorités américaines auraient pu sanctionner une entreprise qui aurait exporté, vers une société textile iranienne, le tissu nécessaire à la fabrication de masques ou d'autres équipements de protection utilisés dans la lutte contre le Covid-19, le tissu n'étant pas considéré comme un médicament ou un dispositif médical ¹¹⁷. Au lieu de réduire la pression économique sur l'Iran pour lui permettre de lutter efficacement contre

territoire des États-Unis pour les personnes physiques. Executive Order 13902, Imposing Sanctions With Respect to Additional Sectors of Iran, 10 jan. 2020.

113. Les désignations des plus grands fabricants d'acier, d'aluminium, de cuivre et de fer en Iran ont été décidées en application de l'*Executive Order 13871*. « Treasury Targets Iran's Billion Dollar Metals Industry and Senior Regime Officials », OFAC, 10 jan. 2020, Disponible sur < <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm870> > (consulté le 22/03/2023).

114. *Frequently Asked Questions – Iran Sanctions, précité*, Questions 830-833.

115. Voir notamment, « Ease sanctions against countries fighting COVID-19 : UN human rights chief », 24 mars 2020 ; « This Coronavirus Crisis Is the Time to Ease Sanctions on Iran », New York Times, 25 mars 2020 ; « COVID-19: Economic sanctions should be lifted to prevent hunger crises – UN expert », OCHCR, 31 mars 2020, Disponible sur < <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/03/covid-19-economic-sanctions-should-be-lifted-prevent-hunger-crises-un-expert> > (consulté le 22/03/2023) ; Farnaz FASSIHI, « Iran Says U.S. Sanctions Are Taking Lives. U.S. Officials Disagree », New York Times, 1^{er} avr. 2020 ; Jarett BLANC, « Coercion in the Time of the Coronavirus », Carnegie Endowment for International Peace, 8 avr. 2020 ; Enrique GÓMEZ RAMÍREZ et Martin RUSSEL, *Coronavirus and international sanctions : Should sanctions be eased during the pandemic?*, PE 651.924, European Parliamentary Research Service, mai 2020 ; Adrianna MURPHY, Zhaleh ABDI et al., « Economic sanctions and Iran's capacity to respond to COVID-19 », *précité*.

116. *Frequently Asked Questions – Iran Sanctions, précité*, Question 830.

117. « OFAC Issues New FAQs Clarifying Iran Secondary Sanctions », Client Alert, Morrison Foerster, 18 juin 2020, Disponible sur < <https://www.mofo.com/resources/insights/200618-ofac-new-faqs-iran-sanctions> > (consulté le 22/03/2023).

l'épidémie de coronavirus, les États-Unis l'ont au contraire renforcée en imposant de nouvelles sanctions contre le transport maritime et aérien ¹¹⁸, et surtout contre le secteur financier ¹¹⁹.

§2. Les conséquences juridiques de la sortie américaine de l'Accord

1061. La sortie unilatérale des États-Unis de l'accord de Vienne pose un certain nombre de difficultés sur le plan juridique. D'une part, elle interroge sur le maintien des autres participants dans l'accord et la continuité de leurs engagements, malgré la décision de Donald Trump de cesser d'en appliquer les dispositions (A). D'autre part, une fois qu'il est établi que les participants restent tenus de respecter les dispositions de l'Accord, il apparaît que le rétablissement – puis le renforcement – des sanctions secondaires américaines constitue un obstacle majeur à la mise en œuvre par les participants de leurs engagements (B).

A. Le maintien des autres participants dans l'Accord

1062. Lorsque les États-Unis se retirent du PAGC le 8 mai 2018, les autres participants – l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, la Chine et la Russie, mais aussi l'Iran – ont tous fait part de leur intention politique de préserver l'accord de Vienne (1). Se pose toutefois la question de la licéité de la sortie du PAGC au regard du droit international et ses conséquences sur les engagements des autres États signataires (2).

1. Les réactions politiques des signataires de l'accord au retrait américain

a. Les attentes de l'Iran vis-à-vis des Européens

1063. Reflétant les divisions profondes au sein de la République islamique sur le PAGC, les réactions de l'élite politique iranienne au retrait des États-Unis de l'accord sont mitigées ¹²⁰. Le président iranien Hassan Rohani, fervent défenseur de l'accord nucléaire, déclare à plusieurs reprises que l'Iran restera attaché au PAGC tant que les intérêts de l'Iran seront

118. Les sanctions visant le transport maritime iranien ont été décidées en décembre 2019 mais ne sont entrées en vigueur qu'en juin 2020, « pour permettre aux exportateurs de biens humanitaires vers l'Iran de trouver des moyens de transport alternatifs » selon le secrétaire d'État Mike Pompeo. « Designation of the Islamic Republic of Iran Shipping Lines, E-Sail Shipping Company Ltd, and Mahan Air », U.S. Department of State, 11 déc. 2019, Disponible sur < <https://2017-2021.state.gov/designation-of-the-islamic-republic-of-iran-shipping-lines-e-sail-shipping-company-ltd-and-mahan-air/index.html> > (consulté le 22/03/2023) ; « U.S. Sanctions Iranian Shipping Companies », The Iran Primer, 8 juin 2020.

119. « Iran-related Designation Updates; Issuance of Iran-related General License; Publication of Iran-related Frequently Asked Questions », OFAC, 8 oct. 2020, Disponible sur < <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20201008> > (consulté le 22/03/2023).

120. Pour une synthèse des réactions de la classe politique iranienne à la sortie unilatérale des États-Unis de l'accord de Vienne, voir particulièrement « Exiting the Deal Part 3: Iran Responds », The Iran Primer, 14 mai 2018, President Hassan Rouhani.

préservés et que les autres signataires – l’Allemagne, la France, le Royaume-Uni, la Chine et la Russie – respecteront leurs engagements. Toutefois, il prévient également que l’Iran est prêt à reprendre l’enrichissement de l’uranium, sans aucune limite, dans les semaines qui suivent s’ils échouent¹²¹. L’Ayatollah Khamenei critique aussi avec fermeté et véhémence la décision de Donald Trump de cesser d’appliquer les dispositions du PAGC, démontrant une fois de plus que les États-Unis ne sont pas dignes de confiance¹²². Malgré le peu de confiance qu’il place dans les Européens, le Guide suprême a déclaré que la poursuite par l’Iran de ses engagements nucléaires aux termes du PAGC dépendraient des garanties qu’ils pourraient apporter à l’Iran en ce qui concerne la normalisation de ses relations économiques¹²³.

1064. Le 23 mai 2018, l’Ayatollah Khamenei dresse une liste de conditions irréalistes que les Européens doivent satisfaire pour empêcher l’Iran de sortir à son tour de l’Accord et de relancer le développement de son programme nucléaire¹²⁴. Sur le plan juridique, les Iraniens demandent aux Européens de voter une résolution au Conseil de sécurité pour réagir à la sortie des États-Unis du PAGC qui constitue selon eux une violation de la résolution 2231 (2015). S’il est impossible que les Européens obtiennent une telle résolution aux Nations Unies, l’Iran cherche ainsi à pousser les États-Unis à utiliser leur droit de veto au Conseil de sécurité ce qui constituerait un succès politique pour Téhéran.

1065. Sur le plan politique, les Européens doivent s’engager à ne pas évoquer le programme balistique de l’Iran ni son implication dans les crises régionales. Ils avaient pourtant proposé au président américain de relancer des négociations avec l’Iran pour le convaincre de rester dans l’accord de Vienne, sans succès¹²⁵. Ils doivent également s’opposer à toutes les sanctions décidées contre la République islamique d’Iran, en particulier celles des États-Unis. Cette position serait difficilement tenable pour l’Union européenne qui a elle-même mis en place des sanctions économiques contre l’Iran pour réagir aux violations des droits de l’homme

121. Voir en particulier la retranscription de l’allocution du président iranien à la télévision le jour du retrait américain, *Exiting the Deal Part 3: Iran Responds, précité*, President Hassan Rouhani ; Voir aussi, Kay Armin SERJOIE, « “The Americans Cannot Be Trusted.” How Iran Is Reacting to Trump’s Decision to Quit Nuclear Deal », *Time*, 9 mai 2018 ; « Rouhani says Iran may remain part of nuclear accord », *Reuters*, 13 mai 2018 ; Nasser KARIMI et Amir VAHDAT, « Iran president: Uranium enrichment may resume if deal fails », *AP News*, 8 mai 2018.

122. *Exiting the Deal Part 3: Iran Responds, précité*, Supreme Leader Ayatollah Ali Khamenei ; Saeed KAMALI DEHGHAN, « Iran’s leader lambasts Trump over US exit from nuclear deal », *The Guardian*, 9 mai 2018.

123. Hassan Rohani a aussi exprimé son manque de confiance dans les Européens pour garantir à l’Iran les bénéfices escomptés de l’Accord. *Exiting the Deal Part 3: Iran Responds, précité*, President Hassan Rouhani.

124. Ces conditions ont été publiées sur le compte twitter du Guide suprême @khamenei_ir. « Khamenei Sets Conditions for Europe to Preserve Nuclear Deal », *The Iran Primer*, 23 mai 2018 ; Omer CARMi, « When the Ayatollah Cried Mouse », *PolicyWatch 2973*, *The Washington Institute*, 25 mai 2018.

125. *Trump to approve Iran nuclear deal for last time, précité* ; *Nucléaire iranien : Donald Trump lance un ultimatum aux Européens, précité* ; Peter BAKER et Julie HIRSCHFELD DAVIS, *Emmanuel Macron to Press Trump to Keep Iran Nuclear Deal, précité*.

perpétrées par le régime qu'elle serait susceptible de renforcer. Surtout, l'Iran demande aux Européens d'apporter des garanties quant aux bénéfices économiques qu'il entend percevoir en contrepartie de la limitation de son programme nucléaire. Les Européens doivent ainsi garantir que l'Iran pourra vendre autant de pétrole qu'il le souhaite ou compenser les pertes liées aux sanctions américaines. Il est également demandé aux banques européennes de garantir les transactions d'affaires avec l'Iran, malgré les sanctions financières américaines. L'Iran utilise ainsi la sortie des États-Unis de l'accord nucléaire comme levier pour obtenir de nouvelles concessions des Européens en contrepartie de la réduction volontaire de son programme nucléaire. Il est intéressant de souligner que l'Iran n'a exercé aucune pression sur la Chine et la Russie.

1066. Surtout, la décision de Donald Trump renforce les tenants de la ligne dure en Iran, à la fois à confirmant leur mise en garde contre le fait de négocier avec le P5+1, mais aussi en sapant la crédibilité des modérés qui avaient négocié le PAGC et promis une amélioration de la situation économique du pays¹²⁶.

b. La volonté des E3/UE, de la Chine et de la Russie de maintenir l'accord

1067. Depuis l'ultimatum lancé par le président américain en janvier 2018, les E3 examinaient avec les États-Unis la possibilité d'un compromis pour renforcer les dispositions de l'Accord et seraient parvenus début mai à un consensus sur 90 % du texte d'un accord complémentaire¹²⁷, négocié sans la Russie et la Chine¹²⁸. Si les Européens avaient accepté d'imposer des restrictions au programme balistique de l'Iran et de réagir à ses actions déstabilisatrices au Moyen-Orient, aucun consensus n'avait été atteint sur les clauses de caducité de l'accord et sur l'exigence des États-Unis de prolonger indéfiniment les restrictions portant sur la production de combustible nucléaire¹²⁹. Le président américain avait alors

126. Saeed KAMALI DEHGHAN, *Iran's leader lambasts Trump over US exit from nuclear deal*, précité; Holly DAGRES, « Iranian Hardliners' "-Told-You-So" Moment », Atlantic Council, New Atlantacist, 9 mai 2018; Erin CUNNINGHAM et Bijan SABBAGH, « Iran's hard-liners and moderates clash over whether to honor the nuclear deal », Washington Post, 9 mai 2018; Beatrix IMMENKAMP, *Future of the Iran nuclear deal*, Briefing PE 621.897, European Parliamentary Research Service, mai 2018, p. 4-5.

127. Kelsey DAVENPORT, « EU Prepares for U.S. Exit From Iran Deal », Arms Control Today, avr. 2018; Dana ALLIN et Mark FITZPATRICK, « Iran nuclear deal on the ropes », 1^{er} mai 2018; *How Europe Can Save the Iran Nuclear Deal*, Middle East Report 185, International Crisis Group, 2 mai 2018; Mark LANDLER, « Clashing Views on Iran Reflect a New Balance of Power in the Cabinet », New York Times, 12 mai 2018.

128. Selon un diplomate russe interrogé par l'*International Crisis Group*, « *it is neither possible nor acceptable to use the JCPOA as leverage to extract more concessions from Iran* ». *How Europe Can Save the Iran Nuclear Deal*, précité, p. 3.

129. Les Européens ne sont toutefois pas parvenus à adopter des sanctions contre l'Iran liées à son programme balistique avant l'échéance fixée par le président américain, notamment en raison de l'opposition de l'Italie. Mark LANDLER, *Clashing Views on Iran Reflect a New Balance of Power in the Cabinet*, précité; « EU fails to agree new Iran sanctions as Trump deadline nears », Reuters, 16 avr. 2018; « Merkel, May and Macron in last-ditch effort to save Iran deal », Financial Times, 29 avr. 2018.

décidé de sortir de l'accord sur le nucléaire iranien le 8 mai, avant même la fin de son ultimatum fixé le 12 mai.

1068. L'Union européenne, par la voix de la Haute représentante Federica Mogherini, exprime son profond regret face à l'annonce des États-Unis de se retirer de l'accord de Vienne, qui avait pourtant été approuvé à l'unanimité par la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité¹³⁰. Décrivant le PAGC comme une pièce maîtresse de l'architecture mondiale de non-prolifération nucléaire et un accord crucial pour la sécurité régionale, l'UE s'engage à préserver l'Accord conformément à ses intérêts sécuritaires et économiques. Les dirigeants des E3 – l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni – publient également une déclaration commune le 8 mai 2018 dans laquelle ils soulignent leur « engagement continu » en faveur du PAGC¹³¹. Considérant que l'« accord n'est pas mort » en dépit du retrait américain¹³², les E3 affirment leur détermination à assurer la mise en œuvre du PAGC en travaillant avec les autres participants et en veillant à maintenir les bénéfices économiques liés à l'accord au profit de l'économie et de la population iranienne¹³³. Faisant écho aux critiques formulées par Donald Trump à l'encontre de l'accord de Vienne et aux négociations engagées en janvier 2018, les trois Européens ont rappelé leur volonté de capitaliser sur le succès diplomatique que constitue le PAGC pour étendre les négociations avec l'Iran eu égard aux autres sujets majeurs de préoccupation à savoir le programme de missiles balistiques de l'Iran, ses activités régionales déstabilisatrices et la définition d'un cadre de long terme pour le programme nucléaire de l'Iran après l'expiration de certaines dispositions du PAGC.

1069. Si les Européens ont insisté sur leur souhait de travailler avec les autres participants à l'accord de Vienne pour en garantir la mise en œuvre sans les États-Unis, aucune déclaration conjointe n'a été faite par l'E3/UE, la Russie et la Chine. L'absence de réaction commune ne traduit pas un manque d'unité face à la décision américaine mais davantage la divergence d'intérêts et les réponses différentes des différents acteurs. Quelques jours avant l'annonce par le président américain de sa décision, la Russie et la Chine ont publié une déclaration commune confirmant « leur appui indéfectible à l'application intégrale et tangible du Plan

130. Remarks by HR/VP Mogherini on the statement by US President Trump regarding the Iran nuclear deal (JCPOA), 8 mai 2018, Disponible sur < https://www.eeas.europa.eu/node/44238_en > (consulté le 13/03/2023).

131. « Déclaration conjointe du Président de la République Emmanuel Macron, de la Première ministre Theresa May, et de la Chancelière Angela Merkel à la suite de la déclaration du Président Donald Trump sur l'Iran », 8 mai 2018 ; Pour un aperçu des réactions au sein de l'Union européenne et des E3, voir notamment « Exiting the Deal Part 4: World Reacts », The Iran Primer, 10 mai 2018.

132. « L'accord sur le nucléaire iranien n'est pas mort, dit Le Drian », Ouest-France, 23 mai 2018.

133. *Déclaration conjointe du Président de la République Emmanuel Macron, de la Première ministre Theresa May, et de la Chancelière Angela Merkel à la suite de la déclaration du Président Donald Trump sur l'Iran, précité.*

d'action global commun »¹³⁴. Ils ont également invité toutes les parties à l'accord à se conformer strictement aux engagements pris dans celui-ci et à s'abstenir de « toute action risquant d'empêcher la concrétisation des engagements pris dans le Plan d'action ». Comme leurs partenaires européens, les dirigeants russes et chinois expriment leurs regrets et leur inquiétude après l'officialisation de la sortie des États-Unis de l'accord de Vienne et se sont engagés à préserver l'accord¹³⁵.

2. La portée juridique de la sortie de l'Accord par les États-Unis

a. La licéité de la sortie des États-Unis de l'Accord

1070. La sortie de l'accord par l'un de ses participants est prévue de deux manières par le PAGC. D'une part, les mesures et dispositions imposées par l'Accord parviennent à expiration à la date d'extinction, c'est-à-dire dix ans après la date d'adoption du 18 octobre 2015, sous réserve que les résolutions du Conseil de sécurité n'aient pas été remises en place. En principe, le PAGC est donc prévu pour s'appliquer jusqu'au 18 octobre 2025, date à laquelle les participants seront libérés de leurs engagements réciproques et le Conseil de sécurité ne sera plus saisi de la question du nucléaire iranien¹³⁶. D'autre part, l'accord de Vienne prévoit un mécanisme de règlement des différends qui peut être activé en cas de manquement à ses obligations de l'une des parties, qu'il s'agisse de l'Iran ou d'au moins l'un des membres du groupe E3/UE+3¹³⁷.

La décision des États-Unis de ne plus appliquer les dispositions de l'accord de Vienne ne s'est donc pas opérée dans les conditions prévues par l'accord puisqu'elle a été largement antérieure à la date d'extinction, et annoncée sans que le mécanisme de règlement des différends soit actionné. Cela aurait pourtant permis à Washington de cesser, en toute légalité, de respecter ses obligations en vertu du PAGC dès lors qu'il considérait que l'Iran avait manqué à ses engagements. Or, les raisons invoquées par les États-Unis pour sortir de l'Accord relèvent davantage de l'ordre politique et semblent peu susceptibles de déclencher

134. *Déclaration conjointe de la Fédération de Russie et de la République populaire de Chine sur le Plan d'action global commun*, Comité préparatoire de la Conférence des Parties chargées d'examiner le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires en 2020, NPT/CONF.2020/PC.II/7/Rev.1, Nations Unies, 2 mai 2018.

135. Foreign Ministry statement on developments around the Joint Comprehensive Plan of Action on Iran's nuclear programme, 10 mai 2018, Disponible sur < <https://russiaeu.ru/en/news/foreign-ministry-statement-developments-around-joint-comprehensive-plan-action-irans-nuclear> > (consulté le 13/03/2023) ; « China says it regrets the U.S. decision to pull out of Iran deal », Reuters, 9 mai 2018 ; Pour un aperçu des réactions des dirigeants russes et chinois, *Exiting the Deal Part 4: World Reacts*, précité.

136. Certains engagements nucléaires vont toutefois au-delà de cette date (§26). PAGC, précité, Annexe V, §23-24.

137. V. *supra* §956-960, p. 531 et s..

les procédures de règlement des différends visées au PAGC¹³⁸. En tout état de cause, il aurait été difficile pour les États-Unis de prouver l'inexécution par l'Iran de ses obligations alors que l'AIEA a confirmé le respect par l'Iran des dispositions de l'Accord à une dizaine de reprises entre son entrée en vigueur et la sortie anticipée des Américains. Pour autant, ce mécanisme de règlement des différends ne constitue pas en soi une procédure de dénonciation de l'accord, l'accord ne comprenant aucune clause de retrait¹³⁹.

b. L'absence d'effet international opposable aux autres États signataires

1071. Sauf à considérer que le droit international général, coutumier, prévoit le droit pour toute entité souveraine de se délier d'un accord juridique même en l'absence de clause spécifique, la sortie unilatérale des États-Unis de l'accord de 2015 ne trouve pas de fondement légal ni dans celui-ci, ni dans la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité qui l'entérine, quelles sont les conséquences juridiques pour les autres participants ?

1072. De son côté, l'Iran aurait pu saisir la Commission conjointe pour faire constater que les États-Unis « ne respectent pas leurs engagements en vertu du [...] Plan d'action »¹⁴⁰. Toutefois, comme le démontre le rapport du Club des Juristes sur le retrait des États-Unis de l'accord de Vienne, le déclenchement du mécanisme de règlement des différends par l'Iran aurait nécessairement abouti à un rétablissement des sanctions onusiennes, et par ricochet européennes¹⁴¹. Dans le premier scénario, la saisine de la Commission conjointe permettrait à l'Iran d'opposer aux États-Unis une exception d'inexécution qui justifierait « le non-respect de la totalité ou d'une partie de ses propres engagements »¹⁴². Or, une reprise par l'Iran des activités nucléaires interdites aux termes du PAGC déclencherait à son tour le rétablissement des sanctions¹⁴³. Dans le second scénario, l'Iran pourrait demander au Conseil de sécurité de prendre des sanctions contre les États-Unis, mais cette hypothèse est en pratique impossible

138. *Le retrait des États-Unis de l'accord de Vienne sur le programme nucléaire iranien : une situation juridique contrastée, précité*, §70.

139. Charlotte BEAUCILLON, « Le retrait des États-Unis de "l'accord" sur le nucléaire iranien, pratique résiduelle de dénonciation unilatérale d'engagements multilatéraux » in *La dénonciation des traités*, Actes de la 5^e journée de droit international de l'ENS, Florian COUVEINHES MATSUMOTO et Raphaëlle NOLLEZ-GOLDBACH (éd.), Paris : A. Pedone, 2022, p. 89-104.

140. PAGC, *précité*, §36.

141. *Le retrait des États-Unis de l'accord de Vienne sur le programme nucléaire iranien : une situation juridique contrastée, précité*, §75.

142. L'Iran avait souligné que, si les sanctions étaient rétablies en totalité ou en partie, cela constituerait un motif justifiant de sa part le non-respect de tout ou partie de ses engagements au titre du présent Plan d'action. PAGC, *précité*, §36-37.

143. Rien ne semble exclure la possibilité pour le E3/UE+3 d'activer le mécanisme de résolution des différends pour réagir au non-respect par l'Iran de ses engagements, même si celui-ci répond lui-même à l'inexécution par les États-Unis de leurs engagements.

en raison du droit de veto dont dispose Washington au Conseil de sécurité¹⁴⁴. Enfin, dans un troisième scénario, l'Iran pourrait déposer un projet de résolution en vue d'un vote au Conseil de sécurité concernant le maintien de la levée des sanctions onusiennes¹⁴⁵. Une fois de plus, le veto américain au Conseil de sécurité redonnerait juridiquement plein effet aux résolutions onusiennes levées par le PAGC. Finalement, les mécanismes prévus par l'accord de Vienne et les règles de fonctionnement du Conseil de sécurité n'offrent aucune possibilité pour l'Iran d'obtenir une sanction de la sortie unilatérale des États-Unis du PAGC.

1073. De leur côté, les autres participants à l'accord sur le nucléaire iranien – l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, la Chine et la Russie – sont relativement démunis pour réagir à la décision de Donald Trump puisque le PAGC n'a pas prévu la possibilité que l'un des membres du groupe E3/UE+3 saisisse la Commission conjointe dans le cadre d'un différend qui l'opposerait à un autre membre du groupe E3/UE+3¹⁴⁶. Ces États auraient également pu saisir le Conseil de sécurité en soumettant un projet de résolution concernant le maintien des résolutions levées par le PAGC, mais cette démarche aurait également abouti au rétablissement des sanctions onusiennes en raison du veto américain¹⁴⁷. Or, c'est précisément ce que les participants à l'accord ont cherché à tout prix à éviter.

1074. La décision politique des autres participants de maintenir l'accord malgré la sortie unilatérale des États-Unis a eu des conséquences juridiques dans le sens où les dispositions contenues dans le PAGC, la résolution 2231 (2015) et la réglementation européenne en matière de sanctions sont restées en vigueur.

B. Les obstacles juridiques au respect par les signataires de leurs engagements

1075. Malgré la volonté politique des participants de préserver l'accord après la sortie des États-Unis, la mise en œuvre des dispositions contenues dans le PAGC, la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité ou encore les règlements européens, se retrouve paralysée par l'application du régime de sanctions extraterritoriales des États-Unis (1). Malgré leur décision de rester dans l'accord de Vienne, les voies de recours à la disposition des États du P4+1 pour faire valoir la non-conformité à au PAGC du retrait américain s'avèrent limitées et inopérantes (2).

144. Il faudrait également justifier que le retrait des États-Unis de l'Accord constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales afin que des mesures soient prises dans le cadre du Chapitre VII de la Charte.

145. Il peut également laisser le président du Conseil de sécurité soumettre un tel projet de résolution. S/RES/2231 (2015), *précité*, §11.

146. PAGC, *précité*, §36.

147. *Le retrait des États-Unis de l'accord de Vienne sur le programme nucléaire iranien : une situation juridique contrastée, précité*, §78.

1. La menace de sanctions extraterritoriales

a. Le départ précipité des entreprises étrangères du marché iranien

1076. Alors qu'elles avaient été nombreuses à revenir ou s'implanter sur le marché iranien après la conclusion de l'accord de Vienne en 2015¹⁴⁸, les entreprises étrangères réagissent rapidement à la décision de Donald Trump de cesser d'en appliquer les dispositions et, surtout, de rétablir les sanctions levées par le PAGC. Compte tenu de la portée extraterritoriale des mesures réimposées par les États-Unis, les entreprises étrangères sont confrontées à un choix binaire : soit elles décident de rompre leurs relations avec l'Iran et peuvent ainsi continuer à entretenir des relations avec les États-Unis ; soit elles poursuivent leurs relations avec l'Iran mais courent le risque d'être exclues de tout ou partie du marché américain. Le dilemme posé aux firmes multinationales par la réimposition des sanctions secondaires américaines est notamment explicité par la société Total, l'une des premières firmes européennes à avoir signé un contrat majeur avec l'Iran après l'accord de Vienne. Dans un communiqué du 16 mai 2018, la compagnie pétrolière française souligne que ses activités en Iran ne peuvent se poursuivre « à moins qu'une dérogation propre au projet [South Pars] ne soit accordée par les autorités américaines » et ne couvre les risques auxquels serait exposée la société eu égard aux sanctions secondaires applicables en vertu du droit américain :

Il a en effet toujours été clair que Total ne peut pas se permettre d'être exposé à des sanctions secondaires américaines, qui peuvent comprendre la perte des financements en dollars par des banques américaines – qui sont impliquées dans plus de 90 % des opérations de financement de Total – pour ses opérations globales, la perte des actionnaires américaines qui représentent plus de 30 % de son actionnariat ou l'impossibilité de poursuivre ses opérations américaines – les actifs américains représentent plus de 10 milliards de dollars des capitaux employés de Total¹⁴⁹.

1077. Dans les jours ou semaines qui suivent le retrait unilatéral des États-Unis de l'accord, de nombreuses entreprises européennes annoncent leur intention de quitter l'Iran si elles n'obtiennent pas de dérogation des autorités américaines, bien que leurs activités soient licites au regard de leur réglementation nationale¹⁵⁰. Outre Total, d'autres entreprises européennes opérant dans le secteur pétrolier décident de quitter le marché iranien comme la société allemande Wintershall, craignant de ne pas trouver de financement pour ses projets en Iran

148. Voir notamment, *supra* §988, p. 549.

149. La société Total annoncera son départ définitif en août 2018. « Retrait du JCPOA par les Etats-Unis : position de Total relative au projet South Pars 11 en Iran », Total, 16 mai 2018, Disponible sur < <https://totalenergies.com/fr/medias/actualite/communiqués/retrait-du-jcpoa-par-les-etats-unis-position-de-total-relative-au-projet-south-pars-11-en-iran> > (consulté le 13/03/2023) ; « Total cesse toute activité en Iran », Le Monde, 20 août 2018.

150. Ellen R. WALD, « 10 Companies Leaving Iran As Trump's Sanctions Close In », Forbes, 6 juin 2018 ; Benoit FAUCON, « European Firms Start Pulling Back From Iran », The Wall Street Journal, 16 mai 2018.

en raison de son affiliation avec le géant allemand de la pétrochimie BASF, ou encore les armateurs Maersk Tankers et Torm. Le groupe P& I clubs, un ensemble d'assureurs couvrant 90 % du transport de pétrole, décide aussi de cesser de fournir des services d'assurance et de réassurance pour le transport de pétrole iranien ce qui serait susceptible de renforcer l'impact des sanctions américaines sur le secteur pétrolier, de la même manière que les sanctions européennes en matière de sanctions avaient maximisé l'effet de l'embargo pétrolier décidé en 2012¹⁵¹. Le constructeur automobile Peugeot amorce le processus de suspension des activités de ses coentreprises en Iran dès le mois de juin 2018 pour se conformer à la loi américaine, les sanctions secondaires portant sur le secteur automobile devant être rétablies le 6 août¹⁵². L'allemand Siemens renonce également au projet de modernisation de l'infrastructure ferroviaire iranienne en raison du poids relativement faible de son activité en Iran comparativement aux risques élevés que font peser les sanctions américaines sur la poursuite de son activité¹⁵³.

1078. Même si elles sont les principales victimes collatérales de la décision de Donald Trump de déchirer l'accord de Vienne, les entreprises européennes ne sont pas les seules à avoir dû quitter le marché iranien en raison de leur vulnérabilité aux sanctions secondaires américaines. Dans le secteur pétrolier, Lukoil, la deuxième plus grosse compagnie pétrolière russe annonce à la fin du mois de mai 2018 qu'elle renonce à poursuivre ses projets en Iran, invoquant les menaces posées par l'extraterritorialité des sanctions américaines¹⁵⁴. La société indienne Reliance, qui détient la plus grande raffinerie au monde, décide également de ne plus importer de pétrole brut en provenance d'Iran en raison de sa large exposition au système financier américain¹⁵⁵. Dans le secteur automobile, le constructeur japonais Mazda et son concurrent sud-coréen Hyundai suspendent leurs contrats avec l'Iran une semaine après le français Peugeot, leurs intérêts aux États-Unis étant bien supérieurs à ceux que représente le marché iranien¹⁵⁶.

1079. Enfin, la sortie unilatérale des États-Unis de l'accord de 2015 pénalise les rares entreprises américaines qui étaient parvenues à obtenir des contrats en Iran en dépit du

151. *Ibid.*

152. Anne FEITZ, « PSA amorce son retrait d'Iran », *Les Échos*, 4 juin 2018.

153. Alanna PETROFF, « Siemens CEO: We can't do new deals with Iran », *CNN*, 14 mai 2018.

154. Par le passé, les sanctions américaines ont sérieusement affecté l'accès de Lukoil, et d'autres entreprises russes, aux solutions internationales de financement, autant qu'elles ont empêché la réalisation de certains projets d'investissement en Iran. « Lukoil puts Iran plans on hold due to threat of U.S. sanctions », *Reuters*, 29 mai 2018 ; « Major Russian, Indian Energy Firms Reportedly Moving To Pull Out Of Iran », *RFE/RL*, 31 mai 2018.

155. Nidhi VERMA et Alex LAWLER, « India's Reliance to hal oil imports from Iran », *Reuters*, 30 mai 2018 ; *Major Russian, Indian Energy Firms Reportedly Moving To Pull Out Of Iran*, *précité*.

156. « Mazda, Hyundai Leave Iranian Market, Affecting Cars and Shipping », *Radio Farda*, 13 juin 2018 ; « Mazda, Hyundai Leave Iran Market Too », *Iran Focus*, 13 juin 2018.

maintien de la plupart des sanctions américaines¹⁵⁷. En effet, les États-Unis ont décidé de révoquer à compter de novembre 2018 la *General License H* qui autorisait les filiales de sociétés américaines à opérer en Iran. Ainsi, General Electric, qui avait réalisé près de 25 millions de dollars de chiffre d'affaires entre 2016 et le premier trimestre 2018, a dû se résoudre à renoncer au marché iranien en raison du changement de législation aux États-Unis. De la même manière, Honeywell, l'un des principaux équipementiers aéronautiques au monde, et le conglomérat industriel Dover ont décidé de cesser leurs activités en Iran en raison du plein rétablissement des sanctions américaines. Le constructeur aérien Boeing, qui avait annoncé deux contrats avec l'Iran pour un montant total de près de 20 millions de dollars, a lui aussi dû renoncer au marché iranien après la révocation de la licence qui lui avait été accordée¹⁵⁸.

b. Un frein pour la coopération nucléaire civile

1080. L'arrivée au pouvoir de Donald Trump a également des répercussions sur la reprise de la coopération avec l'Iran dans le domaine nucléaire civil prévue par l'accord de Vienne. D'abord, une participation de l'Iran au projet international de Réacteur expérimental à fusion nucléaire (ITER) – lancé au début des années 2000 par l'Union européenne, les États-Unis, la Chine, l'Inde, le Japon, la Russie et la Corée du Sud – avait été envisagée sur initiative de la France¹⁵⁹. Alors qu'ils avaient approuvé la coopération avec l'Iran dans le cadre de l'ITER en juillet 2016, les États-Unis s'y sont finalement opposés après l'arrivée au pouvoir de Donald Trump en janvier 2017¹⁶⁰.

1081. Le 27 mai 2020, les autorités américaines annoncent qu'elles mettent fin au dérogations aux sanctions américaines permettant aux entreprises étrangères de participer aux projets de coopération dans le domaine nucléaire civil prévus aux termes du PAGC, à savoir la reconfiguration du réacteur d'Arak, la fourniture d'uranium enrichi pour le réacteur de recherche de Téhéran, ainsi que l'exportation et le retraitement du combustible usagé¹⁶¹. Les entreprises concernées ont alors 60 jours pour mettre un terme à leur participation dans

157. Asa FITCH et Ian TALLEY, « U.S. Companies Wind Down Iran Business After Nuclear Deal Pullout », *Wall Street Journal*, 5 juin 2018 ; Ellen R. WALD, *10 Companies Leaving Iran As Trump's Sanctions Close In*, précité.

158. « Boeing Says It Will Not Deliver Any Aircraft To Iran », *Radio Farda*, 6 juin 2018.

159. Si l'Iran a annoncé la signature d'un accord de coopération avec la France sur le projet de fusion nucléaire, les autorités françaises ne l'ont jamais confirmé. Richard STONE, « Iranian Sun », *Science*, 9 sept. 2016, vol. 353, n° 6304, p. 1083-1083, 1087 ; « La France et l'Iran vont coopérer sur le nucléaire civil », *La Tribune*, 12 juill. 2016.

160. Richard STONE, « Iranian Sun », précité, p. 1087 ; Richard STONE, « U.S. blocks Iran from fusion megaproject », *Science*, 3 nov. 2017, vol. 358, n° 6363, p. 576.

161. Michael R. POMPEO, « Keeping the World Safe From Iran's Nuclear Program », U.S. Department of State, 20 mai 2020, Disponible sur < <https://2017-2021.state.gov/keeping-the-world-safe-from-irans-nuclear-program/index.html> > (consulté le 22/03/2023) ; Sur ce point, voir « U.S. Ends Sanctions Waivers for Iran Nuclear Projects », *The Iran Primer*, 1^{er} juin 2020.

les projets liés au nucléaire civil, ou pourront être soumises aux sanctions américaines. Les autres participants au PAGC comme l'AIEA ont tous regretté la décision des États-Unis d'entraver la poursuite de la coopération nucléaire civile avec l'Iran, essentielle selon eux pour garantir la nature exclusivement pacifique du programme nucléaire iranien ¹⁶².

2. Les moyens limités de faire valoir la non-conformité à l'Accord de la sortie unilatérale des États-Unis

a. *L'improbable recours devant l'OMC*

1082. Le rétablissement des sanctions secondaires par les États-Unis après le retrait de l'accord de Vienne aurait pu conduire l'Union européenne à saisir l'organe de règlement des différends de l'OMC ¹⁶³, comme elle l'avait fait en 1996 après l'adoption par les États-Unis de la loi Helms-Burton portant atteinte à sa liberté de commercer avec Cuba ¹⁶⁴. Les Communautés européennes considéraient en effet que les restrictions commerciales appliquées par les États-Unis aux marchandises d'origine cubaine, ainsi que l'éventuel refus d'accorder des visas et l'exclusion du territoire des États-Unis des personnes qui n'étaient pas des ressortissants de ce pays, étaient incompatibles avec les obligations qui incombaient aux États-Unis en vertu des règles de l'OMC ¹⁶⁵. Toutefois, la procédure n'a pas été menée à son terme dans le cas du différend opposant les États-Unis aux Communautés européennes en raison de la décision du président américain Bill Clinton de suspendre les sanctions secondaires ¹⁶⁶. S'il n'a pas permis d'élaborer une jurisprudence en matière de contestation

162. JCPOA - Joint statement by the Foreign Ministries of France, Germany and the United Kingdom and the High Representative of the European Union, 30 mai 2020, Disponible sur < <https://franceintheus.org/spip.php?article9758> > (consulté le 22/03/2023) ; « China opposes U.S. canceling sanctions waivers on Iran nuclear projects under JCPOA », Xinhua, 30 mai 2020 ; « Russia Slams 'Dangerous' U.S. Foreign Policy Moves », The Moscow Times, 28 mai 2020 ; « Iran claims nuclear program will continue after end of US waivers », Al Monitor, 28 mai 2020.

163. Le fait que l'Iran ne soit pas membre de l'OMC ne poserait pas de difficulté étant donné que le contentieux opposerait les États-Unis aux Européens, et plus largement à tout État tiers visé par les sanctions secondaires américaines. Il semblerait assez peu probable que la Chine ou la Russie engagent une telle procédure auprès de l'OMC, à la fois parce qu'elles restent assez peu pénalisées par le retour des sanctions américaines et parce qu'elles n'ont jamais fait de recours en la matière devant l'organe de règlement des différends de l'OMC. Lena CHERCHENEFF, « Challenging unilateral and extraterritorial sanctions under international economic law: exploring leads at the WTO and the OECD » in *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Charlotte BEAUCILLON (éd.), Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 2021, p. 239-254, p. 249.

164. Il est intéressant de souligner que les Européens n'ont engagé aucune procédure similaire en réponse aux sanctions extraterritoriales décidées, à la même période, dans le cadre de la loi d'Amato-Kennedy à l'encontre de l'Iran. OMC, *États-Unis – Loi pour la liberté et la solidarité démocratique à Cuba*, Demande de consultation présentée par les Communautés européennes, WT/DS38/1.

165. Sur ce différend, voir notamment John A. SPANOGLE, « Can Helms-Burton Be Challenged under WTO? », *Stetson Law Review*, 1997-1998, vol. XXVII, p. 1313-1340 ; *Le retrait des États-Unis de l'accord de Vienne sur le programme nucléaire iranien : une situation juridique contrastée*, précité, §50-52.

166. Les travaux du Groupe spécial ont été suspendus à la demande des Communautés européennes. « Memorandum of Understanding Concerning the US Helms-Burton Act and the US Iran and Libya Sanctions

de l'extraterritorialité des sanctions américaines auprès de l'OMC, le précédent cubain a néanmoins permis d'identifier les dispositions des accords de l'OMC susceptibles d'être violées dans le cadre des sanctions secondaires rétablies après le retrait des États-Unis du PAGC¹⁶⁷.

1083. À cet égard, Régis Bismuth souligne que la dimension extraterritoriale des sanctions secondaires américaines ne saurait constituer à elle seule une violation du droit de l'OMC, mais que ce sont davantage « les sanctions et mesures qui sont appliquées aux États-Unis et qui restreignent les échanges commerciaux sur ce territoire » qui posent des difficultés¹⁶⁸. Plusieurs motifs auraient ainsi pu être invoqués pour caractériser une « plainte pour violation » de l'Union européenne auprès de l'OMC, conformément au paragraphe 1 de l'article de l' Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce international (GATT). D'une part, l'interdiction faite par les États-Unis d'utiliser le dollar américain pour réaliser des transactions en lien avec l'Iran pourrait constituer une violation de l'article XI du Accord général sur le le commerce et les services (GATS) qui dispose qu'« un membre n'appliquera pas de restrictions aux transferts et paiements internationaux concernant les transactions courantes ayant un rapport avec ses engagements spécifiques »¹⁶⁹. D'autre part, l'interdiction d'obtenir des licences sur le territoire américain, en conséquence d'une violation des sanctions secondaires, pourrait être considérée comme une atteinte à l'interdiction des restrictions quantitatives prévue à l'article XI du gatt, au sens où les importations aux États-Unis des produits proposés par les entreprises sanctionnées pourraient être prohibées¹⁷⁰. Aussi, l'interdiction de soumissionner à des marchés publics aux États-Unis pourrait être contestée

Act », 11 avr. 1997, *International Legal Materials*, mai 1997, vol. 36, p. 529-530 ; OMC, *États-Unis – Loi pour la liberté et la solidarité démocratique à Cuba*, Communication du Président du Groupe spécial, WT/DS38/5.

167. Sur ce point, voir notamment John A. SPANOGLE, « Can Helms-Burton Be Challenged under WTO? », *précité* ; Tom RUYS et Cedric RYNGAERT, « Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions », *précité*, p. 39 et s. ; Plus largement, concernant l'organe de règlement des différends de l'OMC comme voie de recours en matière d'extraterritorialité des sanctions, Maarten SMEETS, « Economic sanctions and the WTO » in Peter A.G. van BERGELJK, *Research Handbook on Economic Sanctions*, Cheltenham & Northampton : Edward Elgar, 2021, p. 280-296 ; Lena CHERCHENEFF, « Challenging unilateral and extraterritorial sanctions under international economic law: exploring leads at the WTO and the OECD », *précité*.

168. Régis BISMUTH, « Pour une appréhension nuancée de l'extraterritorialité du droit américain – Quelques réflexions autour des procédures et sanctions visant Alstom et BNP Paribas », *précité*, p. 804-805.

169. Les restrictions aux paiements et transferts internationaux mises en œuvre par les États-Unis ne sauraient être couvertes par les exceptions prévues à l'article XII du GATS pour préserver la balance des paiements en cas de crise financière, ou l'exception prudentielle qui figure au sein de l'Annexe sur les services financiers du GATS. *ibid.*, p. 805 ; *Le retrait des États-Unis de l'accord de Vienne sur le programme nucléaire iranien : une situation juridique contrastée*, *précité*, §110-111.

170. Régis BISMUTH, « Pour une appréhension nuancée de l'extraterritorialité du droit américain – Quelques réflexions autour des procédures et sanctions visant Alstom et BNP Paribas », *précité*, p. 805 ; *Le retrait des États-Unis de l'accord de Vienne sur le programme nucléaire iranien : une situation juridique contrastée*, *précité*, §117-118 ; Tom RUYS et Cedric RYNGAERT, « Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions », *précité*, p. 43-46.

au regard de l'Accord sur les marchés publics (AMP) de l'OMC¹⁷¹. Le Club des Juristes souligne également que « l'abondance de textes [...] et le manque de lisibilité concernant la réglementation américaine en matière d'embargo contre l'Iran pourraient également constituer une faute au titre de son obligation de transparence »¹⁷². En revanche, il semble peu probable que les clauses de traitement national et de la nation la plus favorisée, soient remises en cause par le rétablissement des sanctions secondaires américaines¹⁷³.

1084. Si les violations telles que celles susmentionnées avaient été caractérisées, les États-Unis auraient pu être tentés d'invoquer les exceptions de sécurité – prévues aux articles XXI du GATT, XIV *bis* du GATS et III, §1 de l'AMP – pour justifier le rétablissement des sanctions secondaires après leur sortie de l'accord de Vienne¹⁷⁴. D'une part, lesdites sanctions n'ont pas été adoptées dans le cadre du Chapitre VII de la Charte en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales. D'autre part, il peut difficilement être établi que la conduite d'activités en lien avec l'Iran par des entreprises étrangères puisse poser une menace directe sur la sécurité nationale américaine¹⁷⁵, bien que les sanctions américaines à l'encontre de l'Iran aient toutes été adoptées pour réagir à une « menace inhabituelle et extraordinaire pour la sécurité nationale, la politique étrangère et l'économie des États-Unis », érigée comme telle par la déclaration d'une urgence nationale en vertu du IEEPA¹⁷⁶.

1085. Pour autant, aucune plainte n'a été introduite à l'OMC pour manquement aux obligations américaines d'ouverture des échanges à l'égard de l'Union européenne en réponse

171. Régis BISMUTH, « Pour une appréhension nuancée de l'extraterritorialité du droit américain – Quelques réflexions autour des procédures et sanctions visant Alstom et BNP Paribas », *précité*, p. 805 ; *Le retrait des États-Unis de l'accord de Vienne sur le programme nucléaire iranien : une situation juridique contrastée, précité*, §112-115 ; Tom RUYS et Cedric RYNGAERT, « Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions », *précité*, p. 46-48.

172. *Le retrait des États-Unis de l'accord de Vienne sur le programme nucléaire iranien : une situation juridique contrastée, précité*, §119.

173. Tom RUYS et Cedric RYNGAERT, « Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions », *précité*, p. 39-43.

174. *Le retrait des États-Unis de l'accord de Vienne sur le programme nucléaire iranien : une situation juridique contrastée, précité*, §120 ; Sur l'utilisation des exemptions de sécurité par les États-Unis pour justifier l'imposition de sanctions extraterritoriales, Thomas COURBE, Emmanuelle MIGNON et Diégo COLAS, « Le droit comme arme économique : l'Europe face aux sanctions et aux législations extraterritoriales », *Revue Défense Nationale*, 2019, p. 60 ; George-Dian BALAN, « The Latest United States Sanctions Against Iran : What Role to the WTO Security Exceptions ? », *Journal of Conflict and Security Law*, hiver 2013, vol. 18, n° 3, p. 365-393 ; Tom RUYS et Cedric RYNGAERT, « Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions », *précité*, p. 60-62 ; Maarten SMEETS, « Economic sanctions and the WTO », *précité*.

175. Régis BISMUTH, « Pour une appréhension nuancée de l'extraterritorialité du droit américain – Quelques réflexions autour des procédures et sanctions visant Alstom et BNP Paribas », *précité*, p. 806.

176. Pour ce qui concerne l'Iran, Executive Order 12957, *précité*.

au rétablissement des sanctions secondaires par les États-Unis¹⁷⁷. Ellie Geranmayeh et Manuel Lafont Rapnouil identifient trois raisons qui expliquent que l'Union européenne n'ait engagé aucune procédure auprès de l'OMC en réaction au retrait des États-Unis de l'accord sur le nucléaire¹⁷⁸. D'une part, la résolution des différends au sein de l'OMC est un processus lent qui n'aurait pas permis d'apporter une réponse immédiate et efficace pour maintenir les relations économiques entre l'Iran et l'Union européenne. D'autre part, une telle procédure aurait été susceptible d'alimenter la liste des griefs que l'administration américaine pourrait avoir à l'encontre de l'OMC, dans un contexte particulièrement tendu. Enfin, une action européenne contre les sanctions secondaires américaines auprès de l'OMC aurait pu s'avérer contre-productive, par exemple en encourageant les États-Unis à porter de nouvelles affaires devant l'OMC en invoquant la clause d'exemption de sécurité.

b. La saisine de la Cour internationale de Justice

1086. Principal organe judiciaire des Nations Unies, la CIJ a une double compétence à la fois contentieuse – puisqu'elle règle les différends entre les États qui lui sont soumis, et consultative, car elle donne des avis non contraignants sur les questions d'ordre juridique que lui posent les organes des Nations Unies et les institutions spécialisées¹⁷⁹. Mais sur quel(s) fondement(s) pourrait se fonder la compétence de la Cour eu égard au différend né du retrait américain de l'accord de Vienne¹⁸⁰ ? D'abord, le PAGC ne contient aucune clause compromissoire par laquelle les États participants s'engageraient à accepter la compétence de la Cour si un différend survenait avec un autre État quand à l'application dudit plan¹⁸¹. Étant donné que seuls l'Allemagne et le Royaume-Uni ont accepté la juridiction obligatoire de la Cour parmi les participants au PAGC, la CIJ ne pouvait vraisemblablement pas être saisie pour résoudre le différend résultant du non-respect par les États-Unis de la résolution 2231¹⁸². Les autres participants auraient toutefois pu saisir la Cour dans le cadre d'un compromis mais une telle initiative semblait exclue en raison de la position américaine¹⁸³.

177. « Liste chronologique des différends », Disponible sur < <https://www.wto.org/> > (consulté le 15/03/2023).

178. Ellie GERANMAYEH et Manuel LAFONT RAPNOUIL, « Meeting the challenge of secondary sanctions », ECFR, 25 juin 2019.

179. Voir particulièrement le site internet de la Cour, CIJ, Compétence, Disponible sur < <https://www.icj-cij.org/fr/competence> > (consulté le 24/04/2023).

180. Sur les fondements de la compétence contentieuse de la Cour internationale de Justice, voir notamment CIJ, Fondements de la compétence de la Cour, Disponible sur < <https://www.icj-cij.org/fr/fondements-de-la-competence> >.

181. Charlotte BEAUCILLON, « Le retrait des États-Unis de "l'accord" sur le nucléaire iranien, pratique résiduelle de dénonciation unilatérale d'engagements multilatéraux », *précité*, p. 91.

182. « Déclarations d'acceptation de la juridiction obligatoire », CIJ.

183. *Le retrait des États-Unis de l'accord de Vienne sur le programme nucléaire iranien : une situation juridique contrastée*, *précité*, §46.

1087. En réponse à la décision du président des États-Unis de mettre fin à sa participation au PAGC le 8 mai 2018, l'Iran introduit le 16 juillet de la même année une instance devant la CIJ pour des violations alléguées du Traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires conclu entre les deux États le 15 août 1955¹⁸⁴. La compétence de la Cour pour connaître du différend susmentionné est fondée sur le paragraphe 2 de l'article XXI du traité d'amitié¹⁸⁵. L'Iran fait ainsi valoir devant la Cour que le rétablissement des sanctions levées par l'accord de Vienne viole de multiples dispositions du traité d'amitié qui prévoit des relations amicales entre les deux États et encourage les échanges commerciaux¹⁸⁶. Le même jour, l'Iran présente une demande en indication de mesures conservatoires afin que soient sauvegardés ses droits en vertu du traité d'amitié en attendant que la Cour se prononce sur le différend porté devant elle¹⁸⁷. Par une ordonnance du 3 octobre 2018, la CIJ demande aux États-Unis de supprimer toute entrave – y compris financière – que les mesures annoncées le 8 mai 2018 mettent à la libre exportation vers le territoire de la République islamique (i) de médicaments et de matériel médical ; (ii) de denrées alimentaires et de produits agricoles ; et (iii) des pièces détachées, des équipements et des services connexes (notamment le service après-vente, l'entretien, les réparations et les inspections) nécessaires à la sécurité de l'aviation civile¹⁸⁸.

1088. Cependant, les États-Unis contestent la compétence de la Cour et la recevabilité de la requête iranienne en soulevant cinq exceptions préliminaires, toutes écartées par la CIJ¹⁸⁹. En dépit du caractère obligatoire des mesures indiquées par la CIJ¹⁹⁰, les États-Unis ont maintenu le rétablissement des sanctions secondaires décidé le 8 mai 2018 et n'ont pas permis la réalisation des paiements et transferts de fonds dans le cadre de transactions avec

184. CIJ, *Violations alléguées du traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires de 1955 (République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique)*, Requête introductive d'instance, *Recueil 2018*; Traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires entre les États-Unis et l'Iran, signé à Téhéran le 15 août 1955, entré en vigueur le 16 juin 1957, *Recueil des Traités*, vol. 284, n° 4132; Sur cette affaire, voir notamment Ghislain POISSONNIER, « Compétence de la Cour internationale de justice dans l'affaire Iran c/ États-Unis sur le nucléaire », *Recueil Dalloz*, 2021, p. 568.

185. Le traité d'amitié a déjà permis à l'Iran d'instituer deux affaires devant la Cour, voir à ce propos les requêtes introductives d'instance des affaires Plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique) et Certains actifs iraniens (République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique).

186. *Requête introductive d'instance, précité*, §39-49.

187. CIJ, *Violations alléguées du traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires de 1955 (République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique)*, Demande en indication de mesures conservatoires, *Recueil 2018*.

188. CIJ, *Violations alléguées du traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires de 1955 (République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique)*, Ordonnance du 3 octobre 2018, *Recueil 2018*.

189. CIJ, *Violations alléguées du traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires de 1955 (République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique)*, Exceptions préliminaires des États-Unis, *Recueil 2019*; CIJ, *Violations alléguées du traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires de 1955 (République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique)*, Exceptions préliminaires – Arrêt du 3 février 2021, *Recueil 2021*.

190. CIJ, Questions fréquemment posées, Disponible sur < <https://www.icj-cij.org/fr/questions-frequemment-posees> > (consulté le 27/04/2023), Les décisions de la Cour ont-elles force obligatoire ?

l'Iran, la Cour n'ayant aucun moyen de faire appliquer ses décisions¹⁹¹. L'indication de mesures conservatoires par la CIJ constitue à cet effet un succès relatif pour l'Iran, somme toute symbolique.

1089. Pour ce qui concerne sa compétence consultative, seuls les organes des Nations Unies et certaines institutions spécialisées peuvent saisir la Cour¹⁹². La Cour aurait ainsi pu être saisie à l'initiative de l'AIEA – en tant qu'organisme apparenté – ou par l'Assemblée générale des Nations Unies, après l'adoption d'une résolution à la majorité des deux tiers¹⁹³. La Cour aurait ainsi pu donner son avis, non contraignant, sur la sortie des États-Unis du PAGC et le rétablissement des sanctions secondaires¹⁹⁴. Toutefois, ni l'AIEA, ni l'Assemblée générale des Nations Unies n'ont sollicité l'avis de la Cour sur ces questions.

Section II. L'impossible sauvetage de l'accord de Vienne

1090. Si la responsabilité du délitement du PAGC incombe aux États-Unis, qui ont décidé d'en sortir unilatéralement, les Européens doivent quant à eux s'employer à garantir à l'Iran les bénéfices économiques attendus de la limitation de ses activités nucléaires. À cet égard, les Européens adoptent une approche prudente visant à éviter les sanctions américaines, plutôt qu'à confronter les États-Unis quant au caractère extraterritorial des sanctions décidées à l'encontre de l'Iran¹⁹⁵. Ils n'ont ainsi pu empêcher l'Iran de plonger dans la crise économique la plus sévère qu'a connu le pays depuis la révolution islamique (§1). En conséquence, l'Iran décide de réduire progressivement ses engagements nucléaires, jusqu'à suspendre totalement l'application des dispositions du PAGC. Une course contre la montre s'engage alors pour trouver une solution négociée garantissant la nature exclusivement pacifique du programme nucléaire iranien (§2).

191. Daniel VENTURA, « Les effets de l'ordonnance de la Cour internationale de justice du 3 octobre 2018 sur les opérateurs économiques et financiers », *Revue internationale des services financiers*, 2018, n° 4, p. 18-23.

192. Les États participants ne peuvent donc demander l'avis juridique de la Cour sur le différend résultant du non-respect par les États-Unis de la résolution 2231 (2015). CIJ, Compétence en matière consultative, Disponible sur < <https://www.icj-cij.org/fr/competence-en-matiere-consultative> > (consulté le 27/04/2023).

193. CIJ, Organes et institutions autorisés à demander un avis consultatif, Disponible sur < <https://www.icj-cij.org/fr/organes-institutions-autorises> > (consulté le 27/04/2023).

194. *Le retrait des États-Unis de l'accord de Vienne sur le programme nucléaire iranien : une situation juridique contrastée, précité*, §92-97.

195. Si cette confrontation pourrait être efficace, elle serait probablement assortie d'un coût politique important pour la relation transatlantique. Clara PORTELA, *Creativity Wanted : Countering the extraterritorial effects of US sanctions*, Brief 22, EUISS, oct. 2021, p. 5.

§1. L'incapacité des autres signataires de garantir à l'Iran les bénéfices escomptés de l'Accord

1091. Si les Européens ont cherché à éviter les sanctions américaines pour mettre en œuvre leurs engagements aux termes du PAGC, ils ont parfois manqué de courage politique pour confronter les États-Unis sur l'extraterritorialité des sanctions et permettre à leurs entreprises d'entretenir des relations économiques et commerciales avec l'Iran, légitimes au regard de la législation européenne (A). En dépit des efforts déployés par les Européens, mais aussi la Chine, pour garantir à l'Iran les bénéfices économiques de l'accord, l'Iran a renoué avec la récession dès 2018 en raison de ses difficultés à exporter son pétrole. Sur le plan économique, la stratégie de « pression maximale » mise en œuvre par Donald Trump a atteint ses objectifs en plongeant la République islamique d'Iran dans la crise économique la plus sévère de son histoire (B).

A. Les moyens d'action limités de l'Union européenne pour contrer l'extraterritorialité des sanctions américaines

1092. À l'issue du sommet de Sofia qui s'est tenu le 16 mai 2018, les États membres de l'UE décident d'agir sur plusieurs volets pour affirmer leur engagement envers le PAGC et leur souveraineté économique, entravée par le rétablissement des sanctions secondaires américaines. Pour autant, la demande d'exemptions auprès des autorités américaines et les tentatives d'échapper aux sanctions américaines en faisant transiter les paiements par la BEI ou la Banque centrale d'Iran sont des échecs (1). Si elles sont mises en œuvre, les initiatives qui sont ensuite prises pour réactiver la loi de blocage de 1996 ou réaliser des transactions en dehors du système financier international ont une efficacité somme toute très limitée (2). Si le renforcement de l'euro dans le système monétaire international permettrait sur le long terme de réduire la dépendance au dollar des économies européennes, et ainsi leur vulnérabilité aux sanctions américaines, il ne peut constituer une réponse immédiate aux difficultés posées par le rétablissement des sanctions secondaires américaines¹⁹⁶.

1. L'échec des premières initiatives européennes

a. Le recours à la BEI

1093. Anticipant les difficultés de financement auxquelles risquaient d'être confrontées les entreprises européennes en raison du maintien des sanctions primaires américaines, l'Union européenne avait déjà évoqué le rôle que pouvait jouer la BEI dans la reprise des relations commerciales et financières avec l'Iran au moment de la conclusion du PAGC en 2015¹⁹⁷.

196. V. *infra* §1166, p. 656.

197. V. *supra* §985, p. 547.

Aux termes de l'article 30 du TFUE, la BEI accorde des prêts et des garanties afin de « contribuer, en faisant appel aux marchés des capitaux et à ses ressources, au développement équilibré et sans heurt du marché intérieur dans l'intérêt de l'Union »¹⁹⁸. Si elle finance principalement des projets d'investissement au sein de l'Union, la BEI réalise également des opérations en dehors de l'Union à l'appui des politiques extérieures de l'UE. Après le sommet informel qui a réuni les dirigeants de l'Union européenne à Sofia, la Commission européenne a « lancé le processus formel qui lèvera les obstacles juridiques empêchant de décider, dans le cadre de la garantie budgétaire de l'UE, de financer des activités en dehors de l'Union européenne, en Iran »¹⁹⁹. L'objectif est de permettre à la BEI de soutenir les investissements européens en Iran malgré le rétablissement des sanctions américaines, en particulier pour les petites et moyennes entreprises.

1094. Le 6 juin 2018, la Commission européenne adopte une décision déléguée pour rendre l'Iran éligible au bénéfice du mandat de prêt extérieur de la Banque européenne d'investissement et permettre à l'Union européenne de continuer à « défendre ses intérêts politiques et économiques en Iran », malgré la décision des États-Unis de se retirer du PAGC²⁰⁰. Si cette décision autorise la Banque européenne d'investissement à contribuer à la mise en œuvre de projets en Iran, elle « ne constitue pas un engagement de la BEI à soutenir des projets en Iran, qui continue de relever de la compétence des organes de direction de la BEI »²⁰¹. Malgré son soutien aux efforts de l'Union européenne pour sauver l'accord de Vienne, le président de la BEI, Werner Hoyer, a précisé dès le mois de juillet 2018 que l'institution financière « ne pouvait pas jouer un rôle actif » en Iran. Eu égard aux sanctions décidées par les États-Unis à l'encontre de l'Iran, la banque craint qu'une coopération avec la République islamique menace sa capacité à lever des fonds sur les marchés américains et mette en péril ses activités à l'échelle mondiale²⁰².

1095. De la même manière, Bpifrance – la Banque publique d'investissement française – est contrainte de geler le dispositif sur lequel elle travaillait depuis la conclusion du PAGC

198. TFUE, *précité*.

199. « La Commission européenne agit pour protéger les intérêts des entreprises européennes qui investissent en Iran, dans le cadre du maintien de l'engagement de l'UE envers le plan d'action global commun », Communiqué de presse, 18 mai 2018.

200. L'Iran avait préalablement été placé sur la liste des États « potentiellement éligibles » en mars 2018. Décision déléguée (UE) C(2018) 3730, *précité*; Décision (UE) 2018/412 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2018 modifiant la décision n° 466/2014/UE accordant une garantie de l'Union européenne à la Banque européenne d'investissement en cas de pertes résultant d'opérations de financement en faveur de projets menés hors de l'Union, *J. O.*, L 76; Matthew PARRY, *Extending the European Investment Bank's External Lending Mandate to Iran*, At a Glance PE 623.544, Parlement européen, juin 2018.

201. Voir à ce propos le contexte de l'acte délégué, Décision déléguée (UE) C(2018) 3730, *précité*.

202. La Banque a exprimé ses premières inquiétudes dès le mois de juin, la BEI ayant une dette obligataire de 500 milliards d'euros. « EIB says cannot ignore U.S. sanctions on Iran », Reuters, 6 juin 2018; « La BEI ne se risquera pas en Iran », L'AGEFI Quotidien, 19 juill. 2018; Robin EMMOTT et Alissa de CARBONNEL, « European Investment Bank casts doubt on EU plan to salvage nuclear deal », Reuters, 18 juill. 2019.

pour permettre aux entreprises européennes de mener des projets en Iran, en raison du rétablissement des sanctions secondaires américaines²⁰³. Quand bien même Bpifrance n'est pas une banque américaine et n'a pas de licence bancaire aux États-Unis, le fait qu'elle réalise des opérations en dollars, compte des Américains parmi ses collaborateurs, utilise des applications informatiques américaines ou réalise des déplacements aux États-Unis constituent « autant d'opportunités pour le législateur américain et pour le Département de la justice d'intervenir contre elle »²⁰⁴. L'impossibilité pour les banques publiques d'investissement – à l'échelle européenne comme nationale – d'aider les entreprises européennes à faire affaires avec l'Iran en raison des sanctions américaines illustre à quel point la lutte contre l'extraterritorialité est désormais « non plus un sujet technique, mais politique, et même diplomatique »²⁰⁵.

b. Le rejet par les États-Unis des demandes exemptions formulées par les Européens

1096. Considérant que le rétablissement des différentes sanctions secondaires américaines porte atteinte à la souveraineté européenne, les représentants des E3 cherchent à engager un dialogue ferme avec les États-Unis pour obtenir un certain nombre d'exemptions et rechercher des assurances sur la protection du commerce et des investissements légaux en Iran. Dans une lettre du 4 juillet 2018 adressée au secrétaire d'État Mike Pompeo et au secrétaire au Trésor Steven Mnuchin, les ministres européens des Affaires étrangères et de l'Économie des E3 rappellent leur détermination à préserver l'accord de Vienne qui demeure selon eux le meilleur moyen d'empêcher que l'Iran accède à l'arme nucléaire²⁰⁶. En tant que proches alliés, les Européens attendent des États-Unis qu'ils s'abstiennent de prendre des mesures susceptibles de nuire aux intérêts de l'Europe en matière de sécurité. Ils espèrent ainsi que « les effets extraterritoriaux des sanctions secondaires américaines ne seront pas appliqués aux entités et aux individus de l'UE, et que les États-Unis respecteront ainsi notre décision politique et la bonne foi des opérateurs économiques sur le territoire légal de l'UE ».

203. Entretien avec une personne impliquée dans la mise au point de ce dispositif. Le dispositif prévu par Bpifrance permettait d'éviter tout lien de rattachement à la réglementation de sanctions primaires américaines. À ce propos, voir particulièrement l'audition de Karine Demonet, directrice de la conformité et du contrôle permanent à Bpifrance, auprès du Sénat. Philippe BONNECARRÈRE, *L'extraterritorialité des sanctions américaines, précité*, p. 57-590 ; Voir aussi, « Iran : la BPI va verser 500 millions d'euros par an aux entreprises françaises », *La Tribune*, 24 sept. 2017 ; « Karine Demonet (Bpifrance) : « Aider les entreprises à exporter en Iran est un projet ambitieux » », *Décideurs Magazine*, 14 déc. 2017.

204. Bpifrance a ainsi renoncé à accompagner les entreprises européennes sur le marché iranien par crainte des sanctions secondaires américaines et d'être désignée sur la liste SDN, pénalisant l'ensemble de ses activités. Philippe BONNECARRÈRE, *L'extraterritorialité des sanctions américaines, précité*, p. 57-58.

205. *Ibid.*

206. « Joint letter from the European parties to the Vienna Agreement to their U.S. counterparts », 6 juin 2018, Disponible sur < <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/iran/news/article/joint-letter-from-the-european-parties-to-the-vienna-agreement-to-their-u-s> > (consulté le 09/03/2023).

1097. En conséquence, les représentants européens demandent à leurs homologues :

- de ne pas appliquer de sanctions secondaires aux entreprises qui avaient initié ou conclu des contrats avec l'Iran avant la date d'application de l'accord, c'est-à-dire le 16 janvier 2016²⁰⁷ ;
- de confirmer publiquement les domaines d'activité qui ne sont pas soumis aux sanctions secondaires, notamment les médicaments et le matériel de santé ; de garantir des exemptions dans les secteurs clés, en particulier ceux de l'énergie, l'automobile, l'aviation civile et les infrastructures ;
- de garantir des exemptions permettant de maintenir des canaux de financement et des canaux bancaires avec l'Iran ; cela inclut en particulier le maintien de liens avec la Banque centrale d'Iran et avec les autres banques iraniennes qui ne sont pas sous le coup de sanctions européennes, ainsi que la présentation des services de messagerie financière SWIFT avec ces banques ;
- de garantir une extension et une adaptation des délais d'extinction des activités permettant aux entreprises, qui pourraient choisir de quitter l'Iran, de clore leurs projets dans de bonnes conditions ;
- de prolonger la « License H » permettant aux filiales étrangères de firmes américaines de poursuivre leurs activités ;
- de réaffirmer l'exemption des comptes bancaires des ambassades.

1098. Dans une lettre qui n'a pas été rendue publique, mais dont le contenu a été décrit à Bloomberg News, les autorités américaines ont sans surprise rejeté en bloc les demandes formulées par les Européens, rappelant leur volonté d'exercer une pression financière sans précédent sur le régime iranien depuis leur retrait de l'Accord²⁰⁸. Ainsi reprennent-ils les arguments des Européens ayant trait à la sécurité nationale pour justifier leur décision de ne faire aucune exception à leur stratégie de pression maximale. S'il refuse toute forme d'exemptions générales ou de clause d'antériorité pour les Européens, le secrétaire au Trésor s'est dit prêt à envisager des dérogations pour les États qui auraient besoin d'un délai supplémentaire pour réduire leurs importations de pétrole²⁰⁹. Les Américains n'ont donc accédé à aucune demande des Européens qui leur aurait permis de tenir leurs engagements aux termes du PAGC. Les seuls allègements de la menace de sanctions secondaires frappant les entreprises européennes qui leur ont été proposées visaient au contraire à encourager les États européens à se conformer à la volonté des États-Unis de priver l'Iran de ses recettes

207. Il s'agit d'une clause d'antériorité ou « clause du grand-père ».

208. Nick WADHAMS, « Mnuchin, Pompeo Reject European Bid for Iran Waivers », Bloomberg, 13 juill. 2018.

209. *Ibid.* ; Lesley WROUGHTON, « Mnuchin says U.S. to consider waivers on Iran sanctions », Reuters, 16 juill. 2018.

pétrolières, alors même que l'Union européenne venait de renouveler son engagement à favoriser les exportations de pétrole iranien en dépit du retour des sanctions américaines²¹⁰. Face à l'inflexibilité des autorités américaines, le ministre français de l'Économie, Bruno Le Maire, a souligné la nécessité pour l'Europe de « se doter d'instruments pour résister aux sanctions extraterritoriales et mettre en place des circuits de financements autonomes »²¹¹.

c. Le canal de la Banque centrale d'Iran

1099. Après la réunion de Sofia, la Commission européenne a encouragé les États membres à « examiner la possibilité de transferts bancaires ponctuels vers la Banque centrale d'Iran »²¹². Ce mode opératoire permettrait non seulement aux Européens de poursuivre leurs achats de pétrole iranien, et à la République islamique de percevoir les recettes liées aux exportations pétrolières en dépit des sanctions américaines. Comme l'a souligné le rapport du Sénat sur l'extraterritorialité des sanctions américaines, la demande de la Commission ne semblait pas réaliste dans la mesure où les banques commerciales européennes étaient déjà réticentes à réaliser des transactions impliquant un partenaire iranien avant même la sortie des États-Unis de l'Accord, par crainte des sanctions secondaires²¹³.

1100. S'agissant des banques centrales – nationales ou européenne –, leur implication n'a pas été rendue possible en raison de leur assujettissement aux obligations de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. En dépit des immunités dont bénéficient les réserves de change, les banques centrales pourraient en théorie être sanctionnées si elles venaient à contourner sciemment et ouvertement les sanctions américaines²¹⁴. Les États européens ont un temps considéré d'utiliser les banques centrales pour faciliter les transactions avec l'Iran, faisant le pari que l'administration Trump n'oserait pas sanctionner la « banque des banques » d'un État allié²¹⁵. Ils y ont finalement renoncé, les autorités américaines n'ayant pas manqué de rappeler aux Européens qu'elles sanctionneraient toute personne ou entité participant, de près ou de loin, à des transactions avec l'Iran²¹⁶. Sigan Mandelker, sous-secrétaire d'État au Trésor en charge du terrorisme et du renseignement

210. Statement from the Joint Commission of the Joint Comprehensive Plan of Action, Disponible sur < https://www.eas.europa.eu/node/48076_en > (consulté le 10/03/2023).

211. « Iran: Fin de non-recevoir des Etats-Unis aux demandes européennes, dit Le Maire », Reuters, 12 juill. 2018.

212. *La Commission européenne agit pour protéger les intérêts des entreprises européennes qui investissent en Iran, dans le cadre du maintien de l'engagement de l'UE envers le plan d'action global commun, précité.*

213. Philippe BONNECARRÈRE, *L'extraterritorialité des sanctions américaines, précité*, p. 14. *supra* §1006-1013, p. 560 et s..

214. *Ibid.*, p. 14-15.

215. Josh LEDERMAN et Dan DE LUCE, « How Europe plans to skirt Trump's sanctions and keep doing business with Iran », NBC News, 4 sept. 2018.

216. Esfandiyar BATMANGHELIDJ et Ellie GERANMAYEH, « Bankless task: can Europe stay connected to Iran? », ECFR, 10 oct. 2018.

financier, a mis en garde les Européens à cet effet en déclarant : « *any country that allows its central bank to be involved in deception in support of terrorism requires the highest levels of scrutiny, particularly when the country itself is the world's largest state sponsor of terrorism* »²¹⁷.

2. Des dispositifs à l'efficacité limitée

a. La réactivation de la loi de blocage de 1996

1101. En réponse au rétablissement des sanctions américaines contre l'Iran, l'Union européenne a réagi sur le terrain du droit pour poursuivre la mise en œuvre intégrale et effective de l'accord de Vienne, tout en protégeant les entreprises européennes. Comme elle l'avait annoncé le 18 mai 2018 à l'issue d'une réunion informelle des dirigeants européens à Sofia, la Commission européenne a décidé d'actualiser le règlement (UE) 2271/96 dit « loi de blocage » qui avait été adopté en 1996 contre l'application extraterritoriale des lois Helms-Burton renforçant l'embargo contre Cuba et d'Amato-Kennedy interdisant les investissements dans le secteur énergétique iranien. Cette loi a pour effet d'annuler toute décision de justice étrangère fondée sur les dispositions énumérées dans son annexe, et d'ouvrir le droit aux opérateurs économiques d'être indemnisés pour tout dommage découlant de l'application extraterritoriale concernée par les personnes ou entités ayant causé ledit dommage²¹⁸. Le 6 juin, la Commission a adopté la mise à jour dudit règlement en ajoutant à son champ d'application les sanctions extraterritoriales rétablies par les États-Unis à l'encontre de l'Iran à savoir l'*Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012*, le *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012* et l'*Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012*²¹⁹. La mise à jour de la loi de blocage est entrée en vigueur dès le 7 août 2018. Pour aider les opérateurs économiques de l'Union européenne à appliquer le règlement actualisé, la Commission a publié le même jour une note d'orientation de la Commission présentée sous la forme de questions/réponses²²⁰.

217. Gardiner HARRIS, « U.S. Warns That Iran Could Use Fraud to Duck Sanctions », *New York Times*, 11 oct. 2018.

218. V. *supra* §170-175, p. 102 et s..

219. Les modifications apportées à l'*Iran Sanctions Act of 1996*, qui figurait déjà à l'annexe du règlement 2271/96, seront également concernées par la loi de blocage. Règlement délégué (UE) n° 2018/1100 de la Commission du 6 juin 2018, modifiant l'annexe du règlement (CE) n° 2271/96 du Conseil portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant, *J. O.*, L 199.

220. « Questions/réponses : adoption de l'actualisation de la loi de blocage », 2018/C 277 I/03, Note d'orientation, Commission européenne, 7 août 2018.

1102. Si la loi de blocage avait été efficace pour convaincre le Congrès américain de renouveler les mesures de suspension de l'application des sanctions visant Cuba²²¹, la protection qu'elle offre aux entreprises européennes apparaît limitée dans le contexte du rétablissement des sanctions secondaires à l'encontre de l'Iran²²². D'une part, les opérateurs économiques ne sont pas protégés des conséquences pénales, pécuniaires et réglementaires des sanctions qu'ils encourent aux États-Unis. Au contraire, la loi de blocage inflige aux entreprises européennes une « double peine » : si elles se plient aux exigences américaines, elles peuvent être sanctionnées en Europe pour ne pas avoir respecté la loi de blocage, mais si elles se conforment à cette dernière, elles peuvent être pénalisées aux États-Unis par l'exécution de sanctions pouvant aller jusqu'à l'interdiction d'accéder au marché américain²²³. Après le rétablissement des sanctions secondaires américaines, la Cour de justice de l'Union européenne a été interrogée sur l'interprétation du règlement de blocage dans le cadre de l'affaire *Bank Mellé contre Telekom Deutschland GmbH*. Dans ses conclusions, l'avocat général a reconnu que « les sociétés européennes sont confrontées à des dilemmes impossibles – et très injustes – causés par l'application de deux régimes juridiques différents et directement opposés »²²⁴. D'autre part, la procédure d'indemnisation des opérateurs économiques européens prévue à l'article 6 de la loi de blocage est largement inopérante, particulièrement en raison de l'immunité de juridiction dont bénéficient les États-Unis et qui rendrait vaine la recherche de sa responsabilité devant les juridictions européennes²²⁵.

b. INSTEX

1103. Conformément à leur engagement et leurs efforts visant à préserver le PAGC, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni annoncent le 31 janvier 2019 la création d'*Instrument in Support of Trade Exchanges* (INSTEX), un *Special Purpose Vehicle* (SPV) destiné à faciliter les transactions commerciales légitimes entre les acteurs économiques européens

221. Tom RUYS et Cedric RYNGAERT, « Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions », *précité*, p. 82.

222. Ce point a été largement souligné par le rapport du Sénat portant sur l'extraterritorialité des sanctions américaines publié par le Sénat à peine quatre mois après l'actualisation de la loi de blocage. Philippe BONNECARRÈRE, *L'extraterritorialité des sanctions américaines*, *précité*, p. 20-22 ; Voir aussi, Tom RUYS et Cedric RYNGAERT, « Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions », *précité*, p. 81-99.

223. Philippe BONNECARRÈRE, *L'extraterritorialité des sanctions américaines*, *précité*, p. 21 ; Tom RUYS et Cedric RYNGAERT, « Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions », *précité*, p. 86 ; Marie-Hélène BÉRARD, Elvire FABRY et al., *Sanctions extraterritoriales américaines, Vous avez dit autonomie stratégique européenne ?*, Institut Jacques Delors, mars 2021, 10 p., p. 5.

224. CJUE, *Bank Mellé Iran contre Telekom Deutschland GmbH*, Conclusions de l'avocat général M. Gerard Hogan, §5.

225. Philippe BONNECARRÈRE, *L'extraterritorialité des sanctions américaines*, *précité*, p. 22 ; Raphaël GAUVAIN, Claire D'URSO et Alain DAMAIS, *Rétablir la souveraineté de la France et de l'Europe et protéger nos entreprises des lois et mesures à portée extraterritoriale*, Assemblée nationale, 26 juin 2019, 101 p., p. 81.

et l'Iran²²⁶. Il s'agit donc d'une société de droit privé établie en France dont les E3 sont actionnaires. Ensemble, ils ont apporté un capital de départ de 3 000 qui paraît dérisoire de la part des trois plus grandes puissances économiques européennes, particulièrement au regard des enjeux et des ambitions que porte le projet INSTEX. Les E3 sont ensuite rejoints par les États scandinaves – la Norvège, le Danemark, la Suède et la Finlande – ainsi que la Belgique, et les Pays-Bas en novembre 2019, puis l'Espagne en mai 2021²²⁷. Afin de permettre les échanges entre l'Iran et l'Union européenne sans recourir au dollar ou au système financier international, le mécanisme INSTEX est conçu pour fonctionner comme une chambre de compensation entre les importateurs et les exportateurs européens²²⁸. Les entreprises européennes qui exportent des biens et services vers l'Iran ne sont pas payées directement par leur contrepartie iranienne, mais informent le véhicule spécial des caractéristiques de la transaction. Ce sont les paiements réalisés par les entreprises importatrices européennes qui permettent de régler les exportations. Une structure miroir, appelée Special Trade and Finance Instrument (STFI), opère de la même manière auprès des exportateurs et importateurs iraniens pour permettre la réalisation des échanges commerciaux sans procéder au moindre transfert financier direct entre l'Iran et l'Union européenne, et équilibrer ainsi le système. Le fonctionnement du dispositif mis en place par les Européens avec INSTEX est représenté à la figure (8.1).

1104. Sur le papier, le mécanisme mis en place par les Européens disposait sur le papier d'un fort potentiel, d'abord pour soutenir les transactions dans les secteurs les plus essentiels pour la population iranienne non visés par les sanctions américaines (produits pharmaceutiques, dispositifs médicaux, produits agroalimentaires), puis pour étendre le dispositif à d'autres secteurs sous sanctions, en particulier les achats de pétrole²²⁹. Pourtant, le mécanisme INSTEX n'a pas tenu ses promesses, une seule transaction ayant transité par INSTEX en mars 2020 correspondant à l'exportation de tests sanguins allemands pour un montant de 500 000 euros²³⁰. Plusieurs facteurs semblent pouvoir expliquer l'échec d'INSTEX à

226. « Déclaration conjointe sur la création d'INSTEX, véhicule spécial destiné à faciliter les transactions commerciales légitimes avec l'Iran dans le cadre des efforts visant à sauvegarder le Plan d'action global commun (PAGC) (31 janvier 2019) », 31 jan. 2019.

227. Les informations légales et la composition de l'actionnariat sont disponibles sur le site internet d'INSTEX. « Six États européens rejoignent le mécanisme INSTEX », Bulletin Quotidien Europe n° 12380, Agence Europe, 30 nov. 2019; « El Gobierno acuerda la participación de España en el INSTEX y autoriza a Hacienda a suscribir acciones de la sociedad », Europa Press, 25 mai 2021.

228. L'on parle aussi de *forfaiting*.

229. Remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini following the Foreign Affairs Council, 15 juill. 2019, Disponible sur < https://www.eeas.europa.eu/node/65472_en > (consulté le 27/04/2023).

230. « INSTEX successfully concludes first transaction », Déclaration de presse, Bureau des Affaires étrangères et du Commonwealth (Royaume-Uni), 31 mars 2020; Allan KAVAL, « Les Européens livrent du matériel médical à l'Iran », Le Monde, 1^{er} avr. 2020.

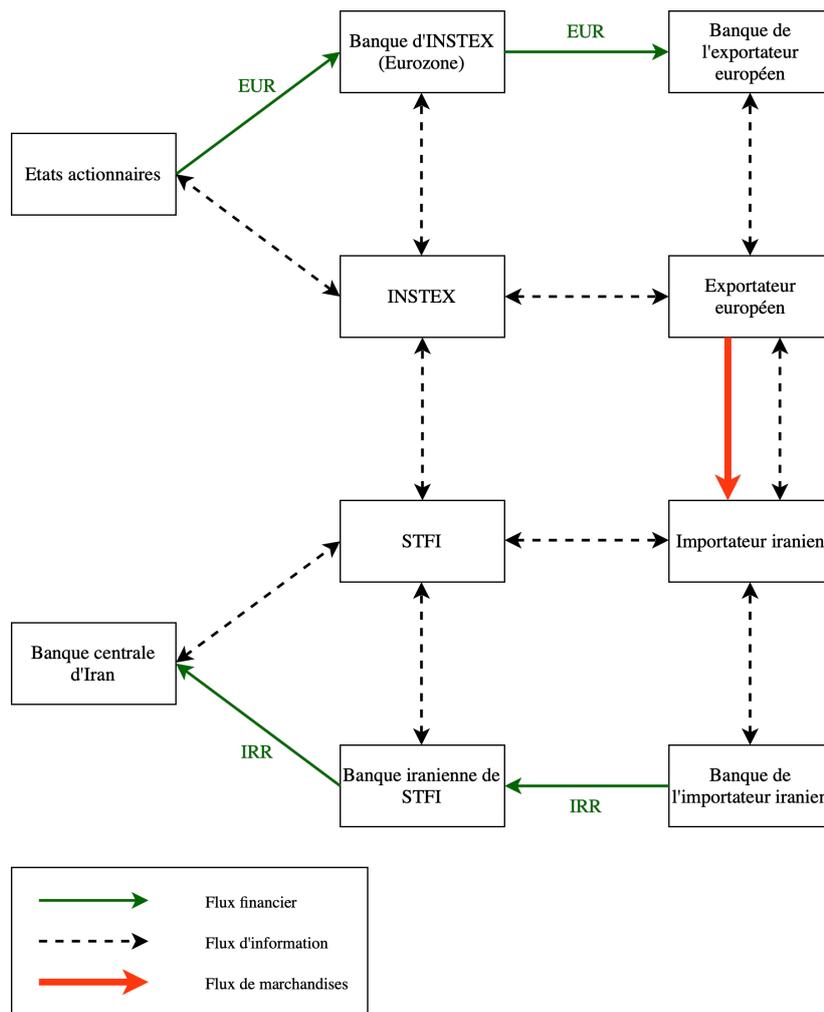


FIGURE 8.1 – Le fonctionnement d’INSTEX

permettre la reprise des relations commerciales légitimes entravées les sanctions secondaires américaines²³¹.

1105. Bien qu’il s’agisse juridiquement d’une société privée, INSTEX est resté un instrument éminemment politique et n’est pas parvenu à s’imposer comme solution financière aux difficultés posées par la politique de pression maximale du président américain Donald Trump²³². En effet, la nécessité de reprendre les négociations avec l’Iran pour revenir dans l’accord de Vienne l’a rapidement emporté sur les efforts consentis pour maintenir *a minima* les flux commerciaux avec l’Iran²³³.

231. Les développements qui suivent ont largement été étayés par un entretien avec une personne proche de ce dossier qui a souhaité garder l’anonymat.

232. Comme l’a souligné Pierre Vimont, l’ancien secrétaire général du Service européen pour l’action extérieure, « *Instex was never thought of as economically efficient [...] It was always considered a political answer to underline to Iran that we, like Russia and China, are still committed to the nuclear deal* ». Steven ERLANGER, « Nuclear Deal Traps E.U. Between Iran and U.S. » New York Times, 8 mai 2019.

233. Marie AFTALION, *INSTEX, a Game Changer?*, Vienna Center for Disarmament et Non-Prolifération, déc. 2019; Sophie PRIMAS, Amel GACQUERRE et Franck MONTAUGÉ, *Cinq plans pour reconstruire la*

1106. En conséquence, les moyens alloués au véhicule spécial n'ont pas été à la hauteur des ambitions affichées par la diplomatie européenne. Sur le plan humain, l'effectif restreint d'INSTEX – composé de sept personnes – n'a pas non plus permis de prendre en charge des transactions significatives²³⁴. Sur le plan financier, INSTEX a manqué des liquidités nécessaires pour préfinancer les transactions entre l'Union européenne et l'Iran. Si INSTEX a été doté d'un capital porté progressivement de 3 000 à près de 10 millions d'euros, le fonds de roulement s'est avéré insuffisant pour couvrir une reprise des relations commerciales irano-européennes et les décalages de trésorerie qu'elles font apparaître, notamment en raison du déséquilibre commercial entre l'Iran et l'Union européenne²³⁵. Plusieurs solutions ont été étudiées pour pallier cette difficulté comme le déblocage des fonds du FMI ou des fonds iraniens gelés à l'étranger, mais aucune n'a abouti²³⁶. Sur le plan opérationnel, le fait que INSTEX ne soit pas une banque a également restreint les possibilités de développement du dispositif étant donné qu'une institution bancaire doit nécessairement être impliquée à un moment donné pour réaliser le versement²³⁷. Les États-Unis n'ayant jamais sanctionné une banque détenue par dix États, une demande d'agrément bancaire a été déposée auprès de l'ACPR²³⁸, mais la procédure a été interrompue en octobre 2021, d'après un rapport du Sénat sur la souveraineté économique²³⁹.

1107. Surtout, le mécanisme mis en place par les Européens s'est vu opposer la résistance des Iraniens qui ont refusé de mener à terme une dizaine de transactions proposées par INSTEX dans les domaines de l'humanitaire ou de l'alimentaire, conformément à ses statuts, malgré l'intérêt des entreprises européennes²⁴⁰. C'est précisément le blocage continu

souveraineté économique, Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires économiques 755, Sénat, 6 juill. 2022, 326 p., p. 231.

234. Le personnel qui compose INSTEX est présenté sur le site internet de la société. Sophie PRIMAS, Amel GACQUERRE et Franck MONTAUGÉ, *Cinq plans pour reconstruire la souveraineté économique*, précité, p. 231.

235. D'après les comptes officiels d'INSTEX, le fonds de roulement ne représentait que 5,4 millions d'euros en 2021. L'une des personnes interrogées dans le cadre de cette thèse a qualifié d'« *insulting* » le manque de liquidités à la disposition du véhicule spécial pour mener à bien sa mission, précisant que moins d'un tiers des ressources d'INSTEX pouvaient en réalité être mobilisées pour réaliser des transactions. Les comptes d'INSTEX ont été consultés sur <<https://www.pappers.fr/entreprise/instex-sas-847923398>> (consulté le déc. 2019/2023-03-17) Marie AFTALION, *INSTEX, a Game Changer?*, précité.

236. Les États-Unis se sont opposés au dégel des avoirs iraniens bloqués à l'étranger, malgré le caractère humanitaire des transactions et leur licéité. Entretien avec une personne proche du dossier. Voir aussi Sophie PRIMAS, Amel GACQUERRE et Franck MONTAUGÉ, *Cinq plans pour reconstruire la souveraineté économique*, précité, p. 231.

237. Le fait qu'INSTEX ne soit pas une banque a pourtant permis le lancement rapide et à moindre coût du dispositif, aussi bien financier qu'humain.

238. Entretiens avec deux personnes proches du dossier.

239. *Ibid.*

240. Entre octobre 2019 et mars 2021, une centaine d'entreprises ont témoigné de leur intérêt pour le mécanisme sans qu'INSTEX ait mené de démarches de prospection. estime à environ plus d'un milliard d'euros le commerce potentiel non réalisé en raison des obstacles décrits ici. Entretien avec une personne proche du dossier. Voir aussi, *ibid.*, p. 231.

du mécanisme européen par l'Iran, « pour des raisons politiques », qui a conduit les dix actionnaires d'INSTEX à annoncer le 9 mars 2023 la liquidation du véhicule spécial, « pour des raisons exclusivement commerciales »²⁴¹.

c. Le rôle des banques régionales et des PME

1108. Lorsque l'accord sur le nucléaire entre en vigueur en janvier 2016, les grandes banques européennes se tiennent toutes prudemment à l'écart de projets liés à l'Iran, par crainte des sanctions primaires américaines et d'un rétablissement des sanctions secondaires en cas de changement de majorité présidentielle aux États-Unis. Seules quelques petites banques régionales, travaillant exclusivement en euros et n'ayant aucun lien de rattachement avec les États-Unis, acceptent alors de financer des transactions en lien avec l'Iran. Après la décision de Donald Trump de cesser d'appliquer les dispositions de l'accord de Vienne et de rétablir les sanctions secondaires, les banques régionales continuent à accompagner les firmes européennes sur le marché iranien, dans les secteurs autorisés par les États-Unis pour éviter tout risque de sanctions, à savoir les domaines agricole et médical²⁴².

1109. L'Union européenne cherche également à encourager le commerce légitime avec l'Iran en ciblant particulièrement les petites ou moyennes entreprises, moins vulnérables aux sanctions américaines que les grands groupes. Non seulement elles sont moins susceptibles d'avoir des liens de rattachement avec les États-Unis, mais aussi parce que les volumes de transactions que leurs activités génèrent ne sont pas suffisamment importants pour déclencher des poursuites américaines le cas échéant. Si les petites et moyennes entreprises apparaissent comme les plus armées pour maintenir les relations économiques et commerciales entre l'Iran et l'Union européenne, elles doivent toutefois être davantage accompagnées pour s'assurer de la conformité de leurs projets avec le système de sanctions de l'Union européenne²⁴³. À cet effet, la Commission européenne lance le 6 octobre 2020 un service d'assistance en matière de « diligence raisonnable », baptisé « *Due Diligence Helpdesk* », et un outil d'évaluation du risque de sanctions, nommé « *Sanctions Tool* », à destination des opérateurs économiques qui souhaitent commercer de façon légitime avec l'Iran, en particulier les petites ou moyennes entreprises. Gratuites, ces plateformes ont pour but d'aider les opérateurs

241. « Iran - Les 10 actionnaires d'INSTEX ont décidé de liquider INSTEX du fait du blocage continu de la part de l'Iran », Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (France), 9 mars 2023, Disponible sur < <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/iran/evenements/article/iran-les-10-actionnaires-d-instex-ont-decide-de-liquider-instex-du-fait-du> > (consulté le 17/03/2023).

242. Michael PEEL et Najmeh BOZORGMEHR, « EU draws up Iran plan B amid jitters over nuclear deal », *Financial Times*, 3 mai 2018 ; Édouard LEDERER, Olivier TOSSERI et Pauline HOUÉDÉ, « Comment les Européens cherchent à travailler en Iran malgré tout », *Les Échos*, 16 mai 2018 ; Pierre ALONSO, « Embargo : l'Europe s'apprête à tendre la main à Téhéran », *Libération*, 27 jan. 2019.

243. Seules les entreprises de taille intermédiaire ou les grandes entreprises ont des services dédiés, ou les moyens d'externaliser ces activités.

économiques à entreprendre en Iran malgré le maintien par l'UE d'un certain nombre de restrictions à l'encontre du pays, particulièrement en lien avec les violations des droits de l'homme perpétrées par le régime, et « témoignent ainsi que l'UE reste déterminée à mettre effectivement en œuvre l'intégralité du PAGC »²⁴⁴. Ces outils sont ainsi destinés à aider les PME à réduire les coûts de transaction avec l'Iran et améliorer ainsi les opportunités de profit qu'elles peuvent réaliser sur le marché iranien, mais il ne s'agit en aucun cas de leur apporter une solution de financement. Le dispositif européen est surtout conçu pour rassurer les banques européennes qui seraient réticentes à financer des activités liées à l'Iran en effectuant pour les PME les vérifications requises par l'obligation de diligence raisonnable²⁴⁵.

1110. Si l'initiative peut offrir des perspectives économiques intéressantes entre les PME de l'Union européenne et l'Iran, elle ne peut raisonnablement compenser le départ des grandes entreprises européennes provoqué par le retrait américain de l'accord de Vienne. Toutefois, aucune évaluation de ces instruments n'a été rendue publique, plus de deux ans après leur lancement. Au-delà de la dizaine de séminaires qui ont été organisés²⁴⁶ et des neuf fiches sectorielles qui ont été établies à destination des firmes exportatrices européennes²⁴⁷, il est impossible de savoir si les dispositifs européens ont effectivement permis à des entreprises européennes de faire affaires avec l'Iran et, le cas échéant, quelles en ont été les modalités (secteurs, montants, fréquence des échanges, etc.).

B. L'asphyxie sans précédent de l'économie iranienne

1111. Grâce au rétablissement et au renforcement des sanctions américaines contre l'Iran, le président américain est parvenu à conduire l'économie iranienne au bord de l'asphyxie, rappelant les difficultés rencontrées en 2012 lorsque les États-Unis et l'Union européenne avaient renforcé unilatéralement les sanctions liées au nucléaire. L'effet conjugué de l'intensification de la pression américaine, de l'impossibilité pour le gouvernement de mener les réformes structurelles nécessaires et la pandémie de COVID-19 ont nettement dégradé la situation macroéconomique de l'Iran et les conditions de vie des Iraniens, alimentant le mécontentement populaire (1). Les autorités iraniennes n'ont pas réussi à contenir les effets des sanctions américaines, ni par un retour de l'« économie de résistance », ni par la mise en

244. « UE/Iran : La Commission lance deux plateformes en ligne pour soutenir les PME », 6 oct. 2020.

245. Voir particulièrement la FAQ disponible sur le site du *Due Diligence Helpdesk*, <<https://www.sanctions-helpdesk.eu/faq>> (consulté le 2023-03-23). « Due Diligence Helpdesk on EU Sanctions for EU SMEs dealing with Iran », Plaquette de présentation du dispositif, Disponible sur <https://www.infobusiness.bcci.bg/content/file/17.03_2022_DD_Helpdesk_Presentation_.pdf> (consulté le 24/03/2023).

246. La plupart des webinaires ont été organisés entre le *Due Diligence Helpdesk* et des chambres de commerce nationales ou locales.

247. D'après le site internet du *Due Diligence Helpdesk*, des fiches thématiques ont notamment été publiées sur l'agriculture et le secteur agroalimentaire, l'industrie chimique, le secteur pharmaceutique ou encore l'industrie médicale.

œuvre de stratégies efficaces de contournement des sanctions visant les ventes de pétrole à l'étranger (2).

1. L'effondrement de l'économie iranienne

a. La dégradation des fondamentaux macroéconomiques

1112. Alors que l'activité économique en Iran commençait timidement à reprendre des couleurs après la levée des sanctions internationales en janvier 2016, la décision de Donald Trump de cesser d'appliquer les dispositions du PAGC et de rétablir les sanctions secondaires en mai 2018 a ni plus ni moins « [condamné] à l'asphyxie l'économie iranienne »²⁴⁸. Malgré le rétablissement des sanctions américaines portant sur les ventes de pétrole iranien à l'étranger à compter du 4 novembre 2018, les exportations de brut iranien restent relativement stables sur l'ensemble de l'année 2018, autour de 2,2 mbj contre 2,5 mbj en 2017²⁴⁹. En dépit des dérogations accordées par l'administration Trump aux huit principaux importateurs (Chine, Corée du Sud, Grèce, Inde, Italie, Japon, Taïwan et Turquie) pour leur laisser le temps de trouver de nouveaux fournisseurs²⁵⁰, les ventes de pétrole iranien commencent cependant à diminuer à l'été 2018, l'Italie et la Grèce ayant notamment refusé d'acheter du pétrole en provenance d'Iran malgré les exemptions américaines²⁵¹. Elles tombent en deçà de 1 mbj au mois de décembre, soit leur plus bas niveau depuis la signature de l'accord sur le nucléaire iranien²⁵². Les exportations de pétrole iranien restent proches de ce niveau jusqu'en mai 2019, date à laquelle les États-Unis cessent de renouveler les exemptions qui permettaient jusque-là aux Iraniens de vendre une partie de leur production à un groupe restreint d'États, avant de chuter autour de 0,3 mbj sur la fin de l'année 2019²⁵³.

1113. La réimposition des sanctions secondaires américaines, en particulier celles portant sur le pétrole, plonge rapidement l'Iran dans l'une des plus sévères crises économiques depuis

248. François NICOLLAUD, « La crise du nucléaire entre l'Iran et les États-Unis peut-elle être résolue ? », Boulevard Extérieur, 12 juill. 2019.

249. D'après les données de l'agence américaine de l'énergie.

250. Pour une estimation des volumes de pétrole que peuvent importer les États bénéficiant d'exemptions des autorités américaines, voir Heesu LEE, Sharon CHO et Tsuyoshi INAJIMAN, « Iran Oil Waivers : How Buyers Are Lining Up After U.S. Exemptions », Bloomberg, 23 nov. 2018 ; *Oil Market Report*, AIE, 13 déc. 2018, 56 p., p. 19.

251. « Italy's Eni says it has no material exposure to Iran », Reuters, 5 juin 2018 ; « Factbox: The knowns and unknowns of U.S. Iran oil sanction waivers », Reuters, 7 nov. 2018 ; « Iran criticizes Greece, Italy for not buying its oil despite U.S. waivers », Reuters, 5 fév. 2019.

252. Comme le souligne l'Agence internationale de l'énergie (AIE) dans son rapport de janvier 2019, il devient de plus en plus difficile de suivre les ventes de pétrole de l'Iran, de nombreux tankers iraniens désactivant leurs transpondeurs pour éviter les sanctions américaines. Les estimations des exportations pétrolières iraniennes deviennent ainsi de moins en moins précises. *Oil Market Report*, AIE, 18 jan. 2019, 52 p., p. 17.

253. Seule la Chine continue alors notoirement d'importer du brut en provenance d'Iran. *Oil Market Report*, AIE, 16 jan. 2020, 76 p., p. 19.

la révolution. En effet, les revenus tirés des ventes de pétrole représentaient encore 40 % des recettes d'exportation et 33,5 % des recettes budgétaires de l'Etat en 2016 lorsque les sanctions liées au nucléaire ont été levées²⁵⁴. La récession fait ainsi son retour en Iran avec une baisse du PIB réel de 1,8 % dès 2018 et de 3,1 % en 2019 selon le FMI en conséquence de la sortie unilatérale des États-Unis de l'accord de Vienne²⁵⁵.

1114. Alors que l'inflation était passée sous la barre symbolique des 10 % après l'entrée en vigueur du PAGC, elle accélère fortement pour dépasser 30 % à partir de 2018, retrouvant les niveaux atteints après l'intensification des sanctions américaines et européennes au début des années 2010²⁵⁶. De la même manière, l'explosion des prix favorise la dépréciation de la monnaie iranienne, le rial ayant perdu plus de 70 % de sa valeur entre le retrait américain de l'Accord en mai 2018 et le mois de juillet 2020²⁵⁷. La crise économique que traverse l'Iran depuis le rétablissement des sanctions américaines en 2018 est par ailleurs aggravée par l'incapacité des autorités iraniennes à mettre en œuvre les réformes nécessaires au bon fonctionnement de l'économie, mais aussi par la pandémie de COVID-19 qui a particulièrement affecté l'Iran, à la fois sur le plan sanitaire, mais aussi économique en raison de la contraction du marché mondial du pétrole²⁵⁸.

b. L'intensification du mécontentement populaire

1115. Réélu au printemps 2017 à la présidence de la République islamique d'Iran, Hassan Rohani n'est pas parvenu à tenir ses promesses sur le plan économique, décevant de nombreux Iraniens qui attendaient une amélioration significative de leurs conditions de vie avec la mise en œuvre de l'accord sur le nucléaire signé à Vienne le 14 juillet 2015. Ces espoirs déçus se greffent sur les difficultés quotidiennes croissantes auxquelles font face les Iraniens – l'inflation, la fin annoncée des subventions aux plus démunis, les salaires impayés, la faillite des établissements bancaires – ainsi que sur la gestion politique du pays gangrenée par la corruption. Des manifestations sont organisées dans de nombreuses villes du pays entre le 28 décembre 2017 et le 5 janvier 2018, exprimant davantage la colère socio-économique qui anime la population qu'une contestation politique à proprement parler²⁵⁹. Le président

254. Données du FMI.

255. L'institution financière avait estimé une croissance positive de 4 % pour 2018 et 2019, et même supérieure pour les trois années suivantes, lors de sa dernière consultation au titre de l'article IV. *Staff Report for the 2018 Article IV Consultation*, IMF Country Report 18/93, FMI, 7 mars 2018, 54 p., p.30. La Banque mondiale a quant à elle estimé le recul de l'activité en Iran à 2,3 % en 2018 et 2,7 % en 2019.

256. Données du FMI.

257. V. graphique H.7 en annexe ; Batmanghelidj2020a, HafeziBarbuscia2020

258. Farid VAHID, *L'économie iranienne face aux sanctions et au Covid-19*, Fondation Jean Jaurès, 12 mai 2020 ; Clément THERME, « Le virus de la crise en République islamique », *Études*, juill.-août 2020, p. 21-32 ; Thierry COVILLE, *L'Iran, une puissance en mouvement*, Eyrolles, 2022, 193 p., p. 165.

259. Armin AREFI, « Iran : une révolte si singulière », *Le Point*, 2 jan. 2018 ; Romain JEANTICOU, « "En Iran, les manifestations expriment avant tout une contestation économique" », Entretien avec Fariba

Hassan Rohani sort affaibli de cette confrontation avec les classes populaires sur le plan interne, renforçant ses vulnérabilités sur la scène internationale²⁶⁰.

1116. L'économie iranienne s'embourbe dans une crise économique et sociale sans précédent après le retrait des États-Unis du PAGC et le rétablissement – ainsi que le renforcement – des sanctions américaines décidées à l'encontre de l'Iran. S'il reste à un niveau élevé – officiellement autour de 10 % pour la population totale et supérieur à 25 % pour les jeunes²⁶¹ – le taux de chômage n'a pas augmenté en Iran en conséquence de la pression économique exercée par les États-Unis. L'économiste iranien Djavad Salehi-Isfahani avance deux arguments pour expliquer ce résultat *a priori* contre-intuitif compte tenu du net recul de l'activité iranienne en 2018 et 2019. D'une part, si le secteur pétrolier constitue le principal secteur d'activité en termes de production, il emploie moins de 0,5 % de la main d'œuvre ce qui explique qu'une contraction du secteur pétrolier n'ait pas d'effet majeur sur le marché du travail dans son ensemble. D'autre part, l'augmentation mécanique du prix relatif des importations induite par la dépréciation du rial stimule la demande pour les biens produits sur le territoire national, encourageant les firmes iraniennes à embaucher et augmenter la production²⁶². En revanche, la population iranienne s'est paupérisée, plus de 8 millions d'Iraniens étant passés sous le seuil de pauvreté entre 2011 et 2020, et les inégalités de revenus se sont creusées²⁶³. Dans ce contexte de dégradation continue des conditions de vie de la population, l'annonce par les autorités iraniennes de la hausse du prix de l'essence en novembre 2019 met le feu aux poudres et déclenche une nouvelle vague de contestation contre le régime dans l'ensemble du pays²⁶⁴.

Adelkhah, Télérana, 3 jan. 2018 ; Clément THERME, « Iran : la fin de la Révolution islamique ? », *Études*, mars 2018, p. 19-30 ; Mohammad J. SHAFIEI et Ali JAFARI, « Iran : révoltes populaires sans lendemain et fragmentation des mouvements » in *Soulèvements populaires*, Frédéric THOMAS (éd.), Syllepse, 2020, p. 91-104, p. 92-93.

260. Clément THERME, « Iran : la fin de la Révolution islamique ? », *précité*, p. 20-22 ; Daniel L. BYMAN, « Iran's foreign policy weaknesses, and opportunities to exploit them », Brookings, 3 jan. 2018, Disponible sur < <https://www.brookings.edu/blog/markaz/2018/01/03/irans-foreign-policy-weaknesses-and-opportunities-to-exploit-them/> > (consulté le 29/03/2023).

261. Données de l'Organisation mondiale du travail et des autorités iraniennes.

262. Djavad SALEHI-ISFAHANI, « Tyranny of numbers: Rising employment casts doubt on IMF's grim forecast for Iran's economy », 27 oct. 2019, Disponible sur < <https://djavadsalehi.com/2019/10/27/rising-employment-casts-doubt-on-imfs-grim-forecast-for-irans-economy/> > (consulté le 29/03/2023).

263. Cette nette dégradation des conditions de vie des Iraniens s'explique non seulement par les sanctions internationales – décidées par les États-Unis et l'Union européenne avant 2015, et prises par l'administration Trump à partir de 2018 – mais aussi par les difficultés structurelles de l'économie iranienne et la pandémie de COVID-19. Djavad SALEHI-ISFAHANI, *Iran Under Sanctions*, *précité* ; Djavad SALEHI-ISFAHANI, « Iran's middle class and the nuclear deal », Brookings, 8 avr. 2020, Disponible sur < <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2021/04/08/irans-middle-class-and-the-nuclear-deal/> > (consulté le 29/03/2023).

264. Ghazal GOLSHIRI, « Émeutes en Iran après la hausse du prix de l'essence », *Le Monde*, 18 nov. 2019 ; Mohammad J. SHAFIEI et Ali JAFARI, « Iran : révoltes populaires sans lendemain et fragmentation des mouvements », *précité*, p. 93-95.

1117. En sortant de l'accord sur le nucléaire et en prenant les sanctions les plus sévères que l'Iran n'ait jamais connues, le président Donald Trump est parvenu à asphyxier l'économie iranienne et attiser le mécontentement de la population. Toutefois, l'affaiblissement du camp des modérés laisse présager le renforcement de la ligne dure du régime, bien moins ouverte au dialogue sur le dossier nucléaire, comme sur les questions régionales ou liées au terrorisme.

2. L'échec des stratégies iraniennes pour limiter les effets des sanctions

a. Une résistance minimale en réponse à la pression maximale des États-Unis

1118. Le rétablissement des sanctions secondaires américaines, en particulier celles visant les exportations de pétrole, pose naturellement la question d'un retour de l'« économie de résistance » prônée par l'Ayatollah Khamenei alors que l'Iran était en proie à une pression économique exercée à la fois par le Conseil de sécurité, mais surtout par l'Union européenne et les États-Unis²⁶⁵. Afin d'enrayer la dépréciation du rial et de préserver les réserves en devises étrangères, les autorités iraniennes décident dès le mois de juin 2018 d'interdire l'importation de 1 339 produits. Au-delà des effets attendus sur la sphère monétaire, cette décision vise également à réduire la dépendance de l'Iran vis-à-vis de l'étranger en stimulant la production nationale des produits dont l'importation est désormais interdite et qui comprennent notamment les appareils électroménagers, les produits textiles, les chaussures et articles en cuir, ainsi que les meubles, produits de santé ou encore certaines machines²⁶⁶. Qui plus est, le président iranien présente en septembre 2019 un « budget de résistance » au Parlement pour l'exercice commençant fin 2020 visant à démontrer que les sanctions américaines ne peuvent entraver le développement de l'économie iranienne, malgré les difficultés du pays à exporter son pétrole. Toutefois, cette annonce ne comporte aucune mesure forte pour contrer les sanctions américaines, ou *a minima* en limiter les effets. Il s'agit davantage d'insister sur la détermination de l'Iran à poursuivre la réduction de sa dépendance à l'or noir, notamment en compensant la baisse des recettes pétrolières par une hausse des impôts et la vente d'actifs financiers²⁶⁷.

1119. D'une certaine manière, les autorités iraniennes déploient davantage d'efforts pour faire pression sur les Européens pour garantir les bénéfices économiques de l'accord, et

265. *supra* §670 et s., p. 376 et s.

266. La liste complète des codes douaniers correspondant aux produits concernés a notamment été publiée par *Switzerland Global Enterprise*. « Iran bans 1,300 imports as economic protest shuts shops in Tehran », *The Guardian*, 25 juin 2018 ; Silvana MÖHR, « Iran : Import ban on more than 1,300 products », *Switzerland Global Enterprise*, 18 juill. 2018, Disponible sur < <https://www.s-ge.com/en/article/news/20183-import-ban-iran?ct> >.

267. « Iran : Rohani présente un budget de “résistance” contre les sanctions », IRNA, 8 déc. 2019 ; Henry ROME, « Iran's Crisis Budget », *The Iran Primer*, 8 avr. 2020.

compenser les pertes liées aux sanctions américaines, qu'ils ne cherchent à développer l'économie de résistance telle que conceptualisée par le Guide suprême après l'intensification des sanctions américaines et européennes en 2012. Pour autant, l'économie iranienne démontre une certaine résilience. Si le secteur pétrolier est, de loin, le plus touché par la stratégie de pression maximale, les autres secteurs de l'économie sont parvenus à maintenir stables leurs niveaux de production et d'emploi²⁶⁸. Les entreprises iraniennes se sont substituées aux firmes étrangères en augmentant leur production, leurs effectifs et leurs ventes sur le territoire national. En revanche, seul le retour des participants dans le PAGC de 2015 ou la conclusion d'un nouvel accord permettrait à l'économie iranienne, en particulier l'industrie, de se développer et d'atteindre les objectifs fixés par l'« économie de résistance » à savoir la réduction de la dépendance au pétrole par la diversification de l'activité.

b. Les tentatives de contournement des sanctions

1120. Lorsque le président américain décide fin avril 2019 de ne pas renouveler les exemptions accordées jusque-là aux huit principaux importateurs de brut iranien, le président Hassan Rohani affirme que l'Iran continuera à exporter son pétrole, rappelant aux États-Unis que l'Iran trouvera une alternative à toute tentative des US d'empêcher les ventes d'hydrocarbures²⁶⁹. La menace est d'autant plus crédible que les Iraniens ont une expérience aussi ancienne des sanctions que de leur contournement²⁷⁰. Si la plupart des États qui bénéficiaient de dérogations des autorités américaines décident de suspendre leurs achats de pétrole en provenance d'Iran – en particulier le Japon, la Corée du Sud et la Turquie²⁷¹ – la Chine, et dans une moindre mesure l'Inde, défient les sanctions américaines en cherchant à maintenir leurs importations de pétrole iranien,²⁷².

1121. Pour l'essentiel, les stratégies de contournement mises en œuvre par Téhéran reposent sur des pratiques trompeuses en matière de transport maritime au sujet desquelles les États-Unis ont publié en 2020 une directive, supposée refléter « l'engagement du gouvernement des États-Unis de collaborer avec le secteur privé aux fins d'empêcher le contournement

268. Djavad SALEHI-ISFAHANI, « The Dilemma of Iran's Resistance Economy », *Imperviousness to Sanctions Will Require Growth*, *Foreign Affairs*, 17 mars 2021.

269. « Iran says it will keep exporting oil despite U.S. pressure », *Reuters*, 30 avr. 2019.

270. Comme l'a souligné Javad Zarif, l'Iran a un « *Ph.D in sanctions busting* ». Dan DE LUCE, « Trump pressure will fail because Iran has a 'Ph.D. in sanctions busting,' says Iran's Zarif », *NBC News*, 26 avr. 2019.

271. Les Européens avaient déjà mis un terme à leurs importations de brut iranien depuis l'annonce par le président américain de la sortie unilatérale des États-Unis de l'accord de Vienne.

272. Anjali SINGHVI, Edward WONG et Denise LU, « Defying U.S. Sanctions, China and Others Take Oil From 12 Iranian Tankers », *New York Times*, 3 août 2019; Esfandiyar BATMANGHELIDJ, « China Restarts Purchases of Iranian Oil, Bucking Trump's Sanctions », *Bourse & Bazaar*, 17 mai 2019; Esfandiyar BATMANGHELIDJ, « China Takes More Iranian Oil, Intensifying Sanctions Challenge », *Bourse & Bazaar*, 2 juill. 2019.

des sanctions [...] »²⁷³. Ces pratiques illicites consistent notamment à (i) désactiver ou manipuler le système d'identification automatique sur les navires ; (ii) modifier physiquement l'identification du navire ou falsifier son pavillon ; (iii) suivre des itinéraires indirects ; (iv) falsifier les documents concernant les marchandises et les navires ; ou encore (v) transférer des marchandises d'un navire à un autre en pleine mer (transbordements). Aussi les Iraniens stockent-ils des millions de barils de pétrole dans les ports chinois qui n'ont pas été payés par la Chine et qui demeurent donc la propriété de l'Iran, échappant au risque de sanctions américaines²⁷⁴. Cette stratégie de stockage sous douane (ou « *bonded storage* ») permet à l'Iran de mettre à l'abri ses stocks d'or noir et de placer son pétrole à proximité des marchés asiatiques, prêt à être vendu si les sanctions sont assouplies ou si des solutions de paiement, notamment de troc, sont trouvées²⁷⁵. Cette solution est aussi avantageuse pour la Chine qui bénéficie d'un rabais important sur le pétrole iranien qui sert de paiement pour les travaux réalisés les entreprises chinoises en Iran²⁷⁶.

1122. Outre les stratagèmes déployés pour transporter son pétrole jusqu'à sa destination finale, l'Iran doit également développer des méthodes de paiement permettant aux États tiers de régler leurs importations en dehors du système financier mondial pour limiter tout risque de sanction des États-Unis. Toutefois, les méthodes utilisées par les États tiers pour payer leurs importations de pétrole auprès de l'Iran restent aujourd'hui encore floues, plusieurs hypothèses ayant été évoquées. D'abord, il semblerait que les exportations de pétrole aient permis à l'Iran de régler sa dette auprès de China Petrochemical (Sinopec) et China National Petroleum Corp (CNCP) pour le développement des champs pétrolières de Azadegan et Yadavaran²⁷⁷. Afin de s'opposer à l'hégémonie du dollar, la Chine a lancé en mars 2018 des contrats à terme – appelés petroyuans – pour les transactions pétrolières qui sont libellées

273. Au-delà de l'identification des pratiques illicites de transport maritime, la directive américaine établit une liste de pratiques spécifiques pouvant être mises en place par les opérateurs économiques pour identifier plus efficacement des actes possibles de contournement. *Directives sur les moyens de faire face aux pratiques illicites de transport maritime et de contournement des sanctions, précité* ; Créée pour « combattre les menaces posées par la République islamique d'Iran », l'UANI a largement documenté les pratiques mises en œuvre par l'Iran pour exporter son pétrole en dépit des sanctions américaines Claire JUNGMAN, *Oceans of deceit : Iran's deceptive shipping practices and exploitation of the maritime industry*, UANI, 2022, 38 p. ; Voir aussi, Alex YACoubIAN, « Iran's Tankers and Its Smuggling Tactics », *The Iran Primer*, 11 oct. 2019 ; Anjali SINGHVI, Edward WONG et Denise LU, *Defying U.S. Sanctions, China and Others Take Oil From 12 Iranian Tankers*, précité ; Quentin NOUGUÉ, « Les mystifications de la flotte pétrolière iranienne face à l'état américain », *RDN*, 26 fév. 2020, n° Tribune n° 1143.

274. « Millions of Barrels of Iranian Oil Are Piled Up in China's Ports », *Bloomberg*, 22 juill. 2019 ; Natasha TURAK, « Millions of barrels of Iranian crude are sitting in Chinese ports — and could disrupt oil markets », *CNBC*, 2 août 2019.

275. Même s'il ne peut pas exporter son pétrole, l'Iran doit poursuivre l'exploitation de ses champs pétrolifères pour ne pas endommager les infrastructures. L'entreposage en Chine permet à l'Iran de maintenir sa production, au-delà de ses capacités de stockage.

276. *Ibid.*

277. Si ces ventes n'ont pas permis à l'Iran d'engranger des recettes en devises étrangères, elles sont toutefois essentielles pour financer le développement des infrastructures pétrolières qui pâtissent du sous-investissement liées aux sanctions internationales. Esfandiyar BATMANGHELIDJ, *China Restarts Purchases*

en renminbi²⁷⁸. Si les achats en petroyuans sont aujourd'hui limités, il ne peut être exclu qu'ils soient utilisés pour importer de l'or noir en provenance d'Iran, Téhéran ayant déjà accepté en 2012 d'être payé dans la monnaie chinoise²⁷⁹.

§2. Une course contre la montre pour empêcher l'Iran de franchir le seuil nucléaire

1123. Au premier anniversaire du retrait américain, l'Iran annonce son intention de réduire progressivement ses engagements pris dans le cadre du PAGC. Réversibles et limitées, les mesures ainsi prises par l'Iran sont avant tout destinées à exercer une pression sur les Européens pour qu'ils permettent à l'Iran de tirer les bénéfices économiques de la limitation de son programme nucléaire, bien plus qu'elles n'indiquent une intention de l'Iran de se doter de l'arme nucléaire (A). Pour autant, la persistance des violations du PAGC et la réduction progressive du délai de *break out* ravivent les craintes d'un Iran nucléaire. S'il est désormais urgent de revenir dans l'accord de 2015, ou d'en conclure un nouveau, le programme nucléaire iranien apparaît désormais comme une arme de négociation redoutable à la disposition des Iraniens pour obtenir des concessions des autres participants (B).

A. Un accord vidé de sa substance par le jeu des sanctions américaines

1124. Considérant que les Américains ont violé la résolution 2231 (2015) en rétablissant les sanctions secondaires, et que les Européens sont incapables de garantir les bénéfices économiques de l'accord, les Iraniens commencent à réduire progressivement leurs engagements nucléaires à compter du 8 mai 2019. Ils mettent ainsi fin à une année de « patience stratégique » pendant laquelle ils cherchaient à préserver l'accord de Vienne dans l'attente d'un changement de président aux États-Unis (1). Alors que les tensions avec les États-Unis sont à leur paroxysme après l'assassinat du général Qassem Soleimani, l'Iran décide de s'affranchir de l'ensemble de ses engagements au titre du PAGC. Bien que les mesures prises à cet égard par l'Iran demeurent limitées et réversibles, elles témoignent de l'urgence de reprendre les négociations sur le programme nucléaire iranien (2)

1. La reprise par l'Iran des activités nucléaires gelées

of Iranian Oil, *Bucking Trump's Sanctions*, précité; « Iran-China Trade Dropped By One-Third In 2019 », Radio Farda, 24 jan. 2020.

278. John A. MATHEWS et Mark SELDEN, « China : The Emergence of the Petroyuan and the Challenge to US Dollar Hegemony », *The Asia-Pacific Journal*, nov. 2018, vol. 16, n° 22, p. 1-11.

279. Henry SENDER, « Iran accepts renminbi for crude oil », *Financial Times*, 8 mai 2012.

a. La fin de la « patience stratégique »

1125. Le 8 mai 2019, soit un an jour pour jour après la sortie des États-Unis de l'accord de Vienne, l'Iran annonce sa décision de cesser d'appliquer certains de ses engagements pris dans le cadre du PAGC pour réagir à la décision des États-Unis de se retirer de l'accord de Vienne et à la campagne de pression maximale lancée par l'administration Trump²⁸⁰. Considérant qu'ils ont eu le temps de « compenser » les effets de la sortie unilatérale des États-Unis, l'Iran donne 60 jours aux E3/UE+2 – Chine, Russie, France, Royaume-Uni et Allemagne – pour mettre en œuvre leurs engagements, particulièrement dans les secteurs pétrolier et bancaire²⁸¹. Dans un premier temps, l'Iran décide donc de s'affranchir des limites fixées aux termes du PAGC sur les stocks d'uranium enrichi et d'eau lourde²⁸². Indépendamment de cette décision, l'Iran aurait mécaniquement fini par dépasser les seuils autorisés en raison de la suspension par les États-Unis des dérogations qui lui permettaient d'exporter les surplus d'eau lourde et d'uranium faiblement enrichi, conformément à l'accord de Vienne. Comme il l'avait promis, l'Iran déclare le 8 juillet 2019 qu'il produit désormais de l'uranium enrichi à 4,5 %, au-delà des 3,67 % définis dans l'accord de Vienne²⁸³. Deux mois plus tard, le 7 septembre 2019, l'Iran met en route des centrifugeuses avancées – 20 de type IR-4 et 20 autres de type IR-6 – alors que l'accord ne l'autorise à ce stade à produire de l'uranium enrichi qu'avec des centrifugeuses IR-1 de première génération²⁸⁴. Quatrième étape de son désengagement progressif de l'accord de Vienne, l'Iran reprend l'enrichissement de l'uranium

280. Cette décision intervient aussi quelques jours après la fin des dérogations accordées par les États-Unis aux importateurs de pétrole iranien.

281. Les autorités iraniennes invoquent les paragraphes 26 et 36 PAGC, relatifs au mécanisme de règlement des différends, pour justifier leur décision. SNSC in a statement addressing nuclear deal parties, 8 mai 2019, Disponible sur < <https://president.ir/en/109588> > (consulté le 23/03/2023) ; SNSC Statement: Iran No More Committed to Restrictions on Enriched Uranium, Heavy Water Reserves, *précité*.

282. D'après l'AIEA, le stock d'uranium enrichi de l'Iran a dépassé la limite de 300 kg fixée par le PAGC au 1^{er} juillet 2019, alors que le stock d'eau lourde n'a dépassé le seuil de 130 kg qu'au mois de novembre 2019. *Vérification et contrôle en République islamique d'Iran à la lumière de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU*, GOV/INF/2019/8, Rapport du Directeur général, 1^{er} juill. 2019, §2-3 ; *Vérification et contrôle en République islamique d'Iran à la lumière de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU*, GOV/INF/2019/17, Rapport du Directeur général, 18 nov. 2019, §2.

283. L'annonce de l'Iran a été vérifiée par l'AIEA dans son rapport d'août 2019. « Nucléaire iranien : l'Iran a dépassé la limite de l'enrichissement d'uranium prévue par l'accord de 2015 », *Le Monde*, 8 juill. 2019 ; *Vérification et contrôle en République islamique d'Iran à la lumière de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU*, GOV/2019/32, Rapport du Directeur général, 2 sept. 2019, §11, 13.

284. L'Iran a également informé l'Agence que « tous les engagements en matière de recherche-développement au titre du PAGC seraient abandonnés » la semaine suivante. « Nucléaire : l'Iran a mis en route des centrifugeuses avancées », *Les Échos*, 7 sept. 2019 ; *Vérification et contrôle en République islamique d'Iran à la lumière de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU*, GOV/INF/2019/10, Rapport du Directeur général, 9 sept. 2019.

dans l'installation souterraine de Fordou au mois de novembre 2019, ce qui est strictement interdit dans le cadre de l'accord de Vienne²⁸⁵.

1126. Jusqu'en novembre 2019, les réductions progressives par l'Iran de ses engagements nucléaires aux termes du PAGC n'indiquent pas la reprise d'un programme nucléaire militaire, mais constituent davantage des gestes politiques – voire selon François Nicoulaud un « appel au secours » – à destination de ses partenaires pour sauver l'accord obtenu à Vienne en juillet 2015²⁸⁶. En effet, les mesures prises par l'Iran restent jusqu'alors limitées et réversibles, posant un risque faible de prolifération²⁸⁷. Il s'agit davantage pour l'Iran de montrer à l'E3/UE+2 que sa politique de « patience stratégique » atteint ses limites. Alors que l'Iran a pleinement respecté ses engagements pendant un an, dans l'espoir que les Européens prennent des mesures pour enrayer la campagne de pression maximale lancée par l'administration Trump, Téhéran décide finalement de reconsidérer sa propre ligne de conduite, passant d'une attitude attentiste à une approche plus offensive, ou du moins affirmée²⁸⁸. Au-delà de son désengagement graduel de l'accord sur le nucléaire, l'Iran renforce également ses comportements agressifs dans la région en prenant notamment pour cible les tankers étrangers – en particulier européens – et la production pétrolière²⁸⁹. Le message adressé par Téhéran est clair : si l'Iran ne peut pas vendre son pétrole et accéder à ses revenus, les partenaires régionaux des États-Unis et ses alliés européens ne le pourront pas non plus²⁹⁰.

1127. Préoccupés par la décision de l'Iran de revenir progressivement sur ses engagements dans le cadre du PAGC, les E3 et la Haute Représentante de l'Union européenne rappellent à

285. « L'Iran a repris l'enrichissement d'uranium dans son usine de Fordo », *Le Figaro*, 8 nov. 2019 ; *Vérification et contrôle en République islamique d'Iran à la lumière de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU*, GOV/2019/55, Rapport du Directeur général, 12 nov. 2019.

286. Marc SEMO, « La stratégie du dérapage contrôlé de l'Iran sur le nucléaire », *Le Monde*, 7 juill. 2019.

287. *Ibid.* ; « Iran Challenges Remaining Partners to Save Nuclear Deal », International Crisis Group, 8 mai 2019, Disponible sur < <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/iran/iran-challenges-remaining-partners-save-nuclear-deal> > (consulté le 23/03/2023) ; Marie-Hélène LABBÉ, *La quête nucléaire de l'Iran*, *op. cit.*, p. 99-101.

288. L'objectif de cette politique de « patience stratégique » était de préserver l'accord jusqu'aux élections présidentielles américaines de novembre 2020, dans l'espoir d'une défaite de Donald Trump. Henry ROME, « Why Iran Waits : Staying in the nuclear deal is its worst option, except for all the others », *Foreign Affairs*, 10 jan. 2019 ; *On Thin Ice: The Iran Nuclear Deal at Three*, 195, International Crisis Group, Disponible sur < <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/iran/195-thin-ice-iran-nuclear-deal-three> > (consulté le 24/03/2023) ; Sune ENGEL RASMUSSEN, « Squeezed by U.S. Sanctions, Iran Shifts From Patience to Confrontation », *The Wall Street Journal*, 4 juill. 2019 ; *Iran Challenges Remaining Partners to Save Nuclear Deal*, précité ; Eric BREWER et Ariane TABATABAI, « Understanding Iran's nuclear escalation strategy », *War on the rocks*, 12 déc. 2019 ; Jean-François GUILHAUDIS, « Les deux cibles du “retrait” américain de l'accord nucléaire iranien », *Paix et sécurité européenne et internationale*, 2020, p. 101-124, p. 119-120.

289. Sune ENGEL RASMUSSEN, *Squeezed by U.S. Sanctions, Iran Shifts From Patience to Confrontation*, précité ; Richard PÉREZ-PEÑA et Daniel VICTOR, « Iran Says British Tanker Is Free to Go After 2 Months of Detention », *New York Times*, 23 sept. 2019 ; « Special Report: “Times to take out our swords” - Inside Iran's plot to attack Saudi Arabia », *Reuters*, 25 nov. 2019.

290. Eric BREWER et Ariane TABATABAI, *Understanding Iran's nuclear escalation strategy*, précité.

chacune des annonces de l'Iran qu'ils restent « pleinement engagés en faveur de la préservation et de la pleine mise en œuvre du [PAGC] ». Rejetant tout ultimatum, ils appellent « fermement l'Iran à continuer de mettre en œuvre l'ensemble de ses obligations [...] et à s'abstenir de toute mesure d'escalade »²⁹¹. La reprise des activités d'enrichissement d'uranium sur le site de Fordou ainsi que la publication du rapport GOV/2019/55 de l'AIEA en novembre 2011 ajoutent aux inquiétudes de la « communauté internationale ». En effet, les inspecteurs de l'Agence affirment avoir détecté « des particules d'uranium naturel d'origine anthropique sur un site en Iran non déclaré à l'Agence », faisant craindre la reprise par l'Iran d'une activité nucléaire clandestine²⁹². Ces informations sont d'autant plus préoccupantes que l'Iran a, pour la première fois depuis l'entrée en vigueur du PAGC, entravé le travail des inspecteurs de l'Agence en empêchant une inspectrice de pénétrer sur le site de Natanz²⁹³. Pour la première fois depuis le début de la réduction par Téhéran de ses engagements nucléaires, les Européens évoquent formellement la possibilité d'activer le mécanisme de règlement des différends prévus aux termes du PAGC pour résoudre les questions relatives à la mise en œuvre par l'Iran de ses engagements²⁹⁴. À leur tour, les Européens montrent que leur patience a des limites et qu'ils ne laisseront pas l'Iran se rapprocher davantage du seuil nucléaire.

b. L'échec de la médiation française

1128. Parallèlement à la réduction progressive par les Iraniens de leurs engagements nucléaires et à la montée des tensions avec les États-Unis, le président français Emmanuel

291. « Iran - Déclaration conjointe de la Haute Représentante de l'Union européenne et des Ministres des Affaires étrangères de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni », 9 mai 2019, Disponible sur < <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/iran/evenements/article/iran-declaration-conjointe-de-la-haute-representante-de-l-union-europeenne-et> > (consulté le 24/03/2023) ; « Communiqué conjoint des ministres des affaires étrangères de la France, de l'Allemagne, du Royaume-Uni et de la Haute représentante de l'Union européenne », 2 juill. 2019, Disponible sur < <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/iran/evenements/article/communique-conjoint-des-ministres-des-affaires-etrangeres-de-la-france-de-l-union-europeenne> > (consulté le 23/03/2023) ; « Communiqué conjoint des ministres des affaires étrangères de la France, de l'Allemagne, du Royaume-Uni et de la Haute représentante de l'Union européenne », 9 juill. 2019, Disponible sur < <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/iran/evenements/article/iran-communique-conjoint-des-ministres-des-affaires-etrangeres-de-la-france-de> > (consulté le 24/03/2023) ; « Déclaration conjointe des porte-parole des ministères des Affaires étrangères de la France, de l'Allemagne, du Royaume-Uni et de la Haute Représentante de l'Union européenne », 13 sept. 2019, Disponible sur < <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/iran/evenements/article/iran-declaration-conjointe-des-porte-parole-des-ministeres-des-affaires> > (consulté le 24/03/2023) ; *ibid.*

292. GOV/2019/55, *précité*, §29 ; Kelsey DAVENPORT, « Secret Nuclear Warehouse Explained », The Iran Primer, 16 déc. 2019.

293. François MURPHY et John IRISH, « Une inspectrice de l'AIEA brièvement retenue en Iran », Reuters, 6 nov. 2019.

294. « Iran - Communiqué conjoint des ministres des affaires étrangères de la France, de l'Allemagne, du Royaume-Uni et de la haute représentante de l'Union européenne », 11 nov. 2019, Disponible sur < <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/iran/evenements/article/communique-conjoint-des-ministres-des-affaires-etrangeres-de-la-france-de-l-245184> > (consulté le 24/03/2023).

Macron tente un « coup diplomatique » en invitant le ministre iranien des Affaires étrangères, Javad Zarif, en marge du sommet du G7 qui se déroule à Biarritz le 25 août 2019, avec l’aval du président américain Donald Trump²⁹⁵. La visite du chef de la diplomatie iranienne, et architecte de l’accord de Vienne, témoigne ainsi du sérieux des discussions qui se déroulent en coulisses entre la France et l’Iran dans l’espoir d’une reprise du dialogue entre Washington et Téhéran²⁹⁶. Comme le souligne l’ancien ambassadeur de France en Iran, François Nicoullaud, seuls les Français semblent être en mesure d’agir, les Britanniques étant enlisés dans le Brexit et la chancelière allemande, Angela Merkel, arrivant à la fin de son mandat²⁹⁷. S’il n’a pris part à aucune des sessions formelles du G7, le ministre iranien des Affaires étrangères s’entretient pendant plus de trois heures avec son homologue français Jean-Yves Le Drian – rejoint par le président Emmanuel Macron – ainsi qu’avec les délégations allemande et britannique²⁹⁸. Aucune rencontre n’a en revanche été organisée entre Donald Trump et Javad Zarif.

1129. Bien qu’il n’ait abouti à aucune avancée concrète, le G7 de Biarritz semble marquer un tournant dans le dossier nucléaire iranien. En effet, le sommet s’est déroulé dans un climat consensuel, l’unité affichée par les dirigeants faisant oublier le fiasco du sommet de La Malbaie au Canada en juin 2018 à l’issue duquel Donald Trump avait refusé de signer le communiqué final²⁹⁹. Eu égard à l’Iran, les chefs d’État et de gouvernement affirment dans leur déclaration commune qu’ils partagent pleinement deux objectifs : « faire en sorte que l’Iran ne puisse se doter de l’arme nucléaire ; et favoriser la paix et stabilité dans la région »³⁰⁰. Ils ne donnent toutefois aucune indication sur les moyens d’y parvenir,

295. Malo TRESCA, « G7 Biarritz: “Emmanuel Macron cherche la formule pour débloquer la crise avec l’Iran” », Entretien avec François Nicoullaud, *La Croix*, 26 août 2019 ; Marc SEMO, « En plein G7, le chef de la diplomatie iranienne a effectué une visite surprise à Biarritz », *Le Monde*, 25 août 2019 ; Peter BAKER et Aurelien BREEDEN, « Iranian Official Makes Surprise Appearance on Sidelines of G7 Summit », *New York Times*, 25 août 2019.

296. Le conseiller diplomatique du président français, Emmanuel Bonne, s’est rendu à plusieurs reprises à Téhéran. Emmanuel Macro a également rencontré à plus reprise Javad Zarif et d’autres émissaires iraniens afin de débloquer la situation. Malo TRESCA, *G7 Biarritz : « Emmanuel Macron cherche la formule pour débloquer la crise avec l’Iran »*, précité ; Borzou DARAGAH, « Trump and Rouhani suggest they could meet to resolve US-Iran crisis », *Independent*, 27 août 2019.

297. La France avait déjà été à l’initiative du dialogue avec l’Iran au début de la crise nucléaire iranienne avec l’envoi en août 2003 d’une lettre des ministres des Affaires étrangères des E3 à leur homologue iranien. Malo TRESCA, *G7 Biarritz : « Emmanuel Macron cherche la formule pour débloquer la crise avec l’Iran »*, précité.

298. Javad Zarif a publié sur son compte twitter @JZarif des clichés de sa rencontre avec la délégation française, soulignant l’activisme de la diplomatie iranienne au service d’un engagement constructif. Peter BAKER et Aurelien BREEDEN, *Iranian Official Makes Surprise Appearance on Sidelines of G7 Summit*, précité.

299. Le sommet de La Malbaie s’était déroulé dans un contexte particulièrement tendu, notamment en raison du retrait unilatéral des États-Unis de l’accord sur le nucléaire iranien un mois auparavant et de l’imposition par Washington de tarifs douaniers sur les importations d’acier et d’aluminium en provenance du Canada et de l’Union européenne. « Les succès, les avancées et les échecs de ce G7 », *L’Obs*, 26 août 2019 ; Catherine FRANÇOIS et Sophie GOLSTEIN, *G7 : le sommet de la Malbaie finit en fiasco*, précité.

300. « Déclaration des chefs d’État et de gouvernement du G7 », Biarritz, 26 août 2019.

traduisant les désaccords qui subsistent sur ce point et particulièrement l'isolement des États-Unis. Outre l'approbation de la visite de Javad Zarif en marge du G7, le président américain a fait part d'un certain assouplissement de sa position vis-à-vis de l'Iran. Dans une allocation commune avec Emmanuel Macron, le président américain rejette la recherche d'un changement de régime qui semblait jusque-là guider sa politique à l'égard de Téhéran :

We're not looking for leadership change. We're not looking for that kind of change. This country has been through that many times before. That doesn't work.

*We're looking for no nuclear weapons, no ballistic missiles, and a longer period of time. Very simple*³⁰¹.

Interrogé sur une éventuelle rencontre avec le président iranien, Hassan Rohani, Donald Trump répond qu'il n'y voit pas d'objection « *if the circumstances were correct or right* »³⁰². Même si aucune rencontre n'a été organisée entre le chef de la diplomatie iranienne et le président américain Donald Trump en marge du G7, une rencontre entre les dirigeants iraniens et américains apparaît désormais crédible³⁰³.

1130. La tentative de médiation française ne s'éteint pas après le sommet du G7 à Biarritz. Comme l'a révélé le *New York Times*, les Français proposent au début du mois de septembre de mettre en place une ligne de crédit pour l'Iran de 15 milliards de dollars, correspondant à un trimestre de vente de son pétrole, pour compenser les pertes liées aux sanctions américaines. En contrepartie, ils exigent que Téhéran respecte de nouveau ses engagements pris dans le cadre du PAGC³⁰⁴. Les contours de cette solution restant flou et le soutien des Européens incertain, les Iraniens décident de poursuivre la réduction de leurs engagements nucléaires en mettant en route des centrifugeuses avancées, démontrant selon Ardavan Amir-Aslani « le renforcement de la marge de négociation iranienne grâce à des provocations ciblées »³⁰⁵. Le président français tente tout de même d'organiser une rencontre entre Hassan Rohani et Donald Trump en marge de l'Assemblée générale des Nations Unies qui se déroule à New York fin septembre, en vain. D'après le *New York Times*, c'est le président iranien qui aurait refusé de prendre au téléphone son homologue américain alors qu'une ligne sécurisée avait été installée entre leurs hôtels respectifs³⁰⁶. Sans garantie

301. White House, Remarks by President Trump and President Macron of France in Joint Press Conference | Biarritz, France, 26 août 2019, Disponible sur < <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-president-macron-france-joint-press-conference-biarritz-france/> > (consulté le 28/03/2023).

302. *Ibid.*

303. « G7-Une rencontre avec Zarif aurait été prématurée, dit Trump », Reuters, 26 août 2019.

304. David E. SANGER, Steven ERLANGER et Adam NOSSITER, « France Dangles \$15 Billion Bailout for Iran in Effort to Save Nuclear Deal », *New York Times*, 2 fév. 2019.

305. Ardavan AMIR-ASLANI, « Entre provocations et diplomatie, l'efficacité (ou pas) de la nouvelle stratégie iranienne », *Atlantico*, 9 sept. 2019.

306. Armin AREFI, « Iran-États-Unis : à l'ONU, Macron "a mouillé la chemise" », *Le Point*, sept. 2019 ; Farnaz FASSIHI et Rick GLADSTONE, « How Iran's President Left Trump Hanging, and Macron in the Hall », *New York Times*, 7 nov. 2019.

que les États-Unis lèvent les lourdes sanctions à l'encontre de l'Iran, une rencontre avec le président américain aurait constitué un risque politique majeur pour Hassan Rohani à l'approche des élections législatives prévues en février 2020, le chef d'État modéré étant déjà fragilisé sur le plan interne depuis la sortie unilatérale des États-Unis de l'accord de Vienne. Qui plus est, la perspective des élections américaines et du maintien de Donald Trump au pouvoir fait peser de nombreuses incertitudes sur une reprise du dialogue irano-américain.

2. La suspension totale des engagements nucléaires

a. « 5th & final REMEDIAL step » après l'assassinat du Général Qassem Soleimani

1131. Au-delà de la réduction progressive des engagements liés au nucléaire pris dans le cadre du PAGC, l'Iran réagit également à la campagne de pression maximale lancée par l'administration Trump en attisant les tensions régionales avec le soutien de ses *proxies*³⁰⁷. Si les attaques des pétroliers empruntant le détroit d'Ormuz ou la destruction de sites pétroliers en Arabie saoudite en septembre 2019 n'ont suscité aucune réaction notable des États-Unis, ils ripostent en revanche après les attaques ayant visé des bases américaines en Iraq fin décembre, dont l'une a causé la mort d'un Américain, en frappant une milice iraquienne pro-Iran. En réaction aux manifestations contre l'ambassade américaine à Bagdad, qui ravivent le spectre des attaques contre la chancellerie menées à Téhéran en 1979 et à Benghazi en 2012, Donald Trump décide de faire payer le prix fort à Téhéran en éliminant le général Qassem Soleimani dans la nuit du 2 au 3 janvier 2020 sur le territoire iraquien³⁰⁸.

1132. Le 5 janvier 2020, l'Iran entre dans la cinquième et dernière étape (« 5th & final REMEDIAL step ») de son plan de réduction de ses engagements en matière nucléaire en annonçant ne plus se sentir tenu par aucune limite sur le nombre de ses centrifugeuses³⁰⁹. Les autorités iraniennes précisent que, désormais,

307. Sur l'accroissement des tensions régionales après le retrait des États-Unis de l'accord de Vienne, voir notamment Michel DUCLOS, « La France face à la recomposition du Proche-Orient » in *L'action extérieure de la France : ENtre ambition et réalisme*, Georges-Henri SOUTOU (éd.), Paris : Presses universitaires de France, 2020, p. 393-408, p. 400-401 ; Marie-Hélène LABBÉ, *La quête nucléaire de l'Iran*, op. cit., p. 103 et s. ; « Confrontation with Iran », Council on Foreign Relations, 6 jan. 2023, Disponible sur < <https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/confrontation-between-united-states-and-iran> > (consulté le 26/03/2023) ; *The 2019-2020 Iran Crisis and U.S. Military Deployments*, In Focus, Congressional Research Service, 9 jan. 2020.

308. Laurent TRIGEAUD, « Des drones et des tweets : l'affaires de la frappe américaine ayant visé le général iranien Qassem Soleimani le 3 janvier 2020 », *AFDI*, 2020, vol. 66, p. 239-269 ; « U.S. Drone Strike in Iraq Kills Iranian Military Leader Qasem Soleimani », *American Journal of International Law*, 2020, vol. 114, n° 2, p. 313-323.

309. « Iran Announces Final Step in Reducing JCPOA Commitments », 5 jan. 2020, Disponible sur < <https://irangov.ir/detail/332945> > (consulté le 26/03/2023) ; « Iran's Fifth Step Away from Nuclear Deal », *The Iran Primer*, 6 jan. 2020.

*Iran's nuclear program will be no more subject to any restriction in the operational sphere (including the enrichment capacity, percentage of enrichment, the volume of enriched materials, and research and development), and from now on, Iran's nuclear program will go on only according to its technical needs*³¹⁰.

Bien qu'elles s'exonèrent de toute limite en matière d'enrichissement, les autorités iraniennes continueront de coopérer avec l'AIEA et indiquent être prêtes à respecter de nouveau les dispositions de l'accord de Vienne dès lors que les États-Unis décideraient de lever les sanctions. À l'instar des mesures mises en œuvre précédemment par l'Iran, la décision iranienne est réversible, laissant ouverte l'option d'un retour au respect de l'accord. Selon Mark Fitzpatrick, expert en non-prolifération, l'ambiguïté laissée par les autorités iraniennes sur les implications concrètes de cette cinquième phase de désengagement démontre que l'Iran a su réserver une grande marge de manœuvre pour négocier et prendre d'autres mesures si nécessaire³¹¹. En effet, elle garantit une latitude considérable aux Iraniens pour accroître la pression sur les participants au PAGC, par exemple en accélérant le rythme auquel ils installent et commencent à utiliser des centrifugeuses plus avancées, ou en reprenant l'enrichissement de l'uranium à 20 % comme ils le faisaient avant les négociations du PAGC, de telles actions érodant lentement et de manière transparente le délai de *break out*³¹².

1133. Si le calendrier suggère que la décision de l'Iran de s'affranchir de tout engagement lié au nucléaire pris dans le cadre du PAGC semble répondre à l'élimination du général Qassem Soleimani, il n'en est rien. En effet, l'annonce iranienne s'inscrit dans le plan de réduction des engagements nucléaires mis en œuvre par les Iraniens tous les 60 jours depuis mai 2019³¹³. Pour autant, l'élimination de l'une des figures charismatiques des Gardiens de la révolution islamique n'est pas sans conséquences pour une éventuelle reprise des négociations sur le dossier nucléaire. Sur le plan interne, l'assassinat du général Soleimani suscite non seulement une vive émotion en Iran, mais il renforce surtout la ligne dure du régime, permettant aux conservateurs d'obtenir une très large majorité au *Majles* lors des élections législatives qui se sont tenues en février 2020³¹⁴. Ce changement de majorité parlementaire annonce un

310. *Iran Announces Final Step in Reducing JCPOA Commitments, précité.*

311. Parisa HAFEZI, « Iran says no limits on enrichment, stepping further from 2015 deal: TV », Reuters, 5 jan. 2020.

312. Kelsey DAVENPORT et Julia MASTERSON, « Iran Announces New Nuclear Deal Breach | P4+1 and Iran Nuclear Deal Alert », Arms Control Now, 9 jan. 2020.

313. *Ibid.*

314. Les conservateurs ont obtenu 220 sièges sur les 290 qui composent le parlement. « La mort de Soleimani change aussi la situation intérieure de l'Iran », L'Express, 6 jan. 2020; Allan KAVAL, « En Iran, les conservateurs exploitent la mémoire du général Soleimani », Le Monde, 18 fév. 2020; Anne-Bénédicte HOFFNER, « Iran: un Parlement dominé par les conservateurs et les ultranationalistes », La Croix, 24 fév. 2020; « Iran's New Parliament Heralds Conservative Consolidation », International Crisis Group, 12 juin 2020, Disponible sur < <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/iran/irans-new-parliament-heralds-conservative-consolidation> > (consulté le 27/03/2023); Erin CUNNINGHAM et Steve HENDRIX, « Iran's Revolutionary Guard Corps wrestles with new reality after killing of its chief military strategist », Washington Post, 22 fév. 2020.

durcissement de la politique étrangère puisque les tenants de la ligne dure prônent le retrait de l'Iran du TNP, appellent à une réponse plus ferme à l'agression américaine et cherchent à se rapprocher de la Chine et de la Russie, par manque de confiance dans les Européens³¹⁵. Sur le plan régional, la disparition du général Qassem Soleimani crée une incertitude sur l'escalade militaire qui pourrait se jouer dans la région entre l'Iran et ses *proxies* d'une part, et les États-Unis ou leurs alliés d'autre part³¹⁶.

b. L'activation du mécanisme de règlement des différends

1134. En réponse à la décision iranienne d'entrer dans la « cinquième et dernière phase » de son plan de réduction de ses engagements nucléaires, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni publient une déclaration commune le 6 janvier 2020 dans laquelle ils demandent à la République islamique d'Iran de revenir sur toutes les mesures incompatibles avec le PAGC³¹⁷. Ils décident le 14 janvier 2020 de déclencher le mécanisme de règlement des différends prévu au paragraphe 36 de l'accord de Vienne en saisissant la Commission conjointe³¹⁸. Ils espèrent ainsi que l'Iran cessera les violations de ses engagements aux termes du PAGC sous peine d'un rétablissement des sanctions levées début 2016, inévitable si le différend est présenté au Conseil de sécurité³¹⁹. La France, l'Allemagne et le Royaume-Uni soulignent toutefois qu'ils « ne rejoignent pas la campagne visant à exercer une pression maximale contre l'Iran » mise en œuvre activement par les États-Unis depuis mai 2018. Au contraire, ils agissent « en toute bonne foi avec l'objectif primordial de préserver l'accord et dans l'espoir sincère de trouver une solution pour sortir de l'impasse par le biais d'un dialogue diplomatique constructif »³²⁰. Selon Ali Vaez, l'activation du mécanisme de résolution des différends donne aux Européens le temps et l'espace pour trouver des solutions qui permettent, soit d'offrir à l'Iran un allègement significatif de la pression économique, même si cela doit provoquer les foudres de Washington, soit de se positionner en médiateur entre les Américains et les Iraniens afin de désamorcer les tensions entre les deux États³²¹. L'activation du mécanisme de résolution des différends apparaît donc comme l'ultime chance pour les Européens de sauver l'accord de

315. *Iran's New Parliament Heralds Conservative Consolidation*, précité.

316. Jihâd GILLON, « Iran – Clément Therme : « Avec la mort du général Soleimani, Trump recréabilise Téhéran » », *Jeune Afrique*, 13 jan. 2020 ; Agnès LEVALLOIS, « Iran/États-Unis : de la coopération à la défiance sans limite », *Confluences Méditerranée*, 2020, vol. 2, n° 113, p. 123-135, p. 132-133.

317. Joint statement from President Macron, Chancellor Merkel and Prime Minister Johnson on the situation in Iraq, 6 jan. 2020.

318. « Déclaration conjointe des ministres des Affaires étrangères de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni sur le Plan d'action global commun », 14 jan. 2020, Disponible sur < <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/iran/evenements/article/declaration-conjointe-des-ministres-des-affaires-etrangees-de-la-france-de-l> > (consulté le 27/03/2023).

319. V. *supra* §956-960, p. 531 et s..

320. *Ibid.* ; Michel DUCLOS, « L'Iran et son programme nucléaire – les Européens tentent une nouvelle tactique », *Institut Montaigne*, 27 jan. 2020.

321. Ali VAEZ, « Europe Is Running Out of Time to Save the Iran Deal », *Foreign Affairs*, 2020.

Vienne qu'ils ont longtemps salué comme un succès diplomatique historique. La Commission conjointe se réunit à Vienne le 26 février 2020 « pour examiner à la fois les mesures prises par la République islamique d'Iran sur les engagements qu'elle a contractés en matière nucléaire dans le cadre du Plan d'action et les préoccupations exprimées depuis longtemps au sujet des conséquences du retrait des États-Unis du Plan d'action et de la réimposition, par ce pays, de ses sanctions nationales »³²². La procédure de résolution des différends engagée par les Européens n'aboutit à aucun résultat probant, l'Iran continuant de s'affranchir de ses engagements aux termes du PAGC et aucune résolution visant à rétablir les sanctions n'ayant été soumis au vote au sein du Conseil de sécurité dans les délais prévus par l'Accord.

1135. L'Iran saisit à son tour la Commission conjointe le 3 juillet 2020 au sujet de ses propres préoccupations en ce qui concerne l'application du PAGC par les participants européens, à savoir la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni³²³. À l'instar de l'initiative européenne, la saisine de la Commission conjointe par l'Iran n'aboutit à aucun règlement du différend qui lui a été soumis.

1136. Le 20 août 2020, le Secrétaire d'État américain adresse une lettre au Président du Conseil de sécurité pour lui faire part de l'intention des États-Unis, « en tant que participants au Plan d'action global conjoint », de déclencher la procédure de *snap back* énoncée aux paragraphes 11 et 12 de la résolution 2231 (2015)³²⁴, les États-Unis considérant qu'ils conservent leur statut de « participant » au PAGC et les droits qui en découlent, malgré leur décision de cesser d'en appliquer les dispositions en mai 2018³²⁵. Les États-Unis cherchent ainsi à obtenir le rétablissement des sanctions onusiennes levées par l'accord de 2015, quelques

322. Comme l'a souligné le Secrétaire général des Nations Unies, tous les participants ont réaffirmé qu'il importait de préserver l'accord de Vienne qui constitue un « élément fondamental du dispositif mondial de non-prolifération nucléaire ». S/2020/531, 11 juin 2020, *Application de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité : Neuvième rapport du Secrétaire général*, §5.

323. Le Haut représentant de l'Union européenne, et coordonnateur de la Commission conjointe, a précisé dès le 17 juillet 2020 que ladite Commission ne pouvait se réunir compte tenu des restrictions en matière de déplacements dues à la pandémie de COVID-19. Il a également prolongé le délai d'examen de la demande iranienne en raison de la complexité des questions en cause. « PAGC : déclaration du haut représentant, Josep Borrell, en tant que coordonnateur de la commission conjointe du plan d'action global commun sur le mécanisme de règlement des différends », 3 juill. 2020, Disponible sur < https://www.eeas.europa.eu/eeas/pagc-d%C3%A9claration-du-haut-repr%C3%A9sentant-josep-borrell-en-tant-que-coordonnateur-de-la-commission_fr > (consulté le 27/03/2023); « PAGC : déclaration du haut représentant, Josep Borrell, en tant que coordonnateur de la commission conjointe du plan d'action global commun sur le mécanisme de règlement des différends », 17 juill. 2020, Disponible sur < https://www.eeas.europa.eu/eeas/pagc-d%C3%A9claration-du-haut-repr%C3%A9sentant-josep-borrell-en-tant-que-coordonnateur-de-la-0_fr > (consulté le 27/03/2023).

324. S/2020/815, 24 août 2020, *Lettre datée du 20 août 2020 adressée au Président du Conseil de sécurité par la Représentante permanente des États-Unis d'Amérique auprès de l'Organisation des Nations Unies*.

325. S/2020/822, 24 août 2020, *Lettre datée du 21 août 2020, adressée au Président du Conseil de sécurité par la Représentante permanente des États-Unis d'Amérique auprès de l'Organisation des Nations Unies*.

jours après le rejet par le Conseil de sécurité de leur projet de résolution visant à prolonger de manière indéterminée l’embargo sur les armes prévu par l’annexe B de la résolution 2231 (2015) qui devait expirer en octobre 2020³²⁶. La majorité des membres du Conseil de sécurité ainsi que la République islamique d’Iran considèrent toutefois que les États-Unis ne peuvent plus être considérés comme un État participant au PAGC et ne peuvent donc plus, à ce titre, engager le processus de rétablissement des sanctions des Nations Unies en application de la résolution 2231 (2015)³²⁷. Or, Washington estime que « comme le Conseil de sécurité n’a pas adopté de résolution pour maintenir la levée des dispositions, et indépendamment du fait qu’une résolution n’a été présentée ou votée à cet effet, les mesures visées par ces dispositions s’appliquent à nouveau depuis le 20 septembre 2020 », précisant qu’à partir de cette date, « tous les États Membres sont tenus d’appliquer les mesures réimposées »³²⁸. Fin décembre 2020, le coordonnateur de la Commission conjointe conclut lui aussi que les États-Unis ne peuvent être considérés comme un État participant au Plan d’action et ne peuvent donc engager le processus de rétablissement des sanctions du Conseil de sécurité prévu par l’Accord, précisant que « la résolution 2231 (2015) reste pleinement en vigueur – y compris les engagements de levée de sanctions pris dans le cadre du Plan d’action »³²⁹.

B. L’impossible résurrection de l’accord sur le nucléaire iranien

1137. L’élection de Joe Biden à la présidence des États-Unis en novembre 2020 ravive les espoirs d’une reprise des négociations sur le nucléaire iranien. Malgré l’opportunité de revenir à la diplomatie que représente l’arrivée de la nouvelle administration, les Iraniens poursuivent l’accélération de leur programme nucléaire, renforçant à la fois l’urgence de parvenir à un accord, et automatique leur pouvoir de négociation (1). Si les discussions reprennent difficilement entre les États-Unis et l’Iran, chacun considérant que c’est à l’autre

326. Seule la République dominicaine a voté en faveur de la résolution avec les États-Unis. La Chine et la Russie ont chacune exercé leur droit de veto. Les onze autres membres du Conseil – y compris les représentants britannique, allemand, belge, estonien et français – se sont abstenus. S/2020/797, 17 août 2020, *États-Unis d’Amérique : projet de résolution* ; S/2020/803, 17 août 2020, *Lettre datée du 14 août 2020, adressée au Secrétaire général et aux représentantes et représentants permanents des pays membres du Conseil de sécurité par le Président du Conseil*.

327. De nombreuses lettres des membres du Conseil de sécurité portant sur cette question ont été publiées comme documents officiels de l’organe restreint, voir S/2020/1177, 7 déc. 2020, *Application de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité : Dixième rapport du Secrétaire général*, p.7, note de bas de page 4 ; S/2020/1244, 17 déc. 2020, *Lettre datée du 21 septembre 2020, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Facilitateur chargé par le Conseil de sécurité de promouvoir l’application de la résolution 2231 (2015)*, p. 19-42.

328. S/2020/927, 23 sept. 2020, *Lettre datée du 21 septembre 2020, adressée au Président du Conseil de sécurité par la Représentante permanente des États-Unis d’Amérique auprès de l’Organisation des Nations Unies*.

329. Voir à ce propos l’exposé de M. Olof Skoog, Chef de la Délégation de l’Union européenne auprès de l’Organisation des Nations Unies, s’exprimant au nom du Haut représentant européen. S/2020/1324, 4 jan. 2021, *Lettre datée du 24 décembre 2020, adressée au Secrétaire générale et aux Représentants permanents des membres du Conseil de sécurité par le Président du Conseil*, p. 7.

de revenir dans l'accord le premier, la signature d'un nouvel accord semble imminente à partir du mois de février 2022, jusqu'au déclenchement de la guerre en Ukraine par la Russie (2)

1. L'urgence de parvenir à un accord

a. Les espoirs d'un retour au PAGC après l'élection de Joe Biden

1138. Le 4 novembre 2020, le démocrate Joe Biden remporte l'élection présidentielle américaine contre le républicain Donald Trump qui occupait la Maison-Blanche depuis janvier 2017, laissant espérer un certain apaisement eu égard au dossier nucléaire iranien³³⁰. Au cours de sa campagne, le candidat Joe Biden avait fermement condamné la décision du président américain de sortir de l'accord de Vienne et avait promis, s'il était élu, que les États-Unis reviendraient dans le PAGC à condition que l'Iran respecte de nouveau ses propres engagements liés au nucléaire³³¹. Le double échec de la politique de « pression maximale » de l'administration Trump, ainsi que la paupérisation de la population et les difficultés économiques qu'elle a provoquées en Iran, donnent au nouveau président une marge de manœuvre non négligeables pour envisager des négociations bilatérales avec l'Iran. Non seulement le « mur de sanctions »³³² mis en place par l'ancien président pour forcer Téhéran à négocier un accord élargi n'a pas empêché l'Iran de reprendre ses activités nucléaires, mais il n'a pas non plus permis de créer des conditions favorables à un changement de régime³³³.

1139. Bien que les autorités iraniennes aient régulièrement rappelé leur détermination à préserver le PAGC, de nombreuses difficultés font obstacle à un retour rapide des États-Unis dans l'accord de Vienne, et donc au respect par l'Iran de ses engagements nucléaires. D'une part, l'élection présidentielle prévue en Iran en juin 2021 empêche la reprise de négociations bilatérales constructives entre Téhéran et Washington. Si la conclusion de l'accord sur le nucléaire avait été rendue possible par l'arrivée au pouvoir des modérés, ces derniers sont désormais plus affaiblis que jamais après le retrait américain de l'accord, le rétablissement et le renforcement des sanctions, l'assassinat de Qassem Soleimani, les contestations populaires ou encore la diabolisation de l'Iran. Tout accord qui serait négocié par le président Hassan

330. Mohammed BEHIKHI, « L'élection de Joe Biden : vers une détente dans les relations irano-américaines ? », *Le Grand Continent*, 9 nov. 2020 ; Elena AOUN et Jérémy DIEUDONNÉ, « La future administration Biden face au dossier nucléaire iranien », 16 nov. 2020.

331. Sur les déclarations de Joe Biden concernant l'Iran, pendant sa campagne et en tant que président, voir particulièrement « Joe Biden on Iran », *The Iran Primer* ; « Joe Biden: There's a smarter way to be tough on Iran », *CNN*, 13 sept. 2020.

332. Mark DUBOWITZ, *Build an Iranian Sanctions Wall*, précité.

333. « Our "maximum pressure" on Iran failed – unless the goal was to help China », *Washington Post*, Opinion, The Editorial Board, 20 juill. 2020 ; Joe CIRINCIONE, « How Joe Biden can solve the Iran crisis », *Responsible Statecraft*, 25 sept. 2020 ; Cyrille BRET, « Joe Biden face à l'Iran selon Clément Therme », *EurAsia Prospective*, 11 nov. 2020.

Rohani – qui ne peut se représenter pour un troisième mandat – risquerait fort d’être déchiré par son successeur, vraisemblablement conservateur³³⁴. De la même manière, la perspective des élections présidentielles en 2013 avait paralysé les négociations sur le nucléaire, dans l’attente du départ de Mahmoud Ahmadinejad³³⁵. D’autre part, le président américain doit également s’assurer du soutien politique dont il bénéficie dans son propre camp, non seulement pour parvenir à un accord, mais surtout pour s’assurer qu’il résiste aux éventuels changements de majorité. Si en décembre 2020 une lettre de 150 démocrates de la Chambre des représentants a soutenu l’engagement de l’administration Biden de revenir dans le PAGC, certains élus ont conditionné leur soutien à l’extension des négociations aux autres comportements malveillants de l’Iran³³⁶. Surtout, le président Joe Biden doit apporter des garanties suffisantes pour regagner la confiance des Iraniens – mais aussi des alliés européens – brisée par son prédécesseur. Pourtant, les États-Unis considèrent que c’est à l’Iran de faire le premier pas, une levée des sanctions rétablies et renforcées par Donald Trump ne pouvant être envisagée qu’après le retour de l’Iran à un strict respect de l’accord de Vienne.

b. L’accélération du programme nucléaire iranien, une arme de négociation massive

1140. Bien que les réductions progressives de ses engagements mises en œuvre par l’Iran depuis mai 2019 soient limitées et réversibles, la persistance des violations de l’accord de Vienne n’en devient pas moins inquiétante. Dans son rapport de novembre 2020, publié quelques jours après l’élection de Joe Biden, l’AIEA indique que le stock d’uranium faiblement enrichi de l’Iran atteint 2 442,9 kg, soit environ douze fois la limite fixée par le PAGC³³⁷. Elle confirme également que l’Iran n’a pas augmenté le taux auquel il enrichit de l’uranium – 4,5 % depuis juillet 2019 au lieu des 3,67 % prévus par l’Accord – ce qui suggère que l’Iran ne se précipite pas activement vers une bombe selon Kelsey Davenport et Julia Masterson, expertes en non-prolifération³³⁸. Lors d’une réunion du Conseil des gouverneurs de l’AIEA qui s’est déroulée le 18 novembre, les représentants des E3 s’inquiètent des « conséquences irréversibles » des activités de recherche et développement menées par l’Iran sur des centrifugeuses avancées. Ils soulignent qu’ils restent « extrêmement préoccupés par

334. Elena AOUN et Jérémy DIEUDONNÉ, *La future administration Biden face au dossier nucléaire iranien, précité*; Brian O’TOOLE, *Rejoining the Iran Nuclear Deal : Not So Easy*, Issue Brief, Atlantic Council, jan. 2021.

335. V. *supra* §829, p. 462.

336. Il convient également de rappeler que certains démocrates s’étaient opposés à l’accord de 2015 porté par l’administration Obama. *ibid.*; Jim INHOFE, « Congress Will Make It Tough for Biden on Iran », *Foreign Policy*, 1^{er} fév. 2021.

337. La quantité de 300 kg d’hexafluorure d’uranium correspond à 202,8 kg d’uranium. *Vérification et contrôle en République islamique d’Iran à la lumière de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité de l’ONU*, GOV/2020/51, Rapport du Directeur général, 12 nov. 2020, §27-28.

338. *Ibid.*, §12; Kelsey DAVENPORT et Julia MASTERSON, « Iran’s Nuclear Program Remains on Steady Trajectory », *Arms Control Now*, 10 sept. 2020.

les actions de l'Iran, qui réduisent à néant les avantages fondamentaux de l'accord en matière de non-prolifération »³³⁹. L'*Institute for Science and International Security* a en effet estimé que la suspension de ses engagements avait permis à l'Iran de réduire le délai de *break out* à seulement trois mois et demi alors qu'il était estimé à un an au moment de la conclusion de l'accord de Vienne en 2015³⁴⁰. Ainsi les Européens ont-ils appelé l'Iran à la retenue dans le développement de son programme d'enrichissement, soulignant « l'importante opportunité de revenir à la diplomatie que représente l'arrivée de la nouvelle administration »³⁴¹.

1141. Malgré les perspectives d'une reprise des négociations après l'investiture de Joe Biden le 20 janvier 2021, les Iraniens annoncent successivement la reprise de l'enrichissement à hauteur de 20 % dans l'installation souterraine de Fordou le 4 janvier³⁴², la décision de produire de l'uranium sous forme métallique le 13 janvier³⁴³, puis la suspension de l'application du protocole additionnel et des mesures de transparence prévues aux termes du PAGC le 23 février³⁴⁴.

1142. Alors que le président Obama avait, dès son arrivée au pouvoir, cherché à engager le dialogue avec les Iraniens³⁴⁵, Joe Biden a manqué une opportunité dans les premiers jours de son mandat d'envoyer un signal fort et concret témoignant de sa bonne volonté de revenir dans l'accord déchiré par Donald Trump, selon Kelsey Daventport³⁴⁶. Les difficultés du

339. E3 statement on Iran to the IAEA Board of Governors, 18 nov. 2020, Disponible sur < <https://www.gov.uk/government/news/e3-statement-on-iran-to-the-iaea-board-of-governors-november-2020> > (consulté le 30/03/2023).

340. David ALBRIGHT, Sarah BURKHARD et Andrea STRICKER, *Analysis of IAEA Iran Verification and Monitoring Report*, ISIS, 20 déc. 2020, 12 p.

341. « Déclaration conjointe des porte-parole des ministères des affaires étrangères de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni », 7 déc. 2020, Disponible sur < <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/iran/evenements/article/declaration-conjointe-des-porte-parole-des-ministeres-des-affaires-etrangeres> > (consulté le 30/03/2023).

342. L'Iran avait informé l'AIEA de sa décision dans une lettre datée du 31 décembre 2020. « L'Iran reprend l'enrichissement de l'uranium à 20 % : pourquoi ce seuil est important », *Le Monde*, 5 jan. 2021 ; *Vérification et contrôle en République islamique d'Iran à la lumière de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU*, GOV/INF/2021/1, Rapport du Directeur général, 1^{er} jan. 2021, §2.

343. L'Iran a précisé à l'AIEA que les activités de recherche-développement liées à la production d'uranium métal s'inscrivait dans le cadre de la conception d'un type de combustible amélioré pour le réacteur de recherche de Téhéran. Toutefois, l'Iran n'est pas autorisé à produire de l'uranium métal conformément au paragraphe 24 du PAGC, compte tenu des applications militaires qui peuvent en être faites. *Vérification et contrôle en République islamique d'Iran à la lumière de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU*, GOV/INF/2021/3, Rapport du Directeur général, 13 jan. 2021.

344. Dans une lettre du 15 février 2021, l'Iran a informé l'Agence qu'il « cesserait de mettre en œuvre les mesures volontaires de transparence envisagées dans le PAGC à compter du 23 février 2021 ». *Vérification et contrôle en République islamique d'Iran à la lumière de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU*, GOV/INF/2021/13, Rapport du Directeur général, 16 fév. 2021, §2.

345. V. *supra* §785-787, p. 437 et s..

346. Ces mesures auraient pu inclure le rétablissement des dérogations à certaines sanctions si l'Iran acceptait d'exporter son surplus d'uranium enrichi ou l'eau lourde qu'il a produite en violation du PAGC. Les États-Unis auraient également pu inciter le FMI à fournir une aide humanitaire à l'Iran, comme le pays l'avait demandé pour réagir à l'épidémie de COVID-19. Michael HIRSH, « Did Biden Wait Too Long to Engage Iran? », *Foreign Policy*, 24 fév. 2021.

président américain à s'assurer du soutien politique nécessaire à la reprise de négociations avec l'Iran l'ont contraint à l'immobilisme³⁴⁷. C'est précisément cette inaction des autorités américaines qui encourage le durcissement de la politique nucléaire iranienne, les États-Unis oubliant qu'ils sont responsables de la suspension par l'Iran de ses engagements en raison du retrait de Donald Trump de l'accord de 2015³⁴⁸. L'accélération du programme nucléaire iranien renforce l'urgence à reprendre les négociations entre l'Iran et les États-Unis, et plus largement le P5+1. En effet, plus l'Iran se rapproche du seuil nucléaire et moins les incitations économiques que pourrait proposer l'administration Biden seraient susceptibles de convaincre l'Iran de respecter à nouveau les engagements pris dans le cadre du PAGC. Le programme nucléaire iranien constitue en ce sens une « arme de négociation massive » à la disposition de l'Iran qui, « tout en préservant la souveraineté du pays lui permettrait de faire face aux défis régionaux et intérieurs »³⁴⁹.

2. La mort du PAGC

a. *L'Iran, maître du temps*

1143. Symboles de la rupture avec la « pression maximale » de Donald Trump et de la volonté d'engagement des États-Unis, le président Joe Biden effectue le 18 février 2021 trois gestes d'ouverture à destination des autorités iraniennes³⁵⁰. D'une part, il accepte une invitation de l'Union européenne à participer à une réunion du P5+1, mais celle-ci sera refusée par l'Iran qui n'acceptera de négocier avec les États-Unis que lorsque toutes les sanctions prises par Donald Trump seront levées³⁵¹. D'autre part, il adresse une lettre à la Présidente du Conseil de sécurité pour retirer la notification qui avait été faite par son prédécesseur pour activer le mécanisme de rétablissement des sanctions onusiennes³⁵². Enfin,

347. *Ibid.* ; Robin WRIGHT, « Will Biden's Iran Diplomacy Become a Shakespearean Tragedy? », *The New Yorker*, 22 fév. 2021.

348. Au mois de février 2021, le chef du renseignement iranien a déclaré que le maintien de la pression occidentale pourrait pousser Téhéran à riposter comme un « chat acculé » (« *cornered cat* ») et à chercher à se doter d'armes nucléaires. « Iran's spy chief says Tehran could seek nuclear arms if 'cornered' by West », *Reuters*, 9 fév. 2021 ; Maysam BEHRAVESH, « Iran Is Starting to Want the Bomb », *Foreign Policy*, 10 mars 2021.

349. Bernard HOURCADE, « Le nucléaire iranien, une arme de négociation massive », *Orient XXI*, 26 nov. 2021.

350. Sur la reprise des négociations liées au nucléaire iranien à partir de l'arrivée au pouvoir de Joe Biden, voir particulièrement « Timeline: Biden Diplomacy on Iran », *The Iran Primer*, 22 mars 2022, De nombreuses informations sur les pourparlers ont également été diffusées par leurs protagonistes sur Twitter, notamment Javad Zarif.

351. Jennifer HANSLER, Nicole GAOUILLE et Kylie ATWOOD, « US says it is willing to sit down for talks with Iran and other nations on nuclear deal », *CNN*, 18 fév. 2021 ; Laurence NORMAN et Michael R. GORDON, « Iran Rejects Offer of Direct U.S. Nuclear Talks, Ratcheting Up Tension With West », *Wall Street Journal*, 28 fév. 2021.

352. Le Représentant permanent de la République islamique d'Iran a salué cette décision, précisant toutefois que les États-Unis « n'étaient toujours pas considérés comme un État participant au Plan d'action

l'administration américaine lève les restrictions de voyage qui empêchaient les diplomates iraniens de se rendre aux Nations Unies à New York³⁵³. Considérant que la responsabilité du délitement du PAGC incombe aux Américains, les Iraniens rejettent également au mois de mars 2021 une offre des États-Unis proposant une levée partielle des sanctions économiques en contrepartie d'un retour de l'Iran dans l'accord en ce qui concerne les activités jugées les plus préoccupantes à savoir l'enrichissement à hauteur de 20 % et l'utilisation de centrifugeuses avancées³⁵⁴. Les négociations pour raviver le PAGC reprennent finalement à Vienne, là où il avait été conclu en 2015, pour discuter sur le calendrier et les modalités de la levée des sanctions américaines d'une part, et le retour de l'Iran à ses engagements nucléaires d'autre part³⁵⁵. Toutefois, l'accident du 11 avril sur le site d'enrichissement d'uranium de Natanz – vraisemblablement orchestrée par Israël – pousse Téhéran à intensifier davantage son chantage nucléaire³⁵⁶. Les autorités iraniennes annoncent le 13 avril le début de la production d'uranium enrichi à 60 %, seuil jusqu'alors jamais atteint par l'Iran, en utilisant des centrifugeuses avancées. Fermement condamnée par les Européens et les États-Unis, cette décision pose la question du sérieux de l'Iran dans les négociations³⁵⁷. Les discussions progressent entre les participants au PAGC mais n'aboutissent à aucun accord avant la tenue de l'élection présidentielle en Iran du 18 juin 2021 dont le candidat ultra-conservateur, Ebrahim Raïssi, sort victorieux³⁵⁸.

global commun » et qu'ils demeuraient « en violation substantielle de leurs obligations au titre de la résolution 2231 (2015) ». S/2021/158, 4 jan. 2021, *Lettre datée du 18 février 2021, adressée à la Présidente du Conseil de sécurité par le Chargé d'affaires par intérim de la Mission des États-Unis auprès de l'Organisation des Nations Unies*; S/2021/183, 24 fév. 2021, *Lettre datée du 24 février 2021, adressée au Secrétaire général et à la Présidente du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de la République islamique d'Iran auprès de l'Organisation des Nations Unies*.

353. Jennifer HANSLER, Nicole GAOUILLE et Kylie ATWOOD, *US says it is willing to sit down for talks with Iran and other nations on nuclear deal*, précité.

354. Nahal TOOSI, « U.S. tries to break Iran nuclear deadlock with new proposal for Tehran », Politico, 29 mars 2021.

355. Il s'agit de négociations indirectes, les États-Unis et l'Iran ne se rencontrant pas. Anne GEARAN, Loveday MORRIS et Kareem FAHIM, « Talks on reviving Iran nuclear deal begin on “right track,” Tehran envoy says », 6 avr. 2021, Disponible sur < https://www.washingtonpost.com/world/europe/iran-nuclear-deal-vienna-talks/2021/04/06/02ac1afe-93e4-11eb-aadc-af78701a30ca_story.html > (consulté le 31/03/2023).

356. Une panne de courant, probablement causée par une explosion délibérée, a touché le site de Natanz et porté atteinte à la capacité d'enrichissement de l'uranium de l'Iran. Ronen BERGMAN, Rick GLADSTONE et Farnaz FASSIHI, « Blackout Hits Iran Nuclear Site in What Appears to Be Israeli Sabotage », New York Times, 11 avr. 2021.

357. « Iran - JCPoA - Déclaration des porte-parole des ministères des Affaires étrangères de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni », 14 avr. 2021, Disponible sur < <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/iran/evenements/article/iran-jcpoa-declaration-des-porte-parole-des-ministeres-des-affaires-etrangeres-257882> > (consulté le 31/03/2023); « Secretary Antony J. Blinken, Secretary of Defense Lloyd J. Austin, and NATO Secretary General Jens Stoltenberg at a Joint Press Availability », 14 avr. 2021, Disponible sur < <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-and-nato-secretary-general-jens-stoltenberg-at-a-joint-press-availability/> > (consulté le 31/03/2023).

358. Madjid ZERROUKY, « Ebrahim Raïssi, nouveau visage dur de l'Iran », Le Monde, 19 juin 2021; Dimitri KRIER, « L'élection d'Ebrahim Raïssi à la Présidence de la République islamique d'Iran », Les clés du Moyen-Orient, 28 juin 2021.

1144. De la même manière que l'élection du modéré Hassan Rohani avait été cruciale pour conclure l'accord de 2015 sur le nucléaire iranien, l'arrivée au pouvoir de Ebrahim Raïssi à l'été 2021 pourrait s'avérer aussi déterminante pour raviver le PAGC ou convenir d'un nouvel accord³⁵⁹. Les six semaines qui séparent l'élection du nouveau président de son investiture constituent une opportunité unique de conclure un accord avec les autorités iraniennes en faisant porter le coût politique par l'administration Rohani, tout en laissant la nouvelle administration récolter les éventuels bénéfices économiques. En cas d'accord, si l'allègement des sanctions est insuffisant pour permettre à l'économie iranienne de se relever, les modérés seraient accusés d'avoir capitulé devant les puissances occidentales, subissant les foudres de la population. Dans le cas contraire, les conservateurs pourront s'attribuer le mérite d'une reprise économique³⁶⁰. Démontrant une fois de plus qu'ils sont en position de force, les Iraniens informent les Européens qu'ils ne reprendront les discussions qu'après la prise de fonction du président élu en août 2021³⁶¹, tout en poursuivant les activités nucléaires prohibées ce qui est « d'autant plus préoccupant qu'aucune date n'a été fixée pour une reprise des négociations à Vienne » selon les E3³⁶².

b. La signature d'un accord compromise par la guerre en Ukraine et la répression des manifestants en Iran

1145. Craignant que les effets conjugués de la crise économique et du différend nucléaire ne déstabilisent le régime islamique et affectent l'indépendance nationale et la sécurité du pays, les conservateurs n'ont d'autre choix que de négocier la levée des négociations américaines³⁶³. Dans un discours pré-enregistré diffusé à l'Assemblée générale des Nations Unies le 21 septembre 2021, le président Raïssi exprime son soutien aux négociations diplomatiques visant à rétablir le plein respect par les États-Unis et l'Iran de l'accord nucléaire de 2015, et

359. David E. SANGER et Farnaz FASSIHI, « For Biden, Iranian Hard-liner May Be Best Path to Restoring Nuclear Deal », *New York Times*, 19 juin 2021 ; Vali NASR, « Why Raisi Is the West's Best Hope for a Deal With Iran », *Foreign Policy*, 23 juin 2021.

360. Selon Vali Nasr, cette logique contre-intuitive n'est pas sans rappeler la visite de Richard Nixon en Chine ou la signature des accords de Camp David par Menahem Begin. *ibid.*

361. Arshad MOHAMMED, « Iran not ready for nuclear talks until Raisi takes over », *Reuters*, 15 juill. 2021.

362. Dans son dernier rapport, l'AIEA a confirmé que l'Iran avait début les étapes nécessaires à la production d'uranium métal enrichi. Comme le rappellent les E3, « l'Iran n'a aucun besoin civil crédible de poursuivre des activités de production ou de R&D sur l'uranium métal, qui constituent une étape clé du développement d'une arme nucléaire ». *Vérification et contrôle en République islamique d'Iran à la lumière de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU*, GOV/INF/2021/36, Rapport du Directeur général, 7 juill. 2021, §2-9 ; « JCPoA - Déclaration des ministres des Affaires étrangères de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni », 6 juill. 2021, Disponible sur < <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/iran/evenements/article/jcpoa-declaration-des-ministres-des-affaires-etrangees-de-la-france-de-l> > (consulté le 31/03/2023).

363. Bernard HOURCADE, *Le nucléaire iranien, une arme de négociation massive, précité* ; Clément THERME, « L'Iran repense sa politique étrangère », *Orient XXI*, 2 sept. 2021.

à obtenir la levée de toutes les sanctions américaines à l'encontre de l'Iran³⁶⁴. Interrompues depuis juin 2021, les discussions reprennent le 29 novembre à Vienne mais sont marquées par un net recul de Téhéran sur la quasi-totalité des compromis qui avaient été obtenus auprès de l'administration Rohani. Les Iraniens ont notamment exigé des États-Unis qu'ils lèvent certaines sanctions imposées par Joe Biden qui n'étaient manifestement pas liées au nucléaire³⁶⁵. Compte tenu de l'escalade du programme nucléaire iranien, mais aussi de l'attitude de l'Iran pendant les négociations, combinant rejet des compromis et multiplication des demandes maximalistes, les Européens alertent sur l'imminence d'un point de non-retour et l'urgence pour l'Iran de conclure un accord avec le P5+1³⁶⁶. Alors que les pourparlers étaient dans l'impasse en décembre 2021, un accord semble imminent à partir du mois de février 2022³⁶⁷.

1146. Rapidement, le déclenchement de la guerre en Ukraine lancée par la Russie le 22 février 2022 paralyse les négociations sur le nucléaire iranien alors que seuls des détails de l'accord restaient à affiner. D'une part, la Russie prend en otage les négociations sur le nucléaire iranien en tentant de desserrer l'étau autour de sa propre économie. Au début du mois de mars, le ministre russe des Affaires étrangères demande à ses homologues des garanties écrites que les sanctions prises à son encontre n'entravent pas sa coopération – commerciale, économique, d'investissement et techno-militaire – avec l'Iran³⁶⁸. D'autre part, le conflit russo-ukrainien conforte les opposants au PAGC à Téhéran qui ont cherché à obtenir davantage de concessions de la part du P5+1, faisant valoir que « Moscou rejoindrait désormais l'Iran dans la lutte contre les sanctions et que les acheteurs internationaux, confrontés à une pénurie d'approvisionnement et à des prix élevés, voudraient du pétrole iranien »³⁶⁹. Enfin, la question du nucléaire iranien est reléguée au second plan des priorités pour les puissances occidentales qui se sont concentrées sur leur réponse à l'invasion russe, à

364. Le président iranien n'a donné aucune date pour la reprise des négociations. Pour une retranscription du discours du président iranien, voir « At UN, Raisi Blasts US, Backs Nuclear Talks », *The Iran Primer*, 21 sept. 2021.

365. Patrick WINTOUR, « Talks with Iran on restoring 2015 nuclear deal suspended », *The Guardian*, 3 déc. 2021 ; « Part 1: U.S. on Nuclear Talks », *The Iran Primer*, 21 déc. 2021.

366. The diplomatic door is firmly open for Iran to do a deal now, Joint statement by United Kingdom, Germany and France ahead of Security Council meeting on the implementation of resolution 2231, 14 déc. 2021.

367. Après une conversation téléphonique avec le ministre iranien des Affaires étrangères, le Haut représentant de l'Union européenne, Josep Borrell a twitté le 14 février 2022 « *I strongly believe an agreement is in sight* ». Francois MURPHY, Parisa HAFEZI et John IRISH, « Exclusive : Iran nuclear deal draft puts prisoners, enrichment, cash first, oil comes later - diplomats », 17 fév. 2022 ; Ghazal GOLSHIRI et Philippe RICARD, « L'accord nucléaire avec l'Iran est sur le point d'être sauvé », 24 fév. 2022 ; *The Iran Nuclear Deal at Six: Now or Never*, Middle East Report, International Crisis Group, 17 jan. 2022, 51 p.

368. Armin AREFI, « L'incroyable chantage de la Russie sur le nucléaire iranien », *Le Point*, 3 déc. 2022 ; Stephanie LIECHTENSTEIN et Nahal TOOSI, « Iran nuclear talks close to collapse over Russian demands », *Politico*, 10 mars 2022.

369. *Is Restoring the Iran Nuclear Deal Still Possible?*, Middle East Briefing 87, International Crisis Group, 27 p., p. 12.

la fois en renforçant les sanctions prises contre la Russie depuis 2014 et en apportant leur aide à l'Ukraine³⁷⁰.

1147. Les négociations reprennent malgré tout au début du mois d'août 2022, le stock d'uranium enrichi à hauteur de 60 % de l'Iran dépasse depuis le mois de mai les 43 kg nécessaires pour la fabrication d'une arme nucléaire de faible puissance³⁷¹. Désormais, le P5+1 doit donc négocier avec une « puissance du seuil », ce que semblent avoir déjà accepté la Chine et la Russie en rejetant la résolution de l'AIEA condamnant le manque de coopération de l'Iran en juin 2022, selon David Rigoulet-Roze³⁷². L'Union européenne présente un projet final d'accord aux autres participants, le Haut représentant tweetant à cet égard « *What can be negotiated has been negotiated, and it's now in a final text* »³⁷³. Les Iraniens cherchent à obtenir davantage de concessions en soulignant que trois questions doivent encore être réglées pour parvenir à un accord, à savoir (i) la clôture par l'AIEA de son enquête sur des sites non déclarés en Iran ; (ii) le retrait du Corps des Gardiens de la République islamique de la liste américaine des entités terroristes ; et (iii) les garanties économiques que peut apporter le président Joe Biden pour empêcher les États-Unis de sortir de nouveau de l'accord³⁷⁴. Les espoirs d'un nouvel accord sur le nucléaire iranien s'envolent avec la violente répression exercée par le régime face au vaste mouvement de contestation qui a suivi la mort de Mahsa Amini le 16 septembre, en détention pour avoir enfreint le code vestimentaire imposant aux femmes le port du voile en public³⁷⁵. Interrogé sur la mort du PAGC dans une vidéo circulant sur Twitter mi-décembre 2022, et dont la Maison-Blanche n'a pas contesté l'authenticité, le président Joe Biden a d'abord répondu par la négative avant d'admettre « *it is dead, but we're not gonna announce it* »³⁷⁶. Le chef d'État américain enterre ainsi *de facto* tout espoir d'un nouvel accord sur le nucléaire iranien.

370. Aucune rencontre ne s'est tenue à Vienne entre mars et août 2022. *idem.* ; *Timeline: Biden Diplomacy on Iran*, précité.

371. *Vérification et contrôle en République islamique d'Iran à la lumière de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU*, GOV/2022/24, Rapport du Directeur général, 30 mai 2022, §57 ; David ALBRIGHT et Sarah BURKHARD, *Entering Dangerous, Uncharted Waters: Iran's 60 Percent Highly Enriched Uranium*, ISIS, 11 avr. 2022.

372. David RIGOULET-ROZE, « L'Iran est déjà virtuellement une puissance du seuil », *La Libre*, 10 juin 2022 ; *Accord de garanties TNP avec la République islamique d'Iran*, GOV/2022/34, Résolution du Conseil des gouverneurs, 9 juin 2022.

373. Tweet du 9 août 2022, @JosepBorellF.

374. Parisa HAFEZI, « Iran responds to EU nuclear text, seeks U.S. flexibility », *Reuters*, 15 août 2022 ; *Is Restoring the Iran Nuclear Deal Still Possible?*, précité, p. 4-9.

375. « Depuis la mort de Mahsa Amini en Iran, des dizaines de morts et plus de sept cents arrestations », 26 sept. 2022.

376. *Iran nuclear deal if « dead », claims US President Joe Biden*, précité.

Conclusion du Chapitre 8

1148. Le rétablissement et le renforcement des sanctions économiques décidé par Donald Trump à l'encontre de l'Iran a démontré, sans surprise, que les mesures coercitives produisent des effets d'autant plus massifs sur l'économie de la cible que le nombre de secteurs visés est important. Surtout, elle a démontré que la multilatéralisation des mesures de coercition américaines au travers des sanctions dites secondaires est un moyen particulièrement efficace pour en renforcer les effets. Si la stratégie de « pression maximale » mise en œuvre par Donald Trump a plongé l'Iran dans le marasme économique, elle n'a toutefois pas permis de renverser le régime des mollahs ou d'obtenir un nouvel accord robuste avec l'Iran qui garantirait que l'Iran ne puisse se doter de l'arme nucléaire.

1149. Au contraire, le retour des sanctions a poussé l'Iran à s'affranchir progressivement, mais durablement, des limites qu'il avait consenti sur son programme nucléaire. Alors que les sanctions avaient permis de ramener l'Iran à la table des négociations en 2013, les bénéfices économiques d'un accord étant supérieurs à la poursuite d'un programme nucléaire contesté, elles semblent avoir eu l'effet inverse sous l'administration Trump. La relance, puis l'accélération, des activités nucléaires apparaissent comme le seul moyen d'engager les participants au PAGC dans une reprise constructive des négociations. D'une certaine manière, les coûts de la « pression maximale » de Donald Trump sont si élevés que l'Iran n'a rien à perdre et utilise son programme nucléaire comme une « arme de négociation massive » permettant d'obtenir les concessions les plus larges sur le plan économique. Alors que la conclusion d'un nouvel accord était en cours de finalisation, le déclenchement par la Russie de la guerre en Ukraine, puis la violente répression du mouvement de contestation en Iran après la mort de Mahsa Amini, ont anéanti tout espoir d'une solution négociée garantissant la nature exclusivement pacifique d'un Iran au seuil nucléaire.

CONCLUSION DU TITRE II

1150. S'il est relativement aisé de décider, et de renforcer, des sanctions économiques contre un État dont le comportement est jugé répréhensible, il est beaucoup plus délicat de les lever en raison des blocages politiques et des difficultés juridiques qui peuvent se poser. Surtout, la résistance des acteurs économiques à reprendre des relations économiques et commerciales avec la cible est susceptible de constituer un frein à l'efficacité des sanctions. En effet, les mesures coercitives peuvent conduire un État cible à infléchir sa position dès lors qu'il considère que les gains qu'il retirerait de la cessation de son comportement – notamment économiques, mais aussi sécuritaires ou réputationnels – excèdent les coûts à le poursuivre. Or, les États peuvent infliger des coûts certains à la cible en interdisant formellement à leurs ressortissants de réaliser certaines activités ou transactions. Toutefois, les gains économiques qui sont attendus de la levée des sanctions demeurent incertains tant ils dépendent du comportement des opérateurs économiques. Eu égard à la crise nucléaire iranienne, la levée des sanctions internationales n'a pas eu les effets escomptés sur l'économie de la République islamique d'Iran, réduisant l'incitation pour l'Iran à respecter ses engagements pris dans le cadre du PAGC.

1151. Pour autant, ce sont les États-Unis qui, les premiers, ont décidé de cesser d'appliquer les dispositions de l'accord de Vienne à compter de mai 2018. Le rétablissement, puis le renforcement, des sanctions américaines levées par l'accord ont plus que jamais dégradé l'économie iranienne et les conditions de vie de la population. Qui plus est, ils ont transféré sur les autres participants, en particulier les Européens, la responsabilité de garantir à l'Iran les bénéfices économiques attendus de la limitation convenue de son programme nucléaire, tout en les empêchant de mettre en œuvre leurs engagements en raison du caractère extraterritorial des sanctions américaines. En dépit des efforts qu'ils ont déployés pour préserver l'accord de 2015, les Européens ne sont pas parvenus à empêcher la dégradation sans précédent de l'économie iranienne. Alors que l'Iran a volontairement accepté de limiter son programme nucléaire, la situation économique du pays s'est dégradée davantage qu'après l'intensification des sanctions européennes et américaines au début des années 2010. Ainsi l'Iran joue-t-il son « va-tout » en décidant la suspension progressive de ses engagements nucléaires pris dans le cadre du PAGC, cherchant non pas à se doter de l'arme nucléaire, mais à obtenir un allègement de la pression économique qui asphyxie plus que jamais son économie. Alors que la stratégie de « pression maximale » visait à « mettre les Iraniens à genou » pour leur imposer un accord élargi, elle a surtout incité l'Iran à s'affranchir des limites imposées par le PAGC pour se rapprocher doucement du seuil nucléaire. Le programme nucléaire iranien est ainsi devenu une « arme de négociation massive » qui a renforcé le pouvoir de négociation de Téhéran, mais surtout la ligne dure du régime.

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE

1152. Destinées à exercer une pression croissante sur les autorités iraniennes pour les amener à renoncer à certaines activités nucléaires, les sanctions décidées par le Conseil de sécurité, mais aussi les États-Unis et l'Union européenne ont bien produit les effets escomptés. Compte tenu de la forte dégradation de la situation économique en Iran, amplifiée par les difficultés structurelles et la mauvaise gestion des affaires publiques par le gouvernement, la levée des sanctions constitue alors un levier déterminant pour obtenir des concessions significatives de l'Iran sur son programme nucléaire. Pourtant, les autorités iraniennes restent inflexibles, malgré l'ouverture au dialogue mise en œuvre par le président Barack Obama après son arrivée à la Maison-Blanche en janvier 2009. La forte détérioration des conditions de vie des Iraniens qui suit le renforcement des sanctions américaines et européennes en 2012 conduit les Iraniens à élire le modéré Hassan Rohani à la tête de la République islamique, déterminé à trouver une solution négociée à la crise nucléaire. Si les sanctions économiques n'ont pas permis d'infléchir directement la position des autorités iraniennes sur la question nucléaire, elles ont en revanche été déterminantes pour enclencher la reprise des négociations qui ont conduit à l'accord intérimaire du 24 novembre 2013, puis au PAGC du 14 juillet 2015. Les sanctions économiques ne peuvent donc être évaluées qu'au regard de leur efficacité au sens strict, eu égard à l'atteinte des objectifs qui leur ont été assignés, mais doivent aussi être appréciées compte tenu de leur utilité, c'est-à-dire de leur contribution à la réalisation de l'objectif final.

1153. Alors que le P5+1 avait obtenu une réduction et un contrôle du programme nucléaire iranien garantissant son caractère exclusivement pacifique, en contrepartie d'une levée des sanctions, le président américain Donald Trump décide unilatéralement de cesser d'appliquer les dispositions de l'accord de Vienne le 8 mai 2018. Celui qui se présente comme un « *dealmaker* » rétablit, et renforce, alors les sanctions américaines suspendues par le PAGC dans l'objectif de conclure un nouvel accord avec l'Iran, à la fois plus contraignant sur le dossier nucléaire, mais aussi élargi au soutien de l'Iran au terrorisme international et à ses activités déstabilisatrices au Moyen-Orient. Donald Trump détruit ainsi les fondations, certes fragiles, d'une relation de confiance que son prédécesseur avait cherché à reconstruire entre Téhéran et Washington après quatre décennies de défiance mutuelle. Dépourvue d'incitations autres que l'allègement des sanctions américaines, la stratégie de « pression maximale » mise en œuvre par les États-Unis empêche les autres participants de l'Accord de garantir à l'Iran les bénéfices escomptés de la réduction de son programme nucléaire iranien. Après un an de « patience stratégique », Téhéran décide de suspendre progressivement ses engagements nucléaires pris à Vienne en juillet 2015 et d'accélérer ses activités nucléaires pour faire

pression sur le P4+1 afin de préserver le PAGC. Une nouvelle fois, la focalisation excessive portée sur la pression comme seul instrument pour contraindre à des changements de comportement paralyse les négociations. À mesure que l'Iran se rapproche du seuil nucléaire, les sanctions américaines voient leur pouvoir coercitif diminuer. En effet, le supplément de coût induit par la poursuite de ses activités nucléaires devient négligeable au regard des coûts déjà engendrés par la campagne de « pression maximale » de Donald Trump si bien que les Iraniens n'ont plus rien à perdre. Il semblerait ainsi qu'il existe un seuil au-delà duquel tout supplément de pression économique affecte négativement la probabilité de succès des sanctions, renforçant le pouvoir de négociation de la cible au lieu de l'affaiblir. Malgré les espoirs suscités par l'élection de Joe Biden aux États-Unis, puis de Ebrahim Raïssi en Iran, le déclenchement de guerre en Ukraine puis l'intensification de la répression par le régime des mollahs enterrent le PAGC. Alors qu'il était sorti de l'accord de Vienne pour négocier un meilleur avec Téhéran, Donald Trump s'est imposé comme un « *dealbreaker* », portant une large responsabilité dans l'enlisement de la crise nucléaire iranienne.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Au terme de notre étude, nous proposons plusieurs conclusions portant à la fois sur l'utilisation des sanctions économiques dans la réponse à la crise nucléaire iranienne, mais aussi plus largement dans la manière dont les États mettent en œuvre ces mesures, ou s'en protègent.

La remise en question de l'efficacité des sanctions dites « intelligentes »

1154. Fondées sur le chapitre VII de la Charte des Nations Unies, les sanctions économiques prises par le Conseil de sécurité à partir de décembre 2006 à l'encontre de l'Iran s'inscrivent dans la logique des sanctions dites « intelligentes » ou « sanctions ciblées » depuis le fiasco iraquien dans les années 1970. En effet, elles ont été circonscrites aux activités, personnes et entités liées directement ou indirectement aux programmes nucléaire et balistique iraniens posant un risque de prolifération et n'ont en aucun cas cherché à affaiblir l'économie iranienne dans son ensemble. Si elles ont entravé le développement des activités nucléaire et balistique en Iran, elles n'ont pour autant eu que peu de conséquences sur la situation macroéconomique du pays et, surtout, n'ont pas infléchi la position des autorités iraniennes sur la politique nucléaire. Au contraire, elles ont répondu à chaque nouvelle résolution du Conseil de sécurité par des provocations destinées à montrer la capacité de l'Iran à poursuivre son programme nucléaire en dépit des sanctions.

1155. Ainsi les États-Unis et l'Union européenne ont-ils décidé de renforcer la pression sur l'Iran en adoptant unilatéralement des sanctions économiques dépassant la portée des dispositions contenues dans les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité. Non seulement il s'agit de compenser la réticence de la Chine et de la Russie de prendre des mesures fortes contre l'Iran à l'échelle onusienne, mais il est surtout question de couper le robinet du pétrole et l'accès aux marchés financiers internationaux qui permettent de financer les efforts de l'Iran dans le domaine nucléaire. Rapidement, ces mesures produisent les effets pour lesquels elles ont été conçues, renforcés par la dégradation de la conjoncture mondiale, les difficultés structurelles de l'économie iranienne et la mauvaise gestion du gouvernement. L'impossibilité pour l'Iran d'exporter son pétrole et d'accéder aux recettes pétrolières détenues à l'étranger plonge rapidement l'économie iranienne dans la récession, le rial dans une spirale de dépréciation, et le niveau général des prix dans le tourbillon de l'inflation. La détérioration des conditions de vie de la population qui s'ensuit conduit les Iraniens à élire le modéré Hassan Rohani à la présidence de la République islamique d'Iran,

déterminé à trouver un accord avec le P5+1 sur le dossier nucléaire pour obtenir la levée des sanctions internationales.

1156. Si les sanctions internationales – qu’elles soient collectives ou unilatérales – n’ont pas induit d’inflexion du régime iranien à l’égard de son programme nucléaire, elles ont incontestablement permis la reprise des négociations qui ont abouti au PAGC en favorisant l’élection de Hassan Rohani.

Les sanctions économiques : armes ou instruments ?

1157. Présentées le plus souvent comme des « instruments de politique étrangère », ou des « instruments diplomatiques » pour amener un État à changer un comportement jugé néfaste, les sanctions internationales sont aussi décrites comme des « armes économiques ». À cet égard, l’analyse de la crise nucléaire iranienne fait apparaître des différences majeures à la fois dans la conception, mais aussi dans la pratique des sanctions internationales selon les acteurs qui les décident.

1158. En ce qui concerne le Conseil de sécurité, les mesures coercitives de nature économiques prises contre l’Iran dans les résolutions pertinentes constituent des instruments au service du maintien de la paix et de la sécurité internationale. Encadrées par le Chapitre VII de la Charte, les sanctions décidées par les Nations Unies ont strictement cherché à entraver le développement des programmes nucléaire et balistique de l’Iran, tout en limitant autant que faire se peut les conséquences négatives sur la population iranienne.

1159. De leur côté, les sanctions adoptées par l’Union européenne pour empêcher l’Iran de se doter de l’arme nucléaire ont plusieurs fonctions. En tant que mesures d’exécution des décisions du Conseil de sécurité, les sanctions européennes sont d’abord un instrument de protection de la paix et de la sécurité internationales. Le dépassement de la portée des dispositions contenues dans les résolutions du Conseil de sécurité, à la fois *ratione personae* et *ratione materiae*, souligne l’importance pour l’Union européenne d’empêcher l’Iran de se doter de l’arme nucléaire, conformément à ses engagements aux termes du TNP. À cet effet, l’Union européenne a également adopté des sanctions autonomes dans le cadre de la PESC pour renforcer la pression économique sur Téhéran. Déployées en parallèle de l’implication des E3 et du Haut représentant de l’Union européenne dans la négociations pour parvenir à une solution négociée, les mesures restrictives de l’Union sont à cet égard un réel instrument de politique étrangère au service de la protection des valeurs universelles de l’Union, au même titre que les sanctions qu’elle a adoptées pour réagir aux graves violations des droits de l’homme perpétrées par le régime.

1160. En revanche, les nombreuses sanctions décidées par les États-Unis contre l’Iran depuis la crise des otages en 1979 constituent davantage des armes économiques destinées à défendre les intérêts nationaux que des instruments de politique étrangère. Indépendamment du cas iranien, cette distinction apparaît dans les fondements juridiques mêmes des mesures coercitives des États-Unis. En effet, les sanctions américaines qui visent l’Iran ont toutes été adoptées en vertu de lois qui figurent au titre 50 du code des États-Unis consacré à la guerre et la défense nationale, et non au titre 22 qui traite de la politique étrangère. Ainsi la politique de sanctions américaines à l’encontre de l’Iran, aussi intensive qu’extensive, démontre-t-elle une réelle volonté d’affaiblir l’économie iranienne dans son ensemble et d’appauvrir la population pour induire un changement d’attitude des autorités iraniennes sur la question nucléaire, voire un changement de régime. Qui plus est, la coercition économique des États-Unis a pendant longtemps été dénuée de dimension incitative, Washington refusant de négocier avec Téhéran. Mais les sanctions américaines sont aussi doublement coercitives étant donné qu’elles visent non seulement ceux qui ne respectent pas leurs obligations, mais qu’elles s’imposent aussi à ceux qui ne les ont pas acceptées¹. En ce sens, les sanctions américaines, particulièrement lorsqu’elles sont secondaires, sont aussi des armes dirigées contre les États tiers pour les empêcher d’entretenir des relations commerciales et financières avec une cible. Pour autant, il serait exagéré d’affirmer que les sanctions secondaires américaines, dans le contexte iranien, participent d’une guerre économique par laquelle les États-Unis chercheraient à conquérir ou protéger un marché. En effet, l’adoption de sanctions secondaires contre l’Iran n’a pas permis aux entreprises américaines de s’implanter ou de revenir sur le marché iranien, au détriment des firmes européennes étant donné que les États-Unis ont appliqué les mêmes règles à leurs propres entreprises².

Le mythe de la « main invisible » et la levée des sanctions

1161. Lorsque les États ou organisations internationales adoptent des sanctions internationales, ils ont la capacité d’interdire aux opérateurs économiques qui relèvent de leur juridiction de participer à certaines activités ou de réaliser des transactions particulières. Même si leur ampleur est difficilement prévisible, les conséquences des sanctions internationales sont donc certaines.

1162. En revanche, lorsque les États ou organisations internationales décident de lever ces mesures, parce que la cible a modifié son comportement ou à l’issue de négociations, ils n’ont aucun moyen d’obliger les opérateurs économiques à reprendre les activités qui étaient

1. Serge SUR, « Observations sur les “sanctions” internationales », *précité*, p. 124.

2. Sophie PRIMAS, Amel GACQUERRE et Franck MONTAUGÉ, *Cinq plans pour reconstruire la souveraineté économique*, *précité*, p. 223.

préalablement interdites. Il existe ainsi une croyance erronée selon laquelle le marché va de lui-même rétablir l'équilibre antérieur, considérant que les opérateurs économiques vont saisir les opportunités de profit que présente le marché précédemment sous sanctions. Or, le comportement des acteurs n'est pas guidé par une « main invisible » de telle sorte que les intérêts individuels se coordonneraient spontanément pour satisfaire l'intérêt général. En dépit des opportunités de profit importantes offertes par le marché iranien après l'entrée en vigueur du PAGC, les entreprises étrangères n'ont pas afflué massivement vers l'Iran en raison de l'incertitude et des risques opérationnels générés par le maintien de certaines sanctions, non seulement européennes mais surtout américaines.

1163. De cette manière, les États auteurs de sanctions ne sont pas en mesure de garantir à la cible les bénéfices économiques attendus d'un changement de comportement, et donc leur incitation à ne pas reprendre le comportement jugé néfaste. L'efficacité des sanctions économiques repose pourtant en large partie sur les gains économiques que peut attendre la cible d'une modification de son attitude ce qui suggère que les auteurs devraient veiller à garantir autant que faire se peut les bénéfices escomptés, avant même la levée des mesures coercitives.

La nécessité de renforcer la résilience de l'Union européenne à l'extraterritorialité des sanctions américaines

1164. Dans le contexte iranien, l'impossibilité pour l'Union européenne de garantir à l'Iran les bénéfices économiques de l'accord conclu à Vienne en juillet 2015 s'explique très largement par la faiblesse de sa réponse, économique et diplomatique, à l'extraterritorialité du droit américain. Bien au-delà du cas iranien, la prolifération de lois à portée extraterritoriale sur des fondements divers tels que les sanctions internationales, la lutte contre la corruption ou le blanchiment d'argent, accroît l'urgence d'une action ferme et ambitieuse des pouvoirs publics pour protéger les entreprises européennes³. Si aujourd'hui les États-Unis sont le principal émetteur de mesures à portée extraterritoriale, d'autres États sont susceptibles de

3. En ce sens, voir notamment Philippe BONNECARRÈRE, *L'extraterritorialité des sanctions américaines*, précité; Raphaël GAUVAIN, Claire D'URSO et Alain DAMAIS, *Rétablir la souveraineté de la France et de l'Europe et protéger nos entreprises des lois et mesures à portée extraterritoriale*, précité; Marie-Hélène BÉRARD, Elvire FABRY et al., *Sanctions extraterritoriales américaines*, précité; *Rapport sur l'extraterritorialité du droit de l'Union européenne*, Haut Comité Juridique de la Place Financière de Paris, mai 2022, 84 p.; Sophie PRIMAS, Amel GACQUERRE et Franck MONTAUGÉ, *Cinq plans pour reconstruire la souveraineté économique*, précité, p. 214-238; Amélie GIULIANI, *Au-delà de l'extraterritorialité européenne, pour une intelligence du droit et de la « compliance » au service de la souveraineté*, Question d'Europe 654, Fondation Robert Schuman, 30 jan. 2023, 6 p.

mettre en place ou de renforcer leur propre stratégie d'extraterritorialité – à l'instar de la Chine – et cibler ainsi les entreprises européennes⁴.

1165. Sur le court et moyen termes, l'Union européenne et les États membres doivent s'affirmer davantage pour sécuriser leurs entreprises en se dotant d'une panoplie complète de règles et d'instruments, aussi bien défensifs qu'offensifs, tout en privilégiant la voie du dialogue politique à celle du contournement ou de l'évitement⁵. Pour ce faire, il est d'abord impératif d'établir une estimation exhaustive et chiffrée des coûts directs et indirects induits par les mesures extraterritoriales sur les entreprises européennes pour connaître l'ampleur de ce phénomène et améliorer l'efficacité de la réponse de l'Union européenne et de ses Membres⁶. D'abord, les Européens doivent renforcer les dispositifs existants, en particulier le règlement de blocage qui n'est aujourd'hui pas suffisamment dissuasif ni pour empêcher les poursuites aux États-Unis, ni pour convaincre les entreprises européennes de ne pas céder aux injonctions de la justice américaine⁷. Les autorités européennes réfléchissent actuellement à la mise en place d'un instrument de lutte contre la coercition économique qui permettrait à l'Union européenne d'adopter des contre-mesures, dans le cadre de sa politique commerciale et non de la PESC comme les sanctions, lorsqu'il n'existe aucun autre moyen de lutter contre l'intimidation économique d'États tiers⁸. De cette manière, l'Union européenne doit

4. Elvire FABRY, « Les entreprises européennes face au découplage de la Chine et des États-Unis » in *Construire l'autonomie stratégique de l'Europe face à la Chine*, Sylvie BERMANN et Elvire FABRY (éd.), Rapport n° 124, Institut Jacques Delors, 2021, p. 52; Jonathan HACKENBROICH et Pawel ZERKA, *Measured response: how to design a European instrument against economic coercion*, Policy Brief, ECFR, juin 2021; Sophie PRIMAS, Amel GACQUERRE et Franck MONTAUGÉ, *Cinq plans pour reconstruire la souveraineté économique*, précité, p. 235; Guillaume LE DUC et Laure DERON, « L'extraterritorialité chinoise, la prochaine menace ? », *Conflits*, 2 fév. 2023.

5. Sur la réponse européenne à l'extraterritorialité, voir particulièrement les travaux de l'ECFR qui proposent non seulement des mesures mais aussi un agenda pour renforcer la souveraineté économique de l'Union européenne, Jonathan HACKENBROICH, Janka OERTEL et al., *Défendre la souveraineté économique de l'Europe : de nouvelles voies pour résister à la coercition économique*, Note d'information, ECFR, oct. 2020, 69 p.; Voir aussi, Marie-Hélène BÉRARD, Elvire FABRY et al., *Sanctions extraterritoriales américaines*, précité.

6. Jonathan HACKENBROICH, Janka OERTEL et al., *Défendre la souveraineté économique de l'Europe : de nouvelles voies pour résister à la coercition économique*, précité; Mark LEONARD, Jean PISANI-FERRY et al., *Redefining Europe's economic sovereignty*, ECFR, juin 2019; Jonathan HACKENBROICH, Filip MEDUNIC et Pawel ZERKA, *Tough trade: the hidden costs of economic coercion*, Policy Brief, ECFR, fév. 2022, p. 7-8; Sophie PRIMAS, Amel GACQUERRE et Franck MONTAUGÉ, *Cinq plans pour reconstruire la souveraineté économique*, précité, p. 219-229; Jonathan HACKENBROICH, Filip MEDUNIC et Pawel ZERKA, *Tough trade: the hidden costs of economic coercion*, précité.

7. *Le retrait des États-Unis de l'accord de Vienne sur le programme nucléaire iranien : une situation juridique contrastée*, précité, §122-135; Philippe BONNECARRÈRE, *L'extraterritorialité des sanctions américaines*, précité, p. 20-22; Marie-Hélène BÉRARD, Elvire FABRY et al., *Sanctions extraterritoriales américaines*, précité, p. 5-6; Sophie PRIMAS, Amel GACQUERRE et Franck MONTAUGÉ, *Cinq plans pour reconstruire la souveraineté économique*, précité, p. 234-235.

8. Parmi les mesures indiquées à l'annexe I figureraient l'imposition de restrictions au commerce, par exemple sous la forme de droits de douane accrus, de licences d'importation ou d'exportation, ou de restrictions dans le domaine des services, des marchés publics ou des investissements directs étrangers. Déposée le 8 décembre 2021 par la Commission européenne, la proposition de règlement doit à présent

à la fois se prémunir des effets des sanctions extraterritoriales en renforçant sa posture dissuasive, tout en étant prête à répondre par des contre-mesures si nécessaire. D'autres solutions peuvent également être envisagées pour permettre aux entreprises européennes de continuer à effectuer des transactions lorsqu'une tierce partie leur impose une certaine forme de coercition économique, notamment au travers de sanctions financières. À moyen terme, une structure *ad hoc* qui ne serait exposée ni au système financier des États-Unis, ni au dollar américain, pourrait par exemple proposer des canaux de paiement ainsi que des services connexes tels que les assurances-crédit ou les garanties à l'exportation⁹. La création d'un fonds d'indemnisation pour les entreprises pénalisées par les sanctions secondaires ou l'établissement d'un OFAC européen, chargé de centraliser tous les sujets liés aux sanctions économiques, ont également été évoquées¹⁰.

1166. À plus longue échéance, l'Union européenne doit développer le rôle international de l'euro pour se protéger de la portée extraterritoriale de la législation américaine, mais aussi plus largement pour accroître l'autonomie stratégique de l'Union¹¹. Cette priorité a notamment été soulignée par le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, qui a fait remarquer qu'« il est aberrant que l'Europe règle 80 % de sa facture d'importation d'énergie [...] en dollars américains alors que 2 % seulement de nos importations d'énergie nous proviennent des États-Unis ». Il souligne à cet effet que « l'euro doit devenir l'instrument actif de la nouvelle souveraineté européenne »¹². Si l'euro est devenu la deuxième monnaie la plus utilisée au monde¹³, seul le dollar remplit à l'échelle internationale les trois fonctions traditionnelles de la monnaie, lui conférant une position hégémonique dans le

faire l'objet d'un accord entre le Conseil et le Parlement dans le cadre de la procédure législative ordinaire. *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection de l'Union et de ses États membres contre la coercition économique exercée par des pays tiers*, COM(2021) 775 final, Commission européenne, 8 déc. 2021.

9. L'échec d'INSTEX suggère que cette banque européenne d'exportation (ou de commerce extérieur) devrait être connectée aux banques commerciales pour fonctionner ce qui pose de nombreuses difficultés, notamment eu égard aux sanctions américaines. Jonathan HACKENBROICH, Janka OERTEL et al., *Défendre la souveraineté économique de l'Europe : de nouvelles voies pour résister à la coercition économique*, précité, p. 46-52 ; Marie-Hélène BÉRARD, Elvire FABRY et al., *Sanctions extraterritoriales américaines*, précité, p. 7.

10. Jonathan HACKENBROICH, Janka OERTEL et al., *Défendre la souveraineté économique de l'Europe : de nouvelles voies pour résister à la coercition économique*, précité, p. 58-61 ; Marie-Hélène BÉRARD, Elvire FABRY et al., *Sanctions extraterritoriales américaines*, précité, p. 7.

11. Nous ne nous intéressons pas ici aux conséquences d'un renforcement de l'euro sur la politique monétaire de la Banque centrale européenne (BCE) mais uniquement sur ses effets en matière de vulnérabilités à l'extraterritorialité du droit américain. Philippe BONNECARRÈRE, *L'extraterritorialité des sanctions américaines*, précité, p. 25-26 ; Jonathan HACKENBROICH, Janka OERTEL et al., *Défendre la souveraineté économique de l'Europe : de nouvelles voies pour résister à la coercition économique*, précité.

12. Jean-Claude JUNCKER, « L'état de l'Union en 2018 », L'heure de la souveraineté européenne, 12 sept. 2018.

13. D'après la dernière enquête triennale de la Banque des règlements internationaux (BRI) sur le marché des changes, l'euro est la deuxième monnaie la plus échangée au monde après le dollar. En avril 2022, la monnaie européenne était utilisée dans 30,5 % des transactions, contre 88 % pour le dollar. *OTC foreign exchange turnover in April 2022*, Triennial Central Bank Survey, Banque des règlements internationaux, 27 oct. 2022, 21 p., p. 6.

système monétaire international¹⁴. L'Union européenne doit ainsi s'appuyer sur sa force économique et commerciale, mais aussi sur l'action de la BCE pour préserver la confiance dans l'euro, afin de renforcer la place de l'euro dans le système monétaire international, à la fois comme réserve de valeur, moyen de paiement et unité de compte. Le Parlement européen a adopté le 25 mars 2021 une résolution présentant la stratégie de l'Union européenne pour le renforcement de la monnaie européenne axée notamment sur la consolidation de l'union bancaire et l'intégration des marchés de capitaux, la révision du cadre budgétaire et le développement d'un euro numérique¹⁵. Pour éroder le privilège exorbitant dont jouit le dollar, l'Union européenne doit ainsi mettre en œuvre des réformes structurelles fortes pour se rapprocher des conditions d'une zone monétaire optimale, dans la lignée des travaux de Robert A. Mundell et Ronald I. McKinnon¹⁶. Pour autant, les tensions géopolitiques et la dégradation de la conjoncture mondiale, marquée par un violent retour de l'inflation, démontrent que le billet vert joue toujours un véritable rôle de valeur refuge et qu'il sera difficile pour la monnaie européenne de renforcer sa position dans le système monétaire international.

De l'utilité des sanctions en matière de non-prolifération

1167. Si elles n'ont pas permis d'infléchir directement la politique nucléaire des autorités iraniennes, les sanctions internationales décidées contre Téhéran par le Conseil de sécurité des Nations Unies, mais surtout par l'Union européenne et les États-Unis, ont été nécessaires pour parvenir à une solution négociée garantissant le caractère exclusivement pacifique du programme nucléaire iranien en facilitant l'élection de Hassan Rohani. Pour autant, les sanctions américaines imposées à l'Iran dans le cadre de la politique de « pression maximale » menée par Donald Trump n'ont pas permis de ressusciter l'accord obtenu à Vienne le 14 juillet 2015. Au contraire, le rétablissement et le renforcement des sanctions américaines ont donné un motif à Téhéran pour suspendre progressivement ses engagements au titre du PAGC et ainsi développer son programme nucléaire, inversant le rapport de force dans les négociations en vue d'un nouvel accord. En effet, les Iraniens ont pu utiliser l'avancement de leur programme nucléaire comme une « arme de négociation massive »¹⁷ pour obtenir davantage de concessions auprès des États-Unis, mais le déclenchement de la guerre en Ukraine et l'intensification de la répression en Iran ont mis un terme aux négociations d'un

14. Charles KINDLEBERGER, *Power and Money*, *op. cit.* ; Paul KRUGMAN, « The International Role of the Dollar: Theory and Prospect », *précité* ; Barry EICHENGREEN, *Exorbitant Privilege*, *op. cit.*

15. Renforcement du rôle international de l'euro, P9_TA(2021)0110, 25 mars 2021, *Résolution du Parlement européen (2020/2037(INI))*.

16. Robert A. MUNDELL, « A Theory of Optimum Currency Area », *The American Economic Review*, 1961, vol. 51, n° 4, p. 657-665 ; Ronald I. MCKINNON, « Optimum currency areas », *American Economic Review*, 1963, vol. 53, n° 4, p. 717-725.

17. Bernard HOURCADE, *Le nucléaire iranien, une arme de négociation massive*, *précité*.

accord longtemps considéré comme « *too big to fail* »¹⁸. Mais cette situation de *statu quo*, réduite par certains diplomates et analystes à l'expression « *no deal, no crisis* », est-elle tenable¹⁹ ?

1168. Alors que l'AIEA a détecté des traces d'uranium enrichi à 83,7 % fin février 2023, juste en deçà du seuil de 90 % nécessaire obtenir de l'uranium de qualité militaire, se pose la question des options à la disposition du P5+1 – particulièrement des États-Unis et des E3 – pour empêcher l'Iran de se doter de l'arme nucléaire²⁰. Bien que Téhéran ait démenti cette information, soulignant que la présence d'uranium enrichi au-delà de 60 % ne signifiait pas qu'il y ait eu un enrichissement à plus de 60 %, les experts de l'*Institute for Science and International Security* et les autorités américaines estiment que l'Iran pourrait produire suffisamment de matière fissile de qualité militaire en 12 jours et concevoir une arme nucléaire dans les prochains mois, s'il le décidait²¹. Compte tenu des difficultés pour l'AIEA à accéder aux installations nucléaires de l'Iran et des inquiétudes grandissantes sur la nature des activités qui y sont menées, le Conseil des gouverneurs de l'Agence pourrait adopter une résolution rappelant à l'Iran les conséquences du non-respect de ses engagements et indiquant qu'une saisine du Conseil de sécurité des Nations Unies pourrait suivre²². Toutefois, cette option semble avoir été écartée par les États-Unis qui craignent une escalade de la part de l'Iran, les Européens étant peu susceptibles de proposer une résolution sans le soutien de Washington²³. La division transatlantique sur la question du nucléaire iranien pourrait ainsi conforter Téhéran dans l'idée que les violations de ses obligations internationales resteront impunies, ce d'autant plus que les États-Unis sont distraits par les tensions avec la Chine et

18. Cette expression a été utilisée aussi bien lors des négociations de 2015 que pour désigner les pourparlers qui se sont tenus à partir de 2021 pour ressusciter l'accord de Vienne. Omid MEMARIAN, « “Too Big to Fail.” Ali Vaez on Reviving the Iran Nuclear Deal », DAWN, Democracy in Exile, 18 mars 2022 ; « Is the nuclear deal “too big to fail” for both the U.S. and Iran? », PBS, 1^{er} avr. 2015 ; Aaron David MILLER, « A Nuke Deal Too Big to Fail », Foreign Policy, 22 avr. 2015.

19. *Is Restoring the Iran Nuclear Deal Still Possible?*, précité ; Adam POURAHMADI, « US-Iran tensions could heat up this summer », Entretien avec Ali Vaez, CNN, 4 juill. 2022 ; Andrex ENGLAND, Felicia SCHWARTZ et Henry FOY, « West grapples with dilemma over Iran nuclear talks », Financial Times, 25 jan. 2023.

20. Le rapport du Directeur général de l'AIEA, Rafael Grossi, n'a pas encore été rendu public. Laurence NORMAN, « U.N. Inspectors Detect Near-Weapons-Grade Enriched Uranium in Iran », The Wall Street Journal, 19 fév. 2023 ; « IAEA report says pressing Iran on enrichment to near bomb-grade », Reuters, 23 fév. 2023.

21. Selon les estimations, l'Iran pourrait disposer de matière fissile en quantité suffisante pour équiper jusqu'à cinq missiles nucléaires. Le temps nécessaire pour ensuite monter ces missiles et les intégrer pourrait être compris entre un an et demi et deux ans et demi. David ALBRIGHT, Sarah BURKHARD et al., *Analysis of IAEA Iran Verification and Monitoring Report - February 2023*, Report, ISIS, 3 mars 2023, 21 p. ; Laurence NORMAN et Michael R. GORDON, « Iran Could Produce Nuclear Weapon in Several Months if It Decides to Do So, Mark Milley Says », The Wall Street Journal, 23 mars 2023 ; Piotr SMOLAR, « L'avancée inexorable du programme nucléaire iranien embarrasse les Occidentaux », Le Monde, 5 mars 2023.

22. L'AIEA pourrait, comme en 2005, considérer qu'elle n'est pas en mesure de vérifier *Comments on the Recent IAEA NPT Safeguards Report and Joint Iran/IAEA Statement*, Report, ISIS, 6 mars 2023, 2 p.

23. Laurence NORMAN, « U.S., Europe Split on Response to Iran's Near-Weapons-Grade Nuclear Enrichment », The Wall Street Journal, 2 mars 2023.

la Russie, et que les Européens sont préoccupés par la guerre en Ukraine et la montée des violences en Israël et en Palestine²⁴. Comme le souligne Henry Rome et Louis Dugit-Gros, la situation est d'autant plus préoccupante que l'Iran apparaît aujourd'hui renforcé à la fois sur le plan économique, ses exportations de pétrole ayant atteint leur niveau le plus élevé depuis le retour des sanctions en 2018²⁵, et sur le plan diplomatique, le rétablissement des relations diplomatiques avec l'Arabie saoudite amorçant un retour de l'Iran sur la scène régionale²⁶.

1169. Compte tenu de l'état d'avancement du programme nucléaire iranien, les États-Unis et les Européens doivent au plus vite adopter une nouvelle approche stratégique vis-à-vis de l'Iran combinant de nouveau une pression collective accrue sur Téhéran – aussi bien économique que politique ou militaire – et un cadre diplomatique permettant d'envisager une solution négociée au dossier nucléaire iranien²⁷. D'une part, les États-Unis et les E3 devraient envisager d'activer la procédure de *snap back* prévue par l'Accord de Vienne, permettant à tous les participants de réimposer à l'Iran les sanctions du Conseil de sécurité qui avaient été suspendues après l'entrée en vigueur du PAGC. Si la portée de ces mesures resterait somme toute symbolique – ces dernières ne privant l'Iran ni des matières fissiles, ni des connaissances nucléaires accumulées depuis la réduction progressive de ses engagements – leur rétablissement mettrait fin à l'ambiguïté sur la possibilité d'un retour à l'accord et empêcherait l'expiration de l'embargo sur les missiles balistiques prévue en octobre 2023²⁸. Ces mesures pourraient toutefois être complétées par une intensification des sanctions américaines sur les exportations de pétrole iranien, notamment en visant les sociétés chinoises ou d'Asie du sud-est qui facilitent ces transactions²⁹. D'autre part, les Occidentaux pourraient envisager de rendre crédible une intervention militaire, à la fois en réaffirmant leur détermination à utiliser tous les moyens nécessaires pour empêcher l'Iran d'accéder à l'arme nucléaire, mais aussi en réalisant des exercices militaires conjoints dans la région impliquant Israël, les États-Unis et les États arabes³⁰. Une attaque militaire ciblée sur les installations nucléaires de

24. Henry ROME et Louis DUGIT-GROS, « “No deal, no crisis” is no plan for Iran », The Hill, 23 mars 2023.

25. « Iran says oil exports hit highest level since reimposition of U.S. sanctions - Tasnim », Reuters, 12 mars 2023.

26. Peter BAKER, « Chinese-Brokered Deal Upends Mideast Diplomacy and Challenges U.S. » New York Times, 11 mars 2023.

27. Suzanne MALONEY, « After the Iran Deal », A Plan B to Contain the Islamic Republic, Foreign Affairs, 28 fév. 2023 ; Henry ROME et Louis DUGIT-GROS, « *No deal, no crisis* » is no plan for Iran, précité.

28. Suzanne MALONEY, *After the Iran Deal*, précité.

29. Henry ROME, « Iran's Oil Exports Are Vulnerable to Sanctions », The Washington Institute, PolicyWatch 3669, 9 nov. 2022 ; Henry ROME et Louis DUGIT-GROS, « *No deal, no crisis* » is no plan for Iran, précité ; OFAC, Treasury Sanctions Companies Involved in Production, Sale, and Shipment of Iranian Petrochemicals and Petroleum, 9 fév. 2023, Disponible sur < <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1257> >.

30. Dans une interview, le Secrétaire d'État, Antony Blinken, a déclaré que « toutes les options étaient sur la table » pour réagir aux provocations nucléaires de l'Iran, les exercices menées conjointement avec Israël au mois de janvier démontrant la crédibilité de la position américaine. Les Européens sont en revanche

l'Iran ne pourrait toutefois être lancée qu'en dernier recours. Non seulement elle entraînerait un risque immédiat d'escalade dans la région, mais elle n'offrirait un répit que temporaire eu égard au dossier nucléaire iranien, le programme nucléaire de l'Iran étant trop avancé pour être totalement détruit par des frappes aériennes³¹. Enfin, les États-Unis et les E3 doivent impérativement maintenir le dialogue avec l'Iran et laisser la porte ouverte à une solution diplomatique négociée en s'appuyant davantage que par le passé sur la Russie et surtout la Chine pour persuader l'Iran d'éviter une escalade majeure³². Mais la solution à la crise nucléaire iranienne pourrait bien cette fois venir de l'intérieur. Comme le souligne Suzanne Maloney, les manifestations qui secouent l'Iran depuis la mort de Mahsa Amini en septembre 2022 menacent la théocratie et pourraient soit ramener les autorités iraniennes à la table des négociations, soit provoquer un changement de régime³³. Cette hypothèse reste toutefois peu plausible, le renouvellement de l'approche stratégique des États-Unis et des E3 fondée sur le recours à la pression – économique, politique et militaire – et la voie diplomatique apparaissant plus que jamais nécessaire pour empêcher l'Iran d'acquiescer à l'arme nucléaire sur le court terme, et garantir la nature exclusivement pacifique de son programme nucléaire sur le long terme.

1170. Même si les sanctions économiques ne sont pas pleinement efficaces pour empêcher un État de se doter de l'arme nucléaire, elles n'en demeurent pas moins particulièrement utiles pour répondre à un risque de prolifération nucléaire. Non seulement elles adressent un signal fort de réprobation à l'attention de l'État visé, mais elles dissuadent également les États qui seraient tentés d'emprunter la voie vers l'arme nucléaire de s'y engouffrer. Qui plus est, en entravant le développement des activités nucléaires de la cible, les sanctions internationales donnent le temps à la « communauté internationale » de trouver une solution négociée de long terme visant à garantir la nature exclusivement pacifique du programme nucléaire de l'État visé.

restés silencieux sur les conséquences militaires éventuelles que pourrait avoir la poursuite par l'Iran des violations de ses obligations internationales. Michael EISENSTADT, « The Juniper Oak Military Exercise: Implications for Innovation, Experimentation, and U.S. Policy Toward Iran », The Washington Institute, 1^{er} fév. 2023 ; Dennis ROSS, « Iran Needs to Believe America's Threat », The Washington Institute, Policy Analysis, 5 mars 2023 ; Henry ROME et Louis DUGIT-GROS, « *No deal, no crisis* » is no plan for Iran, précité.

31. Suzanne MALONEY, *After the Iran Deal*, précité.

32. *Ibid.* ; Henry ROME et Louis DUGIT-GROS, « *No deal, no crisis* » is no plan for Iran, précité.

33. Suzanne MALONEY, *After the Iran Deal*, précité.

Annexes

A. Le programme nucléaire iranien

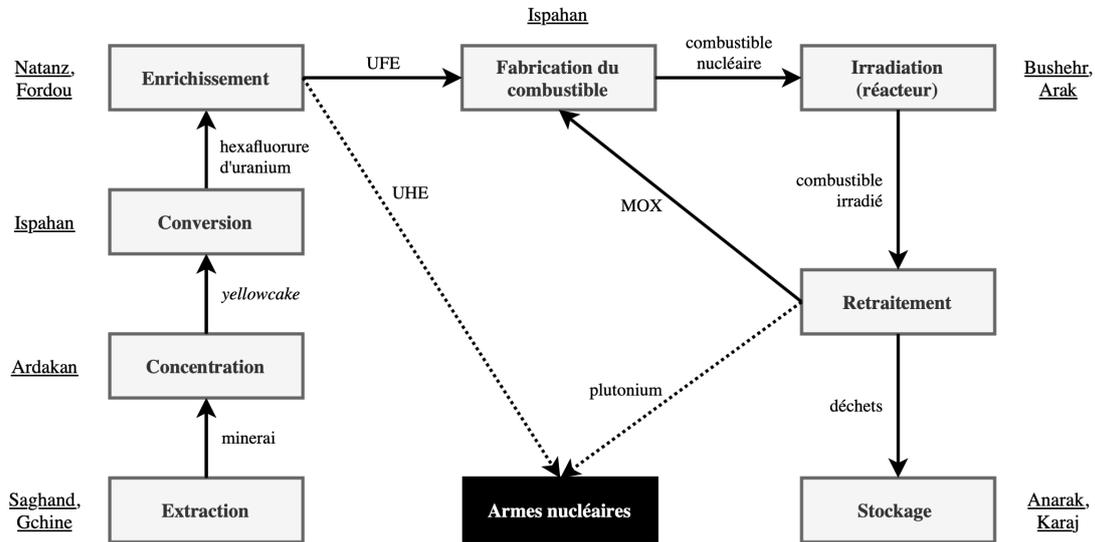


FIGURE A.1 – La volonté de l’Iran de maîtriser l’ensemble des activités du cycle nucléaire

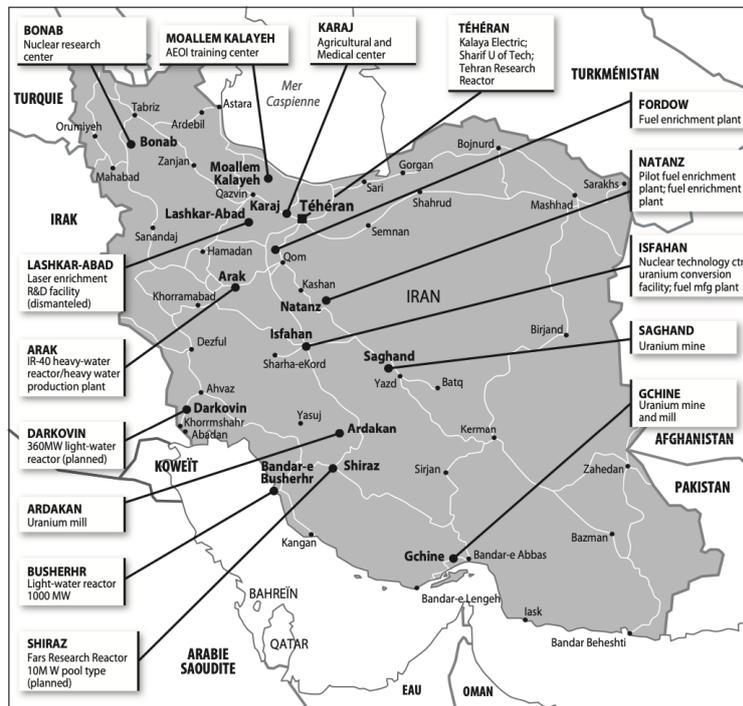


FIGURE A.2 – Localisation des installations nucléaires iraniennes en 2015

Source : Nicolas ROCHE, *Pourquoi la dissuasion*, Paris : Presses universitaires de France, 2017, 562 p., p. 334

TABLE A.1 – Liste des installations déclarées à l’AIEA en 2015

Emplacement	Déclaration en 2002	Déclaration en 2003	Déclaration en 2009	Déclaration en 2014
Téhéran	Réacteur de recherche de Téhéran (RRT)			
	Installation de production de radio-isotopes de molybdène, d’iode et de xénon (MIX)			
		Laboratoires polyvalents Jabr Ibn Hayan (LJH)		
Ispahan	Réacteur source de neutrons miniature (RSNM)			
	Réacteur sous-critique à eau ordinaire (RSCEO)			
	Réacteur à eau lourde de puissance nulle (RELPN)			
	Installation de conversion d’uranium (ICU)			
	Usine de fabrication de combustible (UFC)			
	Usine de fabrication de plaques de combustible (UFPC)			
	Installation de production de poudre d’UO ₂ enrichi (IPUE)			
Natanz		Installation d’enrichissement de combustible (IEC)		
		Installation pilote d’enrichissement de combustible (IPEC)		
Fordou			Installation d’enrichissement de combustible de Fordou (IECF)	
Arak		Réacteur nucléaire de recherche iranien (réacteur IR-40)		
Karaj		Installation d’entreposage de déchets de Karaj		
Bushehr	Centrale nucléaire de Bushehr (CNB)			
Darkhovin			Centrale nucléaire de 360 MW	
Shiraz				Réacteur de recherche du Fars (FRR) de 10 MW

L'Iran ne s'est pas acquitté des obligations qui lui incombent en vertu de son accord de garanties en ce qui concerne la déclaration des matières nucléaires, leur traitement et utilisation ultérieurs et la déclaration des installations où ces matières sont entreposées et traitées. Ces omissions et les dispositions prises jusqu'à présent pour y remédier peuvent se résumer comme suit :

- a) Non-déclaration de l'importation d'uranium naturel en 1991 et de sa cession pour traitement ultérieur ;

Le 15 avril 2003, l'Iran a soumis des rapports sur les variations de stock (RVS) des quantités de UO_2 , UF_4 and UF_6 importées. Il lui reste à soumettre des RVS sur la cession de ces matières pour traitement et utilisation ultérieurs.

- b) Non-déclaration des activités concernant le traitement et l'utilisation ultérieurs de l'uranium naturel importé, notamment la production et la perte de matières nucléaires, le cas échéant, et la production et le transfert des déchets qui en résultent.

L'Iran a reconnu la production d'uranium métal, de nitrate d'uranyl, de CDAU, de pastilles d' UO_2 et de déchets d'uranium. Il lui reste à établir des RVS sur les variations de stock.

- c) Non-déclaration des installations où ces matières (y compris les déchets) ont été réceptionnées, entreposées et traitées.

Le 5 mai 2003, l'Iran a fourni des renseignements descriptifs préliminaires sur les LJH. Il a communiqué à l'Agence le nom des installations où s'est déroulé le traitement non déclaré de l'uranium naturel importé (RRT et Centre de technologie nucléaire d'Ispahan), auxquelles il lui a donné accès. Il lui a également procuré un accès à l'installation d'entreposage des déchets d'Ispahan et lui a annoncé qu'elle aurait accès à celle d'Anarak, ainsi qu'au site de stockage définitif des déchets de Qom.

- d) Non-communication en temps voulu de renseignements descriptifs actualisés sur l'installation MIX et le RRT.

L'Iran a accepté de soumettre des renseignements descriptifs actualisés sur ces deux installations.

- e) Non-communication en temps voulu d'informations sur les installations d'entreposage des déchets d'Ispahan et d'Anarak.

L'Iran a donné à l'Agence le nom des installations où les déchets sont entreposés ou mis au rebut. Il lui a procuré un accès à celle d'Ispahan et lui a fait savoir qu'elle aurait accès à celle d'Anarak.

Même si les quantités de matières nucléaires en jeu ne sont pas importantes⁶, et que ces matières devraient encore être traitées avant de pouvoir être utilisées comme produits fissiles pour la fabrication d'un dispositif explosif nucléaire, le nombre de fois où l'Iran a omis de déclarer en temps voulu les matières, installations et activités en jeu, comme il est tenu de le faire en vertu de son accord de garanties, est un motif de préoccupation. Bien que l'Iran soit en train de remédier à ces omissions, le processus de vérification de l'exactitude et de l'exhaustivité des déclarations de ce pays se poursuit.

FIGURE A.3 – Manquements de l'Iran à son accord de garanties tels qu'ils ont été constatés par l'AIEA en 2003

Source : *Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran*, GOV/2003/40, Rapport du Directeur général, 6 juin 2003

B. Le système politique de la République islamique d’Iran

Les institutions iraniennes

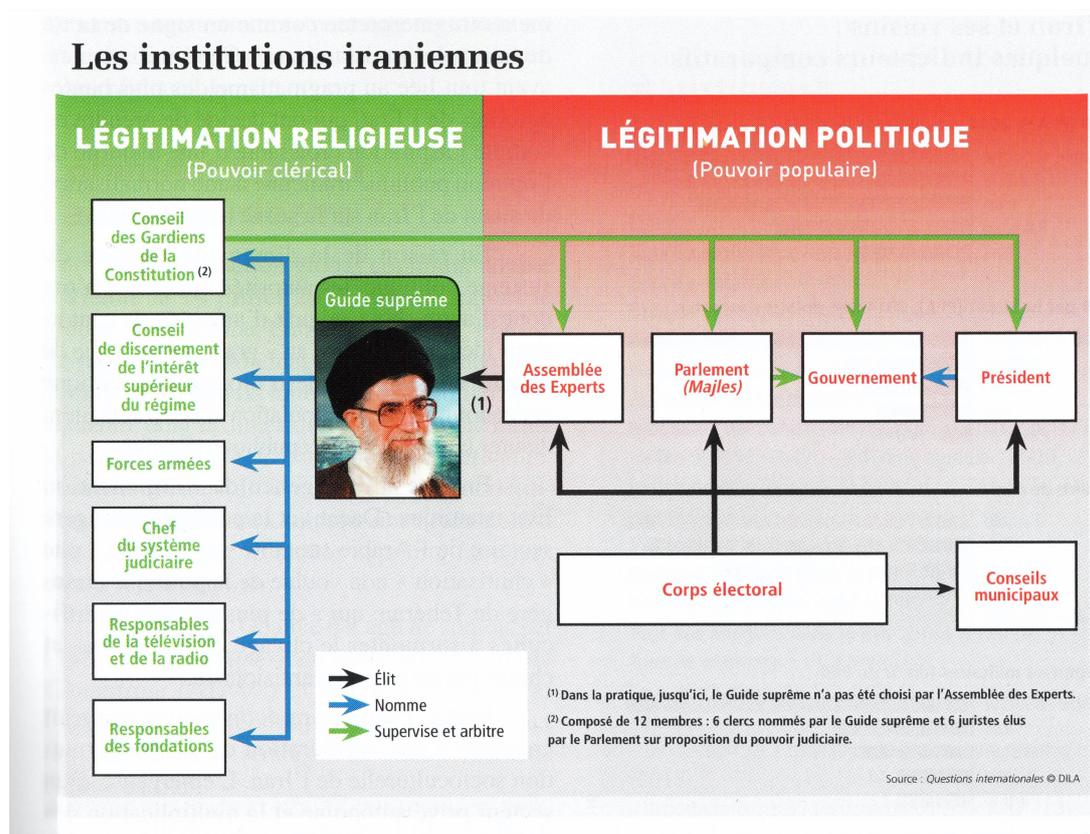


FIGURE B.4 – Le processus décisionnel de l’Iran en matière de sécurité nationale (schéma à adapter de Lim2015, p. 157)

Le processus de décision en matière de sécurité

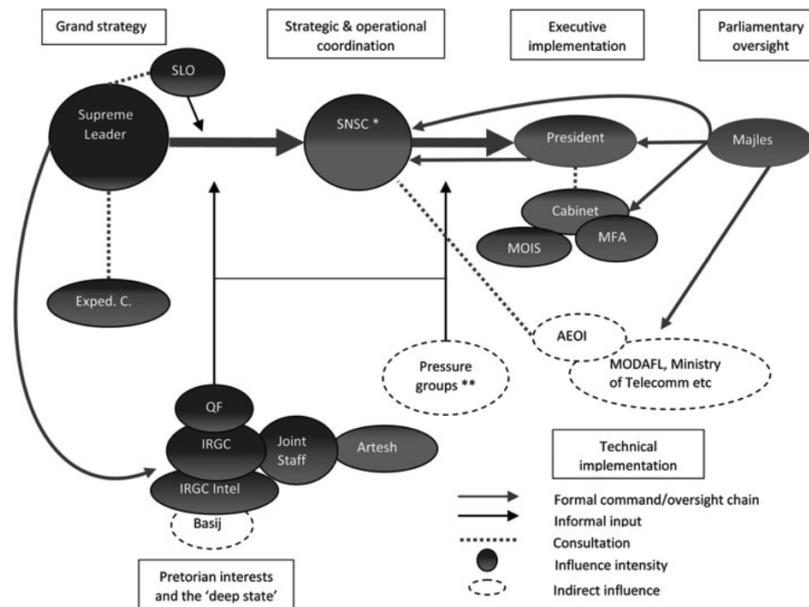


Figure 2. The national security decision-making process. * The SNSC is already represented here as the sum of its constituent parts (e.g. IRGC Commander, Minister of Foreign Affairs), whose official inputs are therefore implied and not illustrated here. ** This includes institutions (Guardian Council, Assembly of Experts, the Judiciary), Bonyads (“charity” foundations), the defense industry, and miscellaneous individuals with a stake, economic for instance, in national security.

FIGURE B.5 – Le processus décisionnel de l’Iran en matière de sécurité nationale

Source : Kevjn LIM, « National Security Decision-Making in Iran », *Comparative Strategy*, 2015, vol. 34, n° 2, p. 149-168, p. 157

C. Les acteurs de la crise nucléaire iranienne

Succession des dirigeants politiques du P5+1 et de l'Iran

États-Unis	Royaume-Uni	France	Allemagne	Chine	Russie	Iran
<i>Georgs W Bush</i>		<i>Jacques Chirac</i>			<i>Vladmir Poutine</i>	
Colin Powell du 20/01/01 au 25/01/05	<i>Tony Blair</i>	Dominique de Villepin du 07/05/02 au 30/03/04	<i>Gerhard Schröder</i>		Igor Ivanov du 11/09/98 au 09/03/2004	<i>Mohammad Khatami</i>
	Jack Straw du 08/06/01 au 05/05/06	Michel Barnier du 31/03/04 au 31/05/05	Joschka Fischer du 27/10/98 au 22/11/05	<i>Hu Jintao</i>		Kamal Kharrazi du 20/08/1997 au 24/08/2005
		Philippe Douste-Blazy du 02/06/05 au 16/05/07		Li Zhaoxing du 17/03/03 au 27/04/2007	Sergueï Lavrov du 09/03/04 au ...	
Condoleezza Rice du 25/01/05 au 20/01/09	Margaret Beckett du 05/05/06 au 27/06/07		<i>Angela Merkel</i>			<i>Mahmoud Ahmadinejad</i>
	<i>Gordon Brown</i>	<i>Nicolas Sarkozy</i>	Frank-Walter Steinmeier du 22/11/05 au 27/10/09			Manouchehr Mottaki du 24/08/2005 au 13/12/2010
	David Miliband du 27/06/07 au 11/05/10	Bernard Kouchner du 17/05/07 au 13/11/10		Wang Yi du 16/03/13 au 30/12/22	<i>Dmitri Medvedev</i>	
<i>Barack Obama</i>					Sergueï Lavrov du 09/03/04 au ...	
Hillary Clinton du 20/01/09 au 01/02/13	<i>David Cameron</i>	Michèle Alliot-Marie du 14/11/10 au 27/02/11	Guido Westerelle du 28/10/09 au 17/12/13			Ali Akbar Salehi du 13/12/ 2010 au 15/08/2013
	William Hague du 11/05/10 au 14/07/14					
		<i>François Hollande</i>				
John Kerry du 01/02/13 au 20/01/17		Laurent Fabius du 16/05/12 au 11/02/16	Frank-Walter Steinmeier du 17/12/13 au 27/01/17			
	Philip Hammond du 14/07/14 au 13					
		Jean-Marc Ayrault du 11/02/16 au 15/05/17				
<i>Donald Trump</i>	<i>Theresa May</i>		Frank-Walter Steinmeier du 17/12/13 au 27/01/17			<i>Hassan Rohani</i>
Rex Tillerson du 20/01/17 au	Boris Johnson du 13/07/16 au 09/07/18		Sigmar Gabriel du 27/01/17 au 14/03/18	<i>Xi Jinping</i>	<i>Vladmir Poutine</i>	Mohammad Javad Zarif du 15/08/ 2013 au 25/08/2021
	Jeremy Hunt du 09/07/18 au 24/07/19	<i>Emmanuel Macron</i>		Wang Yi du 16/03/13 au 30/12/22	Sergueï Lavrov du 09/03/04 au ...	
Mike Pompeo du 26/04/18 au 20/01/21	<i>Boris Johnson</i>	Jean-Yves Le Drian du 17/05/17 au 20/05/2022	Heiko Maas du 14/03/18 au 8/12/2021			
	Dominic Raab du 24/07/19 au 15/09/21					
<i>Joe Biden</i>	Liz Truss du 15/09/21 au 06/09/22					<i>Ebrahim Raïssi</i>
Antony Blinken du 26/01/2021 au ...	<i>Liz Truss / Rishi Sunak</i>	Catherine Colona du 20/05/22 au ...	<i>Olaf Scholz</i>			Hossein Amir Abdollahian du 25/08/2021 au...
	James Cleverly du 06/09/22 au ...		Annalena Baerbock du 08/12/21 au ...			

Composition du Conseil de sécurité

Du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2006

Chine	Argentine	Japon
États-Unis	Congo	Pérou
France	Danemark	Qatar
Royaume-Uni	Ghana	Slovaquie
Russie	Grèce	Tanzanie

Du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2007

Chine	Afrique du Sud	Italie
États-Unis	Belgique	Panama
France	Congo	Pérou
Royaume-Uni	Ghana	Qatar
Russie	Indonésie	Slovaquie

Du 1^{er} janvier 2008 au 31 décembre 2008

Chine	Afrique du Sud	Indonésie
États-Unis	Belgique	Italie
France	Burkina Faso	Libye
Royaume-Uni	Costa Rica	Panama
Russie	Croatie	Vietnam

Du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2010

Chine	Autriche	Liban
États-Unis	Bosnie-Herzégovine	Mexique
France	Brésil	Nigéria
Royaume-Uni	Gabon	Ouganda
Russie	Japon	Turquie

Note : Les membres permanents du Conseil de sécurité, pourvus du droit de veto sont indiqués en gras. Les dix membres non permanents sont quant à eux élus pour une durée de deux ans, et donc renouvelés pour moitié tous les ans.

D. Sanctions du Conseil de sécurité liées au programme nucléaire iranien

Type de sanctions	Description	Références
Mesures individuelles	Cel des fonds, avoirs financiers et ressources économiques de personnes ou entités désignées par le Conseil de sécurité ou le Comité de sanctions.	S/RES/1737, § 12. ; S/RES/1803, § 7 ; S/RES/1929, § 11 et 12
Systèmes bancaire et financier	Appel à faire preuve de vigilance s'agissant des activités menées par les institutions financières sises sur leur territoires avec toutes les banques domiciliées en Iran, et leur succursales à l'étranger.	S/RES/1803, § 10
Aide financière internationale	Engage tous les États et toutes les institutions financières internationales de souscrire de nouveaux engagements aux fins de l'octroi de subventions, d'une assistance financière et de prêts assortis de conditions libérales au Gouvernement de la République islamique d'Iran.	S/RES/1747, § 7.
Sanctions financières	Interdiction pour l'Iran d'acquiescer dans un autre État une participation dans une activité commerciale quelconque qui serait liée à l'extraction d'uranium ou à la production ou l'utilisation de matières et de technologies nucléaires.	S/RES/1929, § 7 (appel à la vigilance S/RES/1747, § 6)
Investissement en Iran	Interdiction d'investir en Iran dans une activité commerciale quelconque qui serait liée à l'extraction d'uranium ou à la production ou l'utilisation de matières et de technologies nucléaires.	S/RES/1929, § 7
Appui financier aux échanges commerciaux	Appel à faire preuve de vigilance lorsque les États souscrivent de nouveaux engagements d'appui financier public aux échanges commerciaux avec l'Iran (crédits, garanties ou assurance à l'exportation).	S/RES/1803, § 9

Sanctions commerciales	Exportations	Interdiction de fournir à l'Iran tous articles, matières, équipements, biens et technologies, provenant ou non de leur territoire, susceptibles de contribuer aux activités liées à l'enrichissement, au retraitement ou à l'eau lourde, ou à la mise au point de vecteurs d'armes nucléaires. Interdiction de fournir à l'Iran des chars de combat, véhicules blindés de combat, systèmes d'artillerie de gros calibre, avions de combat, hélicoptères d'attaque, navires de guerre, missiles et lanceurs de missiles ou du matériel connexe.	S/RES/1737, § 3 ; S/RES/1737, § 4 ; S/RES/1803, § 8 ; S/RES/1929, § 13
	Importations	Interdiction d'importer d'Iran tous articles, matériels, équipements, biens et technologies en lien avec les programmes nucléaires et les programmes de missiles balistiques. Interdiction à l'Iran de fournir, vendre ou transférer toute arme ou tout matériel connexe.	S/RES/1929, § 8 (appel à la vigilance) S/RES/1737, § 7.
Sanctions sectorielles	Militaire	Interdiction pour l'Iran de mener toute activité liée aux missiles balistiques pouvant emporter des armes nucléaires, y compris les tirs recourant à la technologie des missiles balistiques.	S/RES/1747, § 5. S/RES/1929, § 9
	Transports	Interdiction aux États de fournir des services de soutage, des combustibles ou autres approvisionnements, ou la prestation de tous autres services aux navires qui appartiennent à l'Iran ou sont affrétés par ce pays s'ils disposent d'informations leur donnant des motifs raisonnables de penser que ces navires transportent des articles dont la fourniture, la vente, le transfert ou l'exportation sont interdits.	S/RES/1929, § 18

E. Sanctions de l'Union européenne liées au programme nucléaire iranien

Type de sanctions	Mesures	Références
Mesures individuelles	<p>Gel des fonds et ressources économiques appartenant aux personnes et entités :</p> <ul style="list-style-type: none"> - désignées par le Conseil de sécurité - qui participent, sont directement associées ou apportent un appui aux activités nucléaires de l'Iran posant un risque de prolifération ou qui apportent un appui à la mise au point de vecteurs d'armes nucléaires - qui fournissent un appui au gouvernement iranien et aux entités qui sont leur propriété ou qui sont sous leur contrôle ou les personnes et entités qui leur sont associées <p>Interdiction de fournir, à la Banque centrale d'Iran ou à son profit, des billets de banque et des pièces de monnaie iraniens nouvellement imprimés ou frappés, ou non émis</p> <p>Interdiction de l'octroi de prêts ou de crédits à des entreprises d'Iran qui ont des activités dans les secteurs de l'industrie pétrolière et gazière iranienne</p> <p>Interdiction de l'octroi de prêts ou de crédits à des entreprises d'Iran qui ont des activités dans l'industrie pétrochimique iranienne</p> <p>Interdiction aux institutions financières relevant de la juridiction des États membres de s'engager ou de continuer à s'engager dans toute opération avec : a) les banques domiciliées en Iran, y compris la Banque centrale d'Iran ; b) les agences et filiales, lorsqu'elles relèvent de la juridiction des États membres, de banques domiciliées en Iran ; c) les agences et filiales, situées hors de la juridiction des États membres, de banques domiciliées en Iran ; d) les entités financières qui ne sont pas domiciliées en Iran mais qui sont contrôlées par des personnes et entités domiciliées en Iran</p>	<p>2010/413/PESC, art. 20, a)</p> <p>2010/413/PESC, art. 20, b)</p> <p>(modifié par 2013/497/PESC)</p> <p>2010/413/PESC, art. 20, b)</p> <p>(modifié par 2012/635/PESC)</p> <p>2010/413/PESC, art. 4</p> <p>quinquies</p> <p>(ajouté par 2012/35/PESC)</p> <p>2010/413/PESC, art. 6, a)</p> <p>2010/413/PESC, art. 6 bis, a)</p> <p>(ajouté par 2012/35/PESC)</p> <p>2010/413/PESC, art. 10</p> <p>(modifié par 2012/635/PESC)</p>
Systèmes bancaire et financier	<p>Interdiction d'ouvrir, sur le territoire des États membres, de nouvelles agences ou filiales de banques iraniennes ou de nouveaux bureaux de représentation de celles-ci, ainsi que l'établissement de nouvelles coentreprises, ou la prise d'une part de capital par des banques iraniennes, y compris la Banque centrale d'Iran, leurs agences ou filiales ou d'autres entités financières visées à l'article 10, para- graphe 1, dans des banques relevant de la juridiction des États membres, ou l'établissement de nouvelles relations de correspondance avec celles-ci</p> <p>Interdiction de fournir des services d'assurance ou de réassurance au gouvernement de l'Iran, ou à des entités constituées en Iran ou relevant de sa juridiction</p>	<p>2010/413/PESC, art. 11</p> <p>2010/413/PESC, art. 12</p>
Sanctions financières	<p>Interdiction de la vente directe ou indirecte, l'achat, le courtage et l'aide à l'émission d'obligations de l'État ou garanties par l'État émises après l'entrée en vigueur de la présente décision en faveur ou en provenance du gouvernement iranien, de la Banque centrale d'Iran, ou de banques domiciliées en Iran, ou d'agences et de filiales, relevant ou non de la juridiction des États membres de banques domiciliées en Iran, ou d'entités financières qui, sans être domiciliées en Iran ni relever de la juridiction des États membres, sont contrôlées par des personnes et des entités domiciliées en Iran</p>	<p>2010/413/PESC, art. 13</p>

Type de sanctions	Mesures	Références
	Interdiction de fournir des services de soulage ou d'approvisionnement des navires, ou la prestation de tous autres services à des navires qui appartiennent à l'Iran ou sont affrétés par ce pays s'il existe des informations permettant raisonnablement de penser que ces navires transportent des articles dont la fourniture, la vente, le transfert ou l'exportation sont interdits par les différentes décisions du Conseil	2010/413/PESC, art. 15 §6
	Interdiction de fournir des services spécialisés de messagerie financière, qui sont utilisés pour échanger des données financières.	2010/413/PESC, art. 20 (ajouté par 2012/152/PESC)
Aide financière internationale	Interdiction de souscrire de nouveaux engagements aux fins de l'octroi de subventions, d'une assistance financière ou de prêts assortis de conditions favorables au gouvernement iranien, y compris dans le cadre de leur participation à des institutions financières internationales, si ce n'est à des fins humanitaires et de développement	2010/413/PESC, art. 9
	Interdiction d'acquérir une participation dans des entreprises d'Iran qui ont des activités dans les secteurs de l'industrie pétrolière et gazière iranienne	2010/413/PESC, art. 6, b)
	Interdiction de créer toute coentreprise avec des entreprises d'Iran qui ont des activités dans les secteurs de l'industrie pétrolière et gazière ainsi qu'avec toute filiale contrôlée par lesdites entreprises	2010/413/PESC, art. 6, c)
Investissement	Interdiction d'acquérir une participation dans des entreprises d'Iran qui ont des activités dans l'industrie pétrochimique iranienne	2010/413/PESC, art. 6 bis, b) (ajouté par 2012/35/PESC)
	Interdiction de créer toute coentreprise avec des entreprises d'Iran qui ont des activités dans l'industrie pétrochimique iranienne ainsi qu'avec toute filiale contrôlée par lesdites entreprises	2010/413/PESC, art. 6 bis, c) (ajouté par 2012/35/PESC)
	Interdiction d'investir sur le territoire des Etats membres dans une activité commerciale quelconque qui serait liée à l'extraction d'uranium ou à la production ou l'utilisation de matières et de technologies nucléaires, en particulier les activités d'enrichissement ou de retraitement de l'uranium, l'ensemble des activités liées à l'eau lourde ou les technologies en rapport avec les missiles balistiques pouvant servir de vecteurs d'armes nucléaires	2010/413/PESC, art. 5
Appui financier aux échanges commerciaux	Interdiction aux Etats membre de souscrire tout nouvel engagement à court, moyen ou long terme de fournir un appui financier aux échanges commerciaux avec l'Iran, notamment en ce qui concerne l'octroi de crédits, de garanties ou d'une assurance à l'exportation à leurs ressortissants ou entités participant auxdits échanges commerciaux	2010/413/PESC, art. 8 (modifié par 2012/635/PESC)
	Embargo sur les produits et technologies figurant sur les listes du Groupe des fournisseurs nucléaires et du Régime de contrôle de la technologie des missiles	2010/413/PESC, art. premier, a)
	Embargo sur les produits définis par le Conseil de sécurité ou le Comité qui pourraient contribuer aux activités liées à l'enrichissement, au retraitement ou à l'eau lourde, ou à la mise au point de vecteurs d'armes nucléaires + autres articles, matières, équipements, biens et technologies qui pourraient contribuer à ces activités	2010/413/PESC, art. premier, b) ; art. 2

Type de sanctions	Mesures	Références	
Sanctions commercial es	Embargo sur les armements et le matériel connexe de quelque type que ce soit	2010/413/PESC, art. premier, c) (modifié par 2012/169/PESC : initialement, « susceptibles d'être utilisés à des fins de répression interne » → élément présent ensuite dans 2011/235/PESC)	
	Exportations	Embargo sur les biens et technologies à double usage énumérés à l'annexe I du règlement (CE) no 428/2009 du Conseil du 5 mai 2009 (à quelques exceptions près) Embargo sur les équipements et technologies essentiels aux secteurs de l'industrie iranienne suivants : a) raffinage ; b) gaz naturel liquéfié ; c) exploration ; d) production	2010/413/PESC, art. premier, c) 2010/413/PESC, art. 4
		Embargo sur les équipements et technologies essentiels destinés à l'industrie pétrochimique iranienne	2010/413/PESC, art. 4 bis (ajouté par 2012/35/PESC)
		Embargo sur le graphite et les métaux bruts ou semi-finis tels que l'aluminium et l'acier, qui présentent un intérêt pour les industries contrôlées directement ou indirectement par le Corps des gardiens de la révolution islamique ou qui présentent un intérêt pour le programme nucléaire, militaire et de missiles balistiques de l'Iran	2010/413/PESC, art. 4 sexes (ajouté par 2012/635/PESC)
		Embargo sur les équipements et technologies essentiels dans le domaine naval destinés à la construction, l'entretien ou la remise en état de navires	2010/413/PESC, art. 4 octies (ajouté par 2012/635/PESC)
		Embargo sur les logiciels destinés à l'intégration de procédés industriels qui présentent un intérêt pour les industries contrôlées directement ou indirectement par le Corps des gardiens de la révolution islamique ou qui présentent un intérêt pour le programme nucléaire, militaire et de missiles balistiques de l'Iran	2010/413/PESC, art. 4 décies (ajouté par 2012/635/PESC)
		Interdiction de l'importation, l'achat ou le transport de pétrole brut et de produits pétroliers iraniens	2010/413/PESC, art. 3 bis (ajouté par 2012/35/PESC)
	Importations	Interdiction de l'importation, l'achat ou le transport de produits pétrochimiques iraniens	2010/413/PESC, art. 3 ter (ajouté par 2012/35/PESC)
		Interdiction de l'importation, l'achat ou le transport de gaz naturel iranien	2010/413/PESC, art. 3 sexes (ajouté par 2012/635/PESC)
	Interdiction de tout échange	Interdiction de la vente directe ou indirecte, l'achat, le transport ou le courtage d'or et de métaux précieux ainsi que de diamants à destination, en provenance ou en faveur du gouvernement iranien, de ses organismes, entreprises ou agences publiques, de la Banque centrale d'Iran, ainsi qu'à destination, en provenance ou en faveur de personnes et d'entités agissant pour leur compte ou sur leur ordre, ou d'entités qui sont leur propriété ou sont sous leur contrôle	2010/413/PESC, art. 4 quater (ajouté par 2012/35/PESC)
		Interdiction de construire ou de participer à la construction de nouveaux pétroliers destinés à l'Iran ou à des personnes ou entités iraniennes	2010/413/PESC, art. 8 bis (ajouté par 2012/635/PESC)

Type de sanctions		Mesures	Références
Secteur des transports		Interdiction à tous les aéronefs de fret exploités par des compagnies iraniennes ou en provenance d'Iran d'accéder aux aéroports relevant de la juridiction des Etats membres	2010/413/PESC, art. 17
		Interdiction de fournir des services d'attribution de pavillons et de services de classification, y compris tout type de numéro d'enregistrement et d'identification, à des pétroliers et des navires de marchandises iraniens Interdiction de fournir des navires conçus pour le transport ou le stockage de pétrole ou de produits pétrochimiques : — à des personnes, entités ou organismes iraniens (§1) — à toute personne, toute entité ou tout organisme aux fins du transport ou du stockage de pétrole ou de produits pétrochimiques iraniens (§2)	2010/413/PESC, art. 18 bis (ajouté par 2012/635/PESC)
Sanctions sectorielles		Interdiction de construire ou de participer à la construction de nouveaux pétroliers destinés à l'Iran ou à des personnes ou entités iraniennes	2010/413/PESC, art. 8 bis (ajouté par 2012/635/PESC)
		Interdiction à tous les aéronefs de fret exploités par des compagnies iraniennes ou en provenance d'Iran d'accéder aux aéroports relevant de la juridiction des Etats membres	2010/413/PESC, art. 17
		Interdiction de fournir des services d'attribution de pavillons et de services de classification, y compris tout type de numéro d'enregistrement et d'identification, à des pétroliers et des navires de marchandises iraniens	2010/413/PESC, art. 18 bis (ajouté par 2012/635/PESC)
		Interdiction de fournir des navires conçus pour le transport ou le stockage de pétrole ou de produits pétrochimiques : — à des personnes, entités ou organismes iraniens (§1) — à toute personne, toute entité ou tout organisme aux fins du transport ou du stockage de pétrole ou de produits pétrochimiques iraniens (§2)	2010/413/PESC, art. 18 ter (ajouté par 2012/635/PESC)

F. La liste consolidée des personnes et entités désignées par les Nations Unies, l'Union européenne et les États-Unis

Afin de comparer les régimes de sanctions économiques décidées contre l'Iran en matière de non-prolifération, nous avons constitué une base de données qui contient l'ensemble des personnes et entités ayant été désignées par les Nations Unies, l'Union européenne et les États-Unis pour ce motif avant la signature de l'accord sur le nucléaire iranien à Vienne le 14 juillet 2015.

Sources primaires

Nations Unies

L'établissement de la liste des personnes et entités désignées par les Nations Unies dans le cadre de la crise nucléaire iranienne ne pose aucune difficulté. En effet, les quatre résolutions du Conseil de sécurité qui ont imposé des mesures coercitives à l'Iran en application du Chapitre VII sont accessibles sur le site internet des Nations Unies. Les listes des personnes et entités désignées successivement par les résolutions 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) et 1929 (2010) figurent en annexe de ces documents. Un exposé des motifs, parfois succinct, est indiqué pour chaque personne ou entité inscrite. Outre ces résolutions, le Comité des sanctions a décidé à deux reprises – sur proposition du panel des experts – d'ajouter de nouvelles personnes et entités sur la liste de celles soumises aux sanctions onusiennes. Ces inscriptions ont également été intégrées dans la base de données.

Union européenne

En ce qui concerne l'Union européenne, le processus de désignations est d'autant plus complexe qu'il s'est opéré en un grand nombre d'étapes et qu'il comprend aussi bien la transposition des décisions du Conseil de sécurité que les inscriptions auxquelles l'Union a procédé de manière unilatérale. La liste des personnes et entités visées par les sanctions individuelles européennes est complétée par l'adoption de positions communes (avant 2009) ou de décisions Conseil de l'Union européenne. Les listes de personnes et entités désignées par l'Union européenne figurent en annexe : à l'annexe I en fonction de ce que détermine le Conseil de sécurité ou le comité des sanctions, à l'annexe II pour les inscriptions décidées par l'Union européenne. Pour chaque personne ou entité inscrite sur les listes européennes, un exposé des motifs est indiqué. Sont également précisés, lorsqu'ils sont disponibles, des éléments d'identification tels que la date de naissance, le lieu de naissance, le numéro de passeport ou encore l'adresse.

États-Unis

En raison de la complexité du cadre juridique dans lequel les sanctions économiques peuvent être adoptées aux États-Unis, il est particulièrement difficile d'établir une liste exhaustive des personnes et entités désignées par les autorités américaines. Pour ce faire, nous avons utilisé la liste SDN établie par l'OFAC et n'avons ajouté à notre base de données que les personnes et entités inscrites en lien avec le programme nucléaire iranien en utilisant les identifiants (*program tag*) correspondant aux programmes de sanctions liées à ce motif :

- IFAC : Iran Freedom and Counterproliferation Act of 2012 ;
- IRAN : Iranian Transactions and Sanctions Regulations, 31 CFR part 560 ;
- ISA : Iran Sanctions Act, Executive Order 13574 ;
- NPWMD : Weapons of Mass Destruction Proliferators Sanctions Regulations, 31 C.F.R. part 544¹.

Nous n'avons pas intégré à notre base de données les personnes et entités inscrites en lien avec le soutien de l'Iran au terrorisme international ou les violations graves des droits de l'homme perpétrées par le régime. Pour les actes permettant l'adoption de sanctions pour plusieurs de ces raisons, nous avons utilisé l'exposé des motifs précédant à l'inscription desdites personnes et entités pour déterminer si leur désignation était ou non liée à la question nucléaire.

La liste de personnes et entités visées par les autorités américaines en lien avec le programme nucléaire iranien établie par l'OFAC comporte un exposé des motifs ainsi que des renseignements complémentaires tels que leur adresse, nationalité, date de naissance, lieu de naissance, numéro de passeport ou encore le numéro d'enregistrement des sociétés. Différentes translittérations, voire pseudonymes (*alias*), sont également indiquées pour faciliter l'identification des personnes et entités visées.

Variables

Éléments d'identification

Chaque personne ou entité désignée par au moins l'un des régimes de sanctions considérés – onusien, américain et européen – constitue une observation. Pour chacune d'entre elles sont renseignées le nom – mais aussi les translittérations possibles et les pseudonymes utilisés –, le type (personne ou entité), ainsi que l'exposé des motifs ayant précédé à leur désignation.

1. Étant donné que ce programme de sanctions n'est pas spécifiquement consacré à la prolifération en Iran, nous avons utilisé l'exposé des motifs et les déclarations de l'OFAC pour déterminer si les désignations étaient en lien avec le programme nucléaire iranien ou non.

Inscription

Les informations relatives à l'inscription de chacune des observations sur les listes de l'un ou plusieurs des programmes considérés sont ensuite renseignées. Pour chacun des régimes de sanctions, les variables suivantes sont disponibles :

- Date de première inscription
- Référence de l'inscription :
 - Nations Unies : résolution ou communication du Comité des sanctions ;
 - Union européenne : position commune ou décision du Conseil ;
 - États-Unis : acte du Congrès ou *executive order* ;
- Motif d'inscription :
 - Nations Unies : (i) participation aux programmes nucléaire et/ou balistiques, (ii) Corps des gardiens de la révolution islamique , (iii) IRISL ;
 - Union européenne : annexe I ou annexe II et motifs identiques aux Nations Unies ;
 - États-Unis : programme de sanctions ;

Ces informations sont dupliquées pour tenir compte du fait que certaines personnes et entités ont été désignées plusieurs fois dans le cadre d'un même régime de sanctions. C'est notamment le cas lorsqu'un individu ou une entité est retirée d'une liste à la suite d'une décision de justice avant d'y être ajoutée à nouveau.

Retrait des listes

Bien que cette situation soit peu fréquente, le retrait de certaines personnes ou entités des listes – onusienne, européenne, américaine – est également pris en compte. Sont alors précisés pour chaque régime concerné les éléments suivants :

- Date de retrait ;
- Référence du retrait ;
- Motif de retrait : décès, décision judiciaire, réexamen des listes.

G. Les sanctions unilatérales décidées contre l'Iran – Hors Union européenne et États-Unis

État	Date d'adoption	Principales mesures	Date de levée
Japon	03/09/2010	Élargissement des listes de personnes et entités soumises à un gel des avoirs et une interdiction de voyager	22/01/2016
		Contrôle strict des exportations	
		Interdiction des relations de correspondance bancaires	
		Élargissement de l'obligation de contrôle des institutions financières	
		Interdiction de fournir des services d'assurance	
		Gel des avoirs de l'IRISL	
Canada	22/07/2010	Interdiction d'entretenir des relations avec des personnes et des entités désignées	05/02/2016
		Élargissement de l'embargo des Nations Unies sur les armes et le matériel connexe	
		Interdiction d'investir dans les secteurs du pétrole et du gaz	
		Interdiction des relations de correspondance bancaires	
	21/11/2011	Interdiction de fournir des services pour l'exploitation ou l'entretien d'un navire appartenant à l'IRISL	
		Interdiction des transactions financières avec l'Iran	
		Interdiction d'importer des produits des secteurs pétrochimique, pétrolier et gazier en Iran	
	11/12/2012	Élargissement de la liste des biens et technologies nucléaires	
		Élargissement de la liste des personnes et entités désignées	
		Élargissement de la liste des personnes et entités désignées	
		Restrictions commerciales visant la construction de navires, l'industrie minière, la production de métaux et les télécommunications	
	29/05/2013	Restrictions sur le commerce de devises	
		Interdiction d'importer du gaz naturel, du pétrole et des produits dérivés en provenance d'Iran	
		Interdiction de fourniture d'assurance et de réassurance	
Corée du Sud	08/09/2010	Élargissement de la liste des personnes et entités désignées	17/01/2016
		Restrictions sur le commerce de devises	
		Renforcement des inspections des cargaisons suspectes à destination et en provenance de l'Iran	
		Interdiction aux personnes inscrites sur la liste noire de voyager	
		Restrictions sur les investissements dans les industries iraniennes de raffinage du gaz et du pétrole.	
Australie	15/06/2010	Élargissement de la liste des personnes et entités désignées	01/03/2016
		Embargo sur les armes et sur les biens et technologies à double usage	
Israël	26/06/2011	Surveillance et contrôle accrus des entités faisant du commerce avec l'Iran	Toujours en vigueur
		Restriction des contacts entre l'État et les entreprises qui commercent avec l'Iran	
		Autorisation de la confiscation des bénéfices du "commerce ennemi"	
		Désignation de l'Iran et des "organismes qui y sont liés" comme ennemis	

H. L'impact des sanctions sur l'économie iranienne

Situation macroéconomique

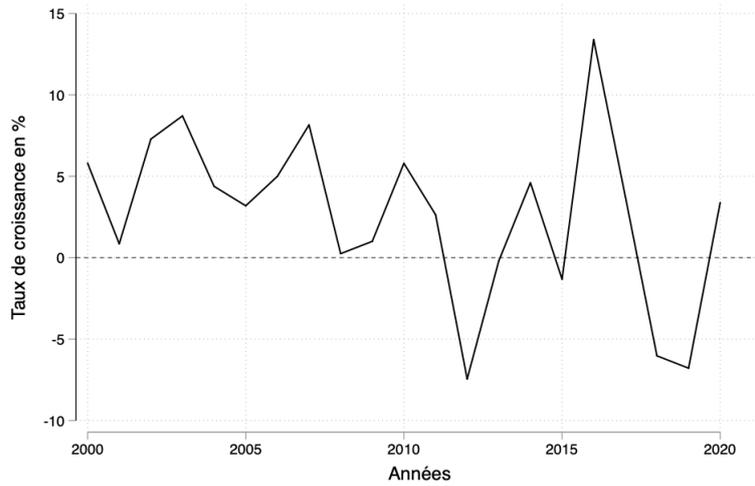
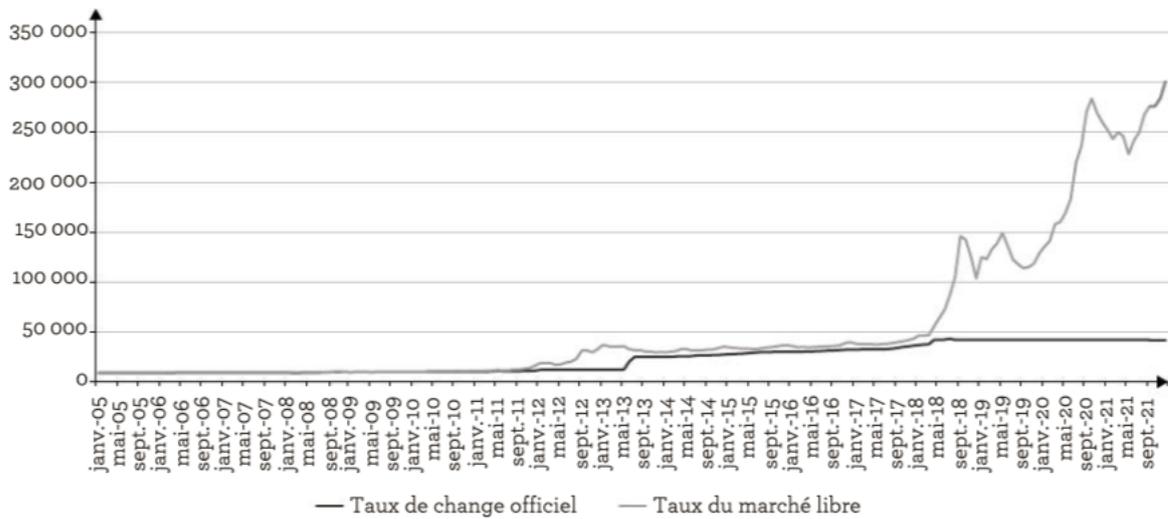


FIGURE H.6 – Le taux de croissance du PIB réel de l'Iran



Sources : Banque centrale d'Iran et agences de change.

FIGURE H.7 – Taux de change officiel et taux de change du marché libre (dollars/rials)

Source : Thierry COVILLE, *L'Iran, une puissance en mouvement*, Eyrolles, 2022, 193 p., p. 167

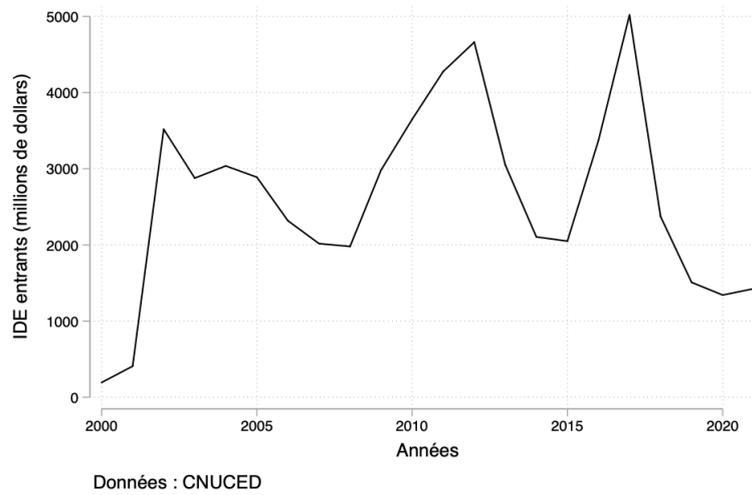


FIGURE H.8 – Taux de change officiel et taux de change du marché libre (dollars/rials)

Les effets sur les exportations

Exportations totales

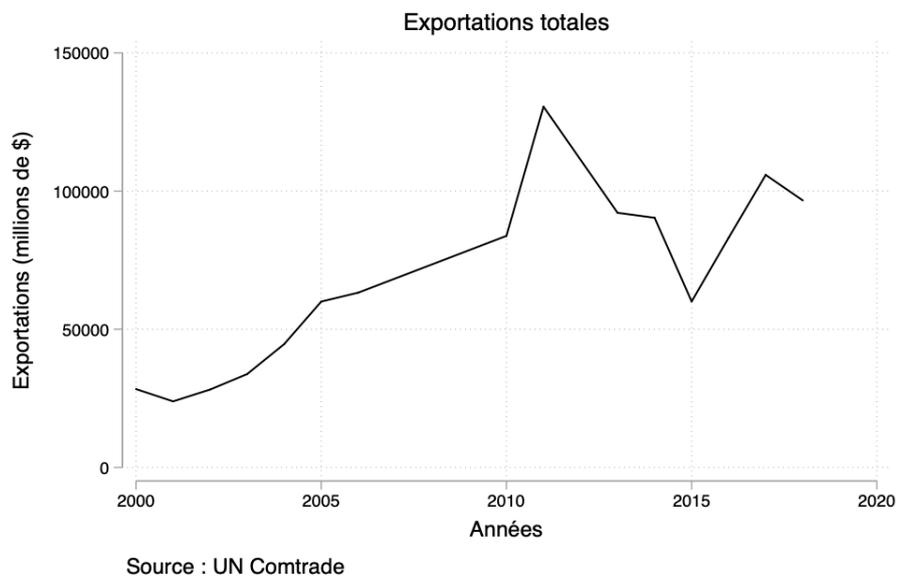


FIGURE H.9 – L'évolution des exportations totales de l'Iran

Exportations pétrolières

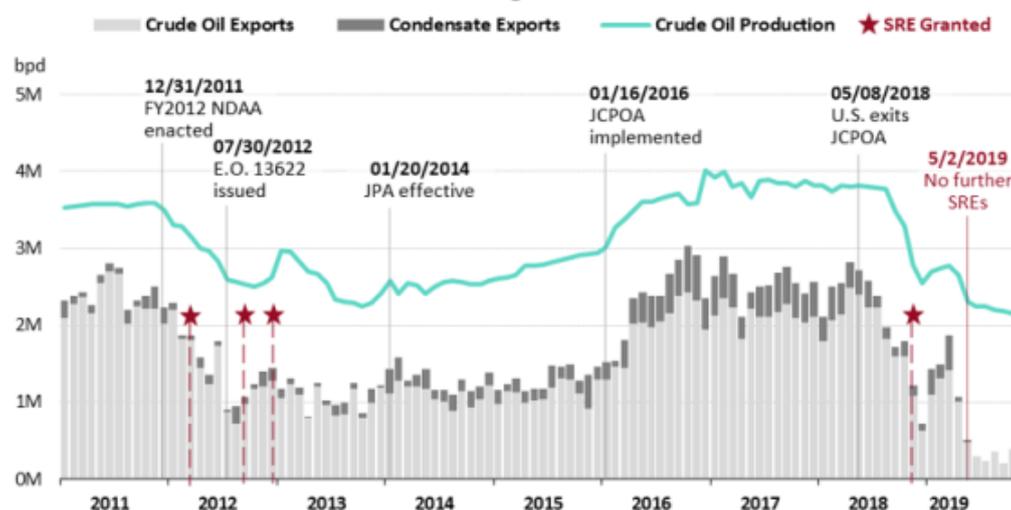


FIGURE H.10 – La production et les exportations de pétrole de l’Iran entre janvier 2011 et octobre 2019

Source : Phillip BROWN, *Oil Market Effects from U.S. Economic Sanctions: Iran, Russia, Venezuela*, R46213, Congressional Research Service, 5 fév. 2020, p. 9

Destinations

TABLE H.2 – Principales destinations d’exportation de l’Iran entre 2006 et 2015 – Valeur moyenne

Partenaire commercial	Valeur moyenne des exportations (en millions de dollars)	Taux de croissance (en pourcentage)
Chine	5801,30	628,46
Iraq	4964,03	243,43
Émirats arabes unis	3692,11	163,31
Japon	2710,03	-99,75
Union Européenne (28)	2628,89	-80,74
Inde	2105,99	178,89
Afghanistan	1863,85	409,38
Italie	1468,75	-90,44
Turquie	1248,87	310,75
France	765,05	-99,57
Pakistan	611,47	120,92
Turkménistan	599,72	375,45
République de Corée	449,66	-38,89
Azerbaïdjan	379,69	-27,86

Produits exportés

TABLE H.3 – Principaux produits exportés par l’Iran entre 2006 et 2015 – Valeur moyenne

Produit	Code produit	Valeur moyenne (en millions de dollars)
Petroleum oils and oils obtained from bituminous minerals; crude	2709	47735,85
Petroleum oils and oils from bituminous minerals, not crude; preparations n.e.c, containing by weight 70% or more of petroleum oils or oils from bituminous minerals; these being the basic constituents of the preparations; waste oils	2710	8419,39
Petroleum gases and other gaseous hydrocarbons	2711	3563,09
Commodities not specified according to kind	9999	3047,63
Polymers of ethylene, in primary forms	3901	2207,85
Acyclic alcohols and their halogenated, sulphonated, nitrated or nitrosated derivatives	2905	1240,10
Nuts (excluding coconuts, Brazils and cashew nuts); fresh or dried, whether or not shelled or peeled	802	1216,17
Cyclic hydrocarbons	2902	1074,40
Petroleum coke, petroleum bitumen; other residues of petroleum oils or oils obtained from bituminous minerals	2713	886,71
Iron ores and concentrates; including roasted iron pyrites	2601	865,12
Iron or non-alloy steel; flat-rolled products of a width of 600mm or more, hot-rolled, not clad, plated or coated	7208	658,45
Portland cement, aluminous cement (ciment fondu), slag cement, supersulphate cement and similar hydraulic cements, whether or not coloured or in the form of clinkers	2523	648,92
Fertilizers; mineral or chemical, nitrogenous	3102	625,81
Copper; refined and copper alloys, unwrought	7403	421,48
Carpets and other textile floor coverings; knotted, whether or not made up	5701	413,24

Source : UN Comtrade (calculs de l’auteur)

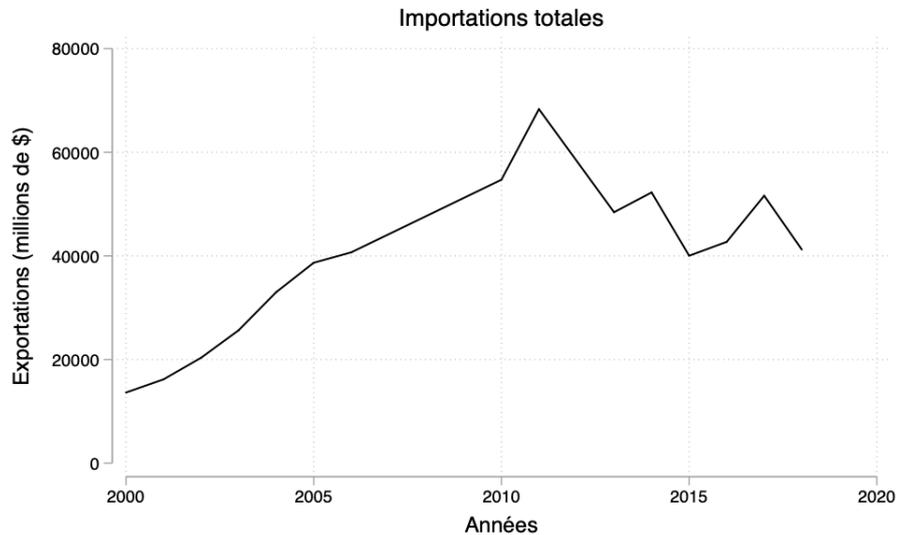
TABLE H.4 – Principaux produits exportés par l’Iran entre 2006 et 2015 – Taux de croissance

Produit	Code produit	Taux de croissance
Vegetable materials and vegetable waste, vegetable residues and bi-products ; whether or not in the form of pellets, of a kind used in animal feeding, not elsewhere specified or included	2308	1254774
Halogenated derivatives of hydrocarbons	2903	472980
Electric generating sets and rotary converters	8502	277015
Nitrogen-function compounds, n.e.c. in chapter 29	2929	226766
Sewing thread of man-made staple fibres, whether or not put up for retail sale	5508	157017
Composition leather with a basis of leather or leather fibre, in slabs, sheets or strip, in rolls or not ; parings and other waste of leather or of composition leather, not suitable for the manufacture of leather articles ; leather dust, powder a	4115	126563
Fertilizers ; mineral or chemical, nitrogenous	3102	122060
Reaction initiators, reaction accelerators and catalytic preparations n.e.c. or included	3815	89657
Turbines ; steam and other vapour turbines	8406	71406
Olive oil and its fractions ; whether or not refined, but not chemically modified	1509	70549
Machines ; for assembling electric or electronic lamps, tubes, valves, flashbulbs, in glass envelopes, machines for manufacturing or hot working glass or glassware	8475	32325
Limestone flux ; limestone and other calcareous stone, of a kind used for the manufacture of lime or cement	2521	30333
Bovine animals ; live	102	29888
Extracts, essences, concentrates of coffee, tea or mate ; preparations with a basis of these products or with a basis of coffee, tea or mate ; roasted chicory and other roasted coffee substitutes and extracts, essences and concentrates thereof	2101	25559
Wheat and meslin	1001	24448

Source : UN Comtrade (calculs de l’auteur)

Les effets sur les importations

Importations totales



Source : UN Comtrade

FIGURE H.11 – L'évolution des importations totales de l'Iran

Provenances

TABLE H.5 – Principales provenances des importations de l'Iran entre 2006 et 2015 – Valeur moyenne

Partenaire commercial	Valeur moyenne des importations (en millions de dollars)
Émirats arabes unis	12620,45
Chine	8029,96
Union Européenne (28)	7252,59
République de Corée	4043,93
Turquie	3170,08
Allemagne	2990,92
Inde	2420,19
Suisse	1924,93
France	1325,34
Italie	1277,37
Pays-Bas	906,48
Japon	799,66
Singapour	687,65
Russie	613,48

Produits importés

TABLE H.6 – Principaux produits importés par l’Iran entre 2006 et 2015 – Valeur moyenne

Produit	Code produit	Valeur moyenne (en millions de dollars)
Maize (corn)	1005	1173,80
Motor cars and other motor vehicles ; principally designed for the transport of persons (other than those of heading no. 8702), including station wagons and racing cars	8703	1102,36
Rice	1006	1081,39
Oil-cake and other solid residues ; whether or not ground or in the form of pellets, resulting from the extraction of soya-bean oil	2304	1068,50
Iron or non-alloy steel ; flat-rolled products of a width of 600mm or more, hot-rolled, not clad, plated or coated	7208	1049,74
Iron and non-alloy steel in ingots or other primary forms (excluding iron of heading no. 7203)	7206	1021,21
Medicaments ; (not goods of heading no. 3002, 3005 or 3006) consisting of mixed or unmixed products for therapeutic or prophylactic use, put up in measured doses (incl. those in the form of transdermal admin. systems) or packed for retail sale	3004	918,16
Wheat and meslin	1001	865,22
Petroleum oils and oils from bituminous minerals, not crude ; preparations n.e.c, containing by weight 70% or more of petroleum oils or oils from bituminous minerals ; these being the basic constituents of the preparations ; waste oils	2710	616,60
Automatic data processing machines and units thereof, magnetic or optical readers, machines for transcribing data onto data media in coded form and machines for processing such data, not elsewhere specified or included	8471	591,04
Transmission apparatus ; parts suitable for use solely or principally with the apparatus of heading no. 8525 to 8528	8529	565,27
Motor vehicles ; parts and accessories, of heading no. 8701 to 8705	8708	546,68
Telephone sets, including telephones for cellular networks or for other wireless networks ; other apparatus for the transmission or reception of voice, images or other data (including wired/wireless networks), excluding items of 8443, 8525, 8527	8517	502,18
Machinery and mechanical appliances ; having individual functions, n.e.c. in this chapter	8479	498,07
Machinery for sorting, screening, separating, washing, crushing, grinding, mixing or kneading earth, stone, ores in solid form, shaping, moulding machinery for solid mineral fuels	8474	492,30

TABLE H.7 – Principaux produits importés par l’Iran entre 2006 et 2015 – Taux de croissance

Produit	Code produit	Taux de croissance (en pourcentage)
Sun-flower seed, safflower or cotton-seed oil and their fractions; whether or not refined, but not chemically modified	1512	6336818
Nuts (excluding coconuts, Brazils and cashew nuts); fresh or dried, whether or not shelled or peeled	802	815757
Machinery; for preparing or making up tobacco, n.e.c. in this chapter	8478	772810
Bread, pastry, cakes, biscuits, other bakers’ wares, whether or not containing cocoa; communion wafers, empty cachets suitable for pharmaceutical use, sealing wafers, rice paper and similar products	1905	336400
Yarn (not sewing thread), of man-made staple fibres, put up for retail sale	5511	302454
Oral or dental hygiene preparations; including fixative pastes and powders; yarn used to clean between the teeth (dental floss), in individual retail packages	3306	213223
Sunflower seeds; whether or not broken	1206	197012
Flax yarn	5306	133746
Fabrics, woven; of metal thread and metallised yarn of heading no. 5605, of a kind used in apparel, as furnishing fabrics or similar purposes; n.e.c. or included	5809	82400
Margarine; edible mixtures or preparations of animal or vegetable fats or oils or of fractions of different fats or oils of this chapter, other than edible fats or oils of heading no. 1516	1517	46470
Quilted textile products; in the piece, composed of one or more layers of textile materials assembled with padding by stitching or otherwise (excluding embroidery of heading no. 5810)	5811	45369
Shirts; men’s or boys’, knitted or crocheted	6105	40977
Cigarette paper, whether or not cut to size or in the form of booklets or tubes	4813	40438
Quartz; (other than natural sands), quartzite, whether or not roughly trimmed or merely cut, by sawing or otherwise, into blocks or slabs of a rectangular (including square) shape	2506	40281
Nickel; plates, sheets, strip and foil	7506	38109

Bibliographie

Ouvrages

- ALLAND, Denis, *Justice privée et ordre juridique international : étude théorique des contre-mesures en droit international public*, Revue générale de droit international public 45, Paris : A. Pedone, 1994, 503 p.
- ALLISON, Graham T., *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston : Little, Brown et Company, 1971, xi-277.
- AMIR-ASLANI, Ardavan, *Faire des affaires avec l'Iran*, Paris : Eyrolles, 2017, 203 p.
- ARAUD, Gérard, *Passeport diplomatique*, Paris : Grasset, 2019.
- BAGHERZADEH, Bahareh, *Investissement étranger en Iran*, Paris : Le Manuscrit, 2017, 487 p.
- BATTISTELLA, Dario, *Théorie des relations internationales*, 5^e éd., Paris : Presses de Sciences Po, 2015, 717 p.
- BAYRAMZADEH, Kamal, *Les enjeux principaux des relations entre l'Iran et l'Europe de 1979 à 2003*, Paris : L'Harmattan, 2004, 281 p.
- BEAUCILLON, Charlotte, *Les mesures restrictives de l'Union Européenne*, Bruxelles : Bruylant, 2013, 734 p.
- (éd.), *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 2021, p. 512.
- BENNOUNA, Mohamed, *Les sanctions économiques des Nations Unies*, vol. 300, RCADI, Leiden/Boston : Martinus Nijhoff, 2002, 77 p.
- BERGMAN, Ronen, *The Secret War with Iran : The 30-Year Clandestine Struggle Against the World's Most Dangerous terrorist Power*, Ebook, New York : Free Press, 2008, 432 p.
- *Rise and Kill First : The Secret History of Israel's Targeted Assassinations*, Ebook, New York : Random House, 2018.
- BERNSTEIN, Jeremy, *Nuclear Weapons: What You Need to Know*, Cambridge : Cambridge University Press, 2008, 299 p.
- BIERSTEKER, Thomas J., ECKERT, Sue E. et TOURINHO, Marcos, (éd.), *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, Cambridge University Press, 2016, p. xv-405.

- BURNS, William J., *The Back Channel : A Memoir of American Diplomacy and the Case for Its Renewal*, book, New York : Random House, 2019, 512 p.
- BUSZYNSKI, Leszek, *Negotiating with North Korea : The Six Party Talks and the nuclear issue*, New York : Routledge, 2013, 208 p.
- CHARRON, Andrea, *UN Sanctions and Conflict : Responding to peace and security threats*, Londres : Routledge, 2011, xvii-226.
- CIRINCIONE, Joseph, *Bomb Scare: The History and Future of Nuclear Weapons*, New York : Columbia University Press, 2007, 206 p.
- COLONOMOS, Ariel, *La morale dans les relations internationales : Rendre des comptes*, Paris : Odile Jacob, 2005, 357 p.
- COMBACAU, Jean et SUR, Serge, *Droit international public*, 11^e éd., Paris : Montchrestien, 2014, 830 p.
- *Droit international public*, 13^e éd., Paris : LGDJ, 2019, 830 p.
- CORTRIGHT, David et LOPEZ, George A., (éd.), *Smart sanctions: targeting economic statecraft*, Lanham : Rowman & Littlefield, 2002, 256 p.
- COT, Jean-Pierre, PELLET, Alain et FORTEAU, Mathias, *La Charte des Nations Unies : commentaire article par article*, 3^e éd., Paris : Economica, 2005, 2364 p.
- DELPECH, Thérèse, *L'Iran, la bombe et la démission des nations*, CERI, Autrement, 2006, p. 137.
- DOXEY, Margaret P, *Economic sanctions and international enforcement*, 2^e éd., Londres : Palgrave Macmillan UK, 1980.
- DREZNER, Daniel W., *The sanctions paradox: Economic statecraft and international relations*, Cambridge University Press, 1999, 342 p.
- EARLY, Bryan R, *Busted sanctions : Explaining why economic sanctions fail*, Stanford : Stanford University Press, 2015, 288 p.
- EICHENGREEN, Barry, *Exorbitant Privilege : The Rise and Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System*, Oxfordd : Oxford University Press, 2011, p. 224.
- ELBARADEI, Mohamed, *The Age of Deception : Nuclear Diplomacy in Treacherous Times*, Londres : Bloomsbury, 2011, 340 p.
- ESFANDIARY, Dina et TABATABAI, Ariane, *Triple Axis : Iran's Relations with Russia and China*, Londres : I. B. Tauris, 2018, vii-246.

- FABIUS, Laurent, *37 Quai d'Orsay : Diplomatie française 2012–2016*, Paris : Plon, 2016, 200 p.
- FARROW, Ronan, *Paix en guerre – La fin de la diplomatie et le déclin de l'influence américaine*, Paris : Calmann-Lévy, 2019, 411 p.
- FERNANDEZ, Julian, *Relations internationales*, 3^e éd., Paris : Dalloz, 2021, 798p.
- FRY, James D., *Legal Resolution of Nuclear Non-Proliferation Disputes*, Cambridge University Press, 2013.
- GAFĀITI, Kevan, *La crise du détroit d'Ormuz de 2018 à nos jours*, préface de Serge SUR, Paris : L'Harmattan, 2022, 262 p.
- GAIETTA, Michele, *The Trajectory of Iran's Nuclear Program*, New York : Palgrave Macmillan, 2015, 282 p.
- GARAPON, Antoine et SERVAN-SCHREIBER, Pierre, (éd.), *Deals de justice : Le marché américain de l'obéissance mondialisée*, 2020, x-179.
- GEORGE, Alexander, *The Limits of Coercive Diplomacy*, 1971.
- GÉRÉ, François, *L'Iran et le nucléaire : Les tourments perses*, Paris : Lignes de repères, 2006, 175 p.
- GLASER, Charles L., *Rational Theory of International Politics*, Princeton : Princeton University Press, 2010, 330 p.
- GOLD, Dore, *The Rise of Nuclear Iran*, Washington DC : Regnery Publishing, 2009.
- GOLDBLAT, Jozef, *The Nuclear Non-Proliferation Régime: Assessment and Prospects*, 256, RCADI, 1995, p. 191.
- GORDON, Richard, SMYTH, Michael et CORNELL, Tom, *Sanctions Law*, Oxford : Hart Publishing, 2019, p. xlvi-287.
- HAUPAIS, Nicolas, (éd.), *La France et l'arme nucléaire au xxi^e siècle*, Paris : CNRS Éditions, 2019, 262 p.
- HEISBOURG, François, *Iran, le choix des armes ?*, Paris : Stock, 2007, 176 p.
- HERIK, Larissa van den, (éd.), *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, Cheltenham | Northampton : Edward Elgar, 2017, xiv-528.
- HINNEBUSCH, Raymond et SAOULI, Adham, (éd.), *The War for Syria : Regional and International Dimensions of the Syrian Uprising*, Londres & New York : Routledge, 2019, 326 p.

- HOTTE, David G., MORLET, Didier et al., *Les sanctions financières internationales*, fre, Paris : Revue Banque, 2012, 238 p.
- HOURCADE, Bernard, *Géopolitique de l'Iran*, Paris : Armand Colin, 2016, p. 336.
- JAFARZADEH, Alireza, *The Iran Threat : President Ahmadinejad and the Coming Nuclear Crisis*, New York : Palgrave Macmillan, 2007, xx-284.
- JERVIS, Robert, *The Meaning of the Nuclear Revolution : Statecraft and the Prospect of Armageddon*, New York : Cornell University Press, 1989, vii-266.
- JOYNER, Daniel H., *Interpreting the Nuclear Non-Proliferation Treaty*, Oxford : Oxford University Press, 2013, xiv-184.
- *Iran's nuclear program and international law : From Confrontation to Accord*, New York : Oxford University Press, 2016, xxiii-249.
- KELSEN, Hans, *The Law of the United Nations : A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*, Londres : Stevens & Sons Limited, 1951, 994 p.
- KERRY, John, *Every Day Is Extra*, Ebook, New York : Simon & Shuster, 2018, 640 p.
- LA SABLIERE, Jean-Marc de, *Dans les coulisses du monde : Du Rwanda à la guerre d'Irak, un grand négociateur révèle les dessous des cartes*, Robert Laffont, 2013, 384 p.
- *Le Conseil de sécurité des Nations Unies : Ambitions et limites*, préface de Kofi ANNAN, postface de Gilbert GUILLAUME, 2018, p. 397.
- LABBÉ, Marie-Hélène, *La quête nucléaire de l'Iran*, Paris : Sorbonne Université Presses, 2020, 160 p.
- LAÏDI, Ali, *Le droit, nouvelle arme de guerre économique : Comment les États-Unis déstabilisent les entreprises européennes*, Arles : Actes Sud, 2019, 331 p.
- LAÏDI, Zaki, *La norme sans la force*, 3^e éd., Paris : Presses de Sciences Po, 2013, 304 p.
- LANDLER, Mark, *Alter Egos : Hillary Clinton, Barack Obama, and the twilight struggle over American power*, Ebook, New York : Random House, 2016, 432 p.
- MALLOY, Michael P., *United States Economic Sanctions : Theory and Practice*, The Hague : Kluwer Law International, 2001, xxv-738.
- MALONEY, Suzanne, *Iran's Political Economy since the Revolution*, Cambridge : Cambridge University Press, 2015, v-581.
- MEARSHEIMER, John, *The Tragedy of Great Power Politics*, Norton & Company, 2001, xxi-561, 2014.

- MERVIN, Sabrina, (éd.), *Le Hezbollah*, Arles : Actes Sud, 2008, 363 p.
- MORGENTHAU, Hans, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 7^e éd., McGraw-Hill Higher Education, 1948, xxxix-703, 2006.
- MOUSAVIAN, Seyed Hossein, *Iran–Europe Relations : Challenges and opportunities*, Londres & New York : Routledge, 2008, viii-280.
- *The Iranian Nuclear Crisis : A Memoir*, Washington, D.C. : Carnegie Endowment for International Peace, 2012, 597 p.
- MUMFORD, Andrex, *Proxy Warfare*, Cambridge : Polity Press, 2013, 141 p.
- NEPHEW, Richard, *The Art of Sanctions : A View from the Field*, Columbia University Press, 2018.
- NYE, Joseph S., *Bound to Lead : the Changing Nature of American Power*, Basic Books, 1991, p. 307.
- PARSI, Trita, *Treacherous alliance : the secret dealings of Israel, Iran, and the United States*, New Haven & Londres : Yale University Press, 2007, xviii-361.
- *A Single Roll of the Dice : Obama’s Diplomacy with Iran*, Yale University Press, 2012, xvi-284.
- PATTISON, James, *The Alternatives to War : From Sanctions to Nonviolence*, Oxford : Oxford University Press, 2018, 260 p.
- RAZOUX, Pierre, *La guerre Iran-Irak*, Paris : Perrin, 2013, 608 p.
- RIVIER, Raphaëlle, *Droit international public*, 2^e éd., Paris : Presses universitaires de France, 2013, 706 p.
- ROCHE, Nicolas, *Pourquoi la dissuasion*, Paris : Presses universitaires de France, 2017, 562 p.
- RODHAM CLINTON, Hillary, *Hard Choices*, Londres : Simon & Schuster, 2014, xii-635.
- RONEN, Yaël, *The Iran Nuclear Issue*, Oxford et Portland : Hart Publishing, 2010, xv-533.
- SALMON, Jean, *Dictionnaire de droit international public*, Universités francophones, Bruxelles : Bruylant, 2001, 1198 p.
- SAMORE, Gary, *Iran’s Strategic Weapons Programmes : A Net Assessment*, Londres : Routledge, 2005, 128 p.
- SCHNEIDER, Friedrich et ENSTE, Dominik H., *The Shadow Economy : An International Survey*, Cambridge : Cambridge University Press, 2013, viii-216.

- SCOTT, Susan V. et ZACHARIADIS, Markos, *The Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT) : Cooperative governance for network innovation, standards, and community*, New York : Routledge, 2014, xvii-163.
- SICILIANOS, Linos-Alexandre, *Les réactions décentralisées à l'illicite : des contre-mesures à la légitime défense*, Bibliothèque de droit international, Paris : LGDJ, 1990.
- SOLINGEN, Etel, *Nuclear Logic : Contrasting Paths in East Asia and the Middle East*, Princeton : Princeton University Press, 2007, 406 p.
- SUR, Serge, (éd.), *Le droit international des armes nucléaires : Journée d'étude de la SFDI*, Paris : Pedone, 1998, 207 p.
- *Vérification en matière de désarmement*, 273, RCADI, 1998, p. 9-102.
- *Relations internationales*, Paris : LGDJ, 2021, 600 p.
- TANNENWALD, Nina, *The Nuclear Taboo : The United States and the Non-Use of Nuclear Weapons Since 1945*, Cambridge Studies in International Relations, Cambridge : Cambridge University Press, 2007, xiii-449.
- TEHINDRAZANARIVELO, Djacoba Liva, *Les sanctions des Nations unies et leurs effets secondaires : Assistance aux victimes et voies juridiques de prévention*, Nouvelle édition [en ligne], Genève : Graduate Institute Publications, 2005, 455 p., Disponible sur < <http://books.openedition.org/iheid/1508> >.
- TERTRAIS, Bruno, *L'arme nucléaire, Que sais-je ?*, Presses universitaires de France, 2008, 128 p.
- *Le marché noir de la bombe : Enquête sur la prolifération nucléaire*, Paris : Buchet-Chastel, 2009, 262 p.
- *Atlas mondial du nucléaire*, Paris : Autrement, 2011, p. 80.
- THERME, Clément, *Les relations entre Téhéran et Moscou depuis 1979*, Paris : Presses universitaires de France, 2012, 14-298.
- TRUMP, Donald, *The Art of the Deal*, New York : Random House, 1987, p. 246.
- VIAUD, Astrid, *L'Union européenne face à la crise du nucléaire iranien (2003-2017)*, Louvain-la-Neuve : Presses universitaires de Louvain, 2017, 173 p.
- VILLEPIN, Dominique de, *Mémoire de paix pour temps de guerre*, Grasset, 2016, p. 671.
- WALTZ, Kenneth, *Theory of International politics*, Long Grove Waveland Press, 1979, 251 p., 2010.

Articles et contributions

- ABDELKHAH, Fariba, « Le Mouvement vert en République islamique d’Iran », *Savoir/Agir*, 2010, vol. 2, n° 12, p. 117-123.
- ABI-SAAB, Georges, « De la sanction en droit international : essai de clarification – Essais en l’honneur de Krzysztof Skubiszewski, 1996 » *in* 2013.
- ABULOF, Uriel, « Revisiting Iran’s nuclear rationales », *International Politics*, mai 2014, vol. 51, n° 3, p. 404-415.
- ALABRUNE, François, « La pratique des comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990 », *AFDI*, 1999, vol. 45, p. 226-279.
- ALLEN, Susan Hannah, « The Domestic Political Costs of Economic Sanctions », *Journal of Conflict Resolution*, 2008, vol. 52, n° 6, p. 916-944.
- ALLISON, Graham T. et HALPERIN, Morton H., « Bureaucratic politics: A paradigm and some policy implications », *World Politics: A Quarterly Journal of International Relations*, 1972, p. 40-79.
- AMIR-ASLANI, Ardavan, « Investir en Iran : un piège ou une opportunité? », *Fusions & Acquisitions*, mars-avr. 2017, p. 61-65.
- AMUZEGAR, Jahangir, « Iran’s economy and the US sanctions », *The Middle East Journal*, 1997, vol. 51, n° 2, p. 185-199.
- « Iran’s Oil as a Blessing and a Curse », *The Brown Journal of World Affairs*, 2008, vol. 15, n° 1, p. 47-61, (consulté le 13/05/2022).
- ARBOUR, Jean-Maurice, « Aspects juridiques de la crise américano-iranienne », *Les Cahiers de droit*, 1980, vol. 21, n° 2, p. 367-397.
- ASKARI, Hossein, FORRER, John et al., « U.S. Economic Sanctions: Lessons from the Iranian Experience », *Business Economics*, juill. 2001, vol. 36, n° 3, p. 7-19.
- ATTIA, Hana et GRAUVOGEL, Julia, « Easier In Than Out: The Protracted Process of Ending Sanctions », *GIGA Focus*, oct. 2019, n° 5, p. 11.
- « International Sanctions Termination, 1990–2018: Introducing the IST dataset », *Journal of Peace Research*, Special Data Feature 2022, p. 1-11.
- BALDWIN, David Allen, « The Power of Positive Sanctions », *World Politics*, 1971, vol. 24, n° 1, p. 19-38.

- BALOUJI, Heidar Ali, « The process of national security decision making in Iran » in *Europe and Iran: Perspectives on Non-proliferation*, Shannon N. KILE (éd.), SIPRI Research Report 21, 2005, p. 72-96.
- BAPAT, Navin A, HEINRICH, Tobias et al., « Determinants of sanctions effectiveness: Sensitivity analysis using new data », *International Interactions*, 2013, vol. 39, n° 1, p. 79-98.
- BAPAT, Navin A et MORGAN, T Clifton, « Multilateral versus unilateral sanctions reconsidered: A test using new data », *International Studies Quarterly*, 2009, vol. 53, n° 4, p. 1075-1094.
- BEAUCILLON, Charlotte, « Practice Makes Perfect, Eventually ? Unilateral State Sanctions and the Extraterritorial Effects of National Legislation » in 2016, p. 103-126.
- « The European Union's position and practice with regard to unilateral and extraterritorial sanctions » in 2021, p. 110-129.
- BIERSTEKER, Thomas J, ECKERT, Sue E et al., « UN targeted sanctions datasets (1991–2013) », *Journal of Peace Research*, 2018, vol. 55, n° 3, p. 404-412.
- BIERSTEKER, Thomas J., TOURINHO, Marcos et ECKERT, Sue E., « Thinking about United Nations targeted sanctions » in *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, Thomas J. BIERSTEKER, Sue E. ECKERT et Marcos TOURINHO (éd.), Cambridge University Press, 2016, p. 11-37.
- BIGLAISER, Glen et LEKTZIAN, David, « The effect of sanctions on US foreign direct investment », *International Organization*, 2011, vol. 65, n° 3, p. 531-551.
- BISMUTH, Régis, « Pour une appréhension nuancée de l'extraterritorialité du droit américain – Quelques réflexions autour des procédures et sanctions visant Alstom et BNP Paribas », *AFDI*, 2015, p. 785-807.
- « Compliance et souveraineté : relations ambiguës » in *Les buts monumentaux de la compliance*, Marie-Anne FRISON-ROCHE (éd.), Paris : Dalloz, 2022, p. 439-459.
- BONETTI, Shane, « Distinguishing characteristics of degrees of success and failure in economic sanctions episodes. », *Applied Economics*, 1998, vol. 30, n° 6, p. 805-813.
- BOULON, Olivier, « Une justice négociée » in *Deals de justice : Le marché américain de l'obéissance mondialisée*, Antoine GARAPON et Pierre SERVAN-SCHREIBER (éd.), 2020, p. 39-72.
- BOUTHERIN, Gégory et KIFFER, Daniel, « L'usage pacifique du nucléaire et la non-prolifération », *Politique Étrangère*, automne 2006, n° 3, p. 609-621.

- BREEN, Emmanuel, « Corporations and US economic sanctions: the dangers of overcompliance » *in Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Charlotte BEAUCILLON (éd.), Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 2020, p. 256-269.
- BRIGUGLIO, Lino, CORDINA, Gordon et al., « Conceptualising and Measuring Economic Resilience » *in* 2006.
- BURR, William, « A brief history of U.S.-Iranian nuclear negotiations », *Bulletin of the Atomic Scientists*, 2009, vol. 65, p. 21-34.
- CAI, Congyan, « China's position and practice concerning unilateral sanctions » *in Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Charlotte BEAUCILLON (éd.), Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 2021, p. 70-89.
- CASTELLARIN, Emmanuel, « Le gel des avoirs d'une banque centrale étrangère comme réaction décentralisée à un fait internationalement illicite : rétorsion ou contre-mesure ? » *in* 2012, p. 173-197.
- CAVARÉ, Louis, « L'idée de sanction et sa mise en oeuvre », *Revue générale de droit international public*, 1937, p. 385-445.
- CHERCHENEFF, Lena, « Challenging unilateral and extraterritorial sanctions under international economic law: exploring leads at the WTO and the OECD » *in Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Charlotte BEAUCILLON (éd.), Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 2021, p. 239-254.
- CHUBIN, Shahram, « Iran's Strategic Environment and Nuclear Weapons » *in Iran's Nuclear Weapons Options : Issues and Analysis*, Geoffrey KEMP (éd.), Washington : Nixon Center, 2001, p. 17-33.
- CHUBIN, Shahram et LITWAK, Robert S., « Debating Iran's nuclear aspirations », *The Washington Quarterly*, 2003, vol. 26, n° 4, p. 99-114.
- CONFORTI, Benedetto, « Le Pouvoir discrétionnaire du COncil de sécurité en matière de constatation d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression », *RCADI*, 1993, *The development of the role of the Security council*, p. 51-60.
- COSNARD, Michel, « Les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy, interdiction de commercer avec et d'investir dans certains pays », *Annuaire Français de Droit International*, 1996.
- COUSSIRAT-COUSTÈRE, Vincent, « Armes nucléaires et droit international. A propos des avis consultatifs du 8 juillet 1996 de la Cour internationale de Justice », *Annuaire Français de Droit International*, 1996, vol. 42, p. 337-356.

- COUSSIRAT-COUSTÈRE, Vincent, « La licéité des armes nucléaires en question » *in* SUR, Serge, *Vérification en matière de désarmement*, 273, RCADI, 1998, p. 93-110.
- COVILLE, Thierry, « Les PME iraniennes : un potentiel à l'exportation inexploité? », *Revue Tiers Monde*, 2012, vol. 3, n° 211, p. 205-222.
- « L'économie iranienne après l'élection de Hassan Rohani », *Confluences Méditerranée*, hiver 2013-2014, vol. 88, n° 1, p. 63-73.
- « Iran : quelles perspectives économiques et commerciales? », *Diplomatie*, 2014, n° 70, p. 59-63.
- CROZET, Matthieu et HINZ, Julian, « Friendly fire: the trade impact of the Russia sanctions and counter-sanctions », *Economic Policy*, mai 2020, Disponible sur < <https://doi.org/10.1093/epolic/eiaa006> > (consulté le 03/09/2020).
- D'ARGENT, Pierre, D'ASPREMONT, Jean et al., « Article 39 » *in* COT, Jean-Pierre, PELLET, Alain et FORTEAU, Mathias, *La Charte des Nations Unies : commentaire article par article*, 3^e éd., Paris : Economica, 2005, p. 1130-1170.
- DELPECH, Thérèse, « Les désarrois de la lutte contre la prolifération nucléaire », *Critique internationale*, 2004, vol. 23, n° 2, p. 43-52.
- DJALILI, Mohammad-Reza et KELLNER, Thierry, « Rivalité irano-saoudienne en Syrie après la conclusion de l'accord sur le nucléaire », *Confluences Méditerranée*, 2016, vol. 97, n° 2, p. 15-30.
- DJALILI, Mohammad-Reza et THERME, Clément, « L'Iran en Amérique latine : la République islamique dans le pré-carré des États-Unis », *Maghreb - Machrek*, automne 2008, n° 197, p. 115-126.
- DORUSSEN, Han et MO, Jongryn, « Ending Economic Sanctions : Audience Costs and Rent-Seeking as Commitment Strategies », *Journal of Conflict Resolution*, 2001, vol. 45, n° 4, p. 395-426.
- DOXEY, Margaret, « International sanctions: a framework for analysis with special reference to the UN and Southern Africa », *International Organization*, 1972, vol. 26, n° 3, p. 527-550.
- DOXEY, Margaret P., « Sanctions through the Looking Glass the Spectrum of Goals and Achievements », *International Journal*, printemps 2000, vol. 55, n° 2, p. 207-223.
- DREZNER, Daniel W., « The trouble with carrots: Transaction costs, conflict expectations, and economic inducements », *Security Studies*, 1999, vol. 9, n° 1-2, p. 188-218.

- « The Complex Causation of Sanction Outcomes » in *Sanctions as Economic Statecraft*, Steve CHAN et A. Cooper DRURY (éd.), New York : Palgrave Macmillan, 2000, p. 212-233.
- DROBYSZ, Sonia, « L'accord sur le nucléaire iranien du 14 juillet 2015, solution négociée pour un retour du régime multilatéral de non-prolifération », *AFDI*, 2015, p. 93-117.
- DUBOIS, Louis, « L'embargo dans la pratique contemporaine », *Annuaire Français de Droit International*, 1967, vol. 13, p. 99-152.
- DUCLOS, Michel, « La France face à la recomposition du Proche-Orient » in *L'action extérieure de la France : ENTre ambition et réalisme*, Georges-Henri SOUTOU (éd.), Paris : Presses universitaires de France, 2020, p. 393-408.
- DUPUY, Pierre-Marie, « Observations sur la pratique récente des « sanctions » de l'illicite », *RGDIP*, 1983, vol. 3, n° 87, p. 505-548.
- EARLY, Bryan R, « Unmasking the black knights: Sanctions busters and their effects on the success of economic sanctions », *Foreign Policy Analysis*, 2011, vol. 7, n° 4, p. 381-402.
- EISEMANN, Pierre-Michel et LAGRANGE, Évelyne, « Article 41 » in COT, Jean-Pierre, PELLET, Alain et FORTEAU, Mathias, *La Charte des Nations Unies : commentaire article par article*, 3^e éd., Paris : Economica, 2005, p. 1195-1242.
- ELLIOTT, Kimberly Ann, « Analyzing the effects of targeted sanctions » in *Smart sanctions: targeting economic statecraft*, David CORTRIGHT et George A. LOPEZ (éd.), Lanham : Rowman & Littlefield, 2002, p. 171-182.
- ERP, Judith van, « Naming and Shaming of Corporate Offenders » in *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*, Gerben BRUINSMA et David WEISBURD (éd.), New York : Springer, 2014, p. 3209-3217.
- ERRERA, Philippe, « La crise nucléaire iranienne », *Annuaire Français de Relations Internationales*, 2005, vol. VI, p. 697-711.
- ESFANDIARY, Dina et TABATABAI, Ariane, « Iran's ISIS policy », *International Affairs*, 2015, vol. 91, n° 1, p. 1-15.
- FABIUS, Laurent, « La genèse de l'accord du 14 juillet 2015 sur le nucléaire iranien », *Revue internationale et stratégique*, 2016, vol. 2, n° 102, p. 6-37.
- FARMER, Richard D., « Costs of economic sanctions to the sender », *World Economy*, 2000, vol. 23, n° 1, p. 93.

- FARZANEGAN, Mohammad Reza, « Effects of International Financial and Energy Sanctions on Iran's Informal Economy », *The SAIS Review of International Affairs*, 2013, vol. 33, n° 1, p. 13-36.
- FARZANEGAN, Mohammad Reza et HAYO, Bernd, « Sanctions and the Shadow Economy: Empirical Evidence from Iranian Provinces. », *Applied Economics Letters*, 2019, vol. 26, n° 6, p. 501-505.
- FITZPATRICK, Mark, « Iran: The Fragile Promise of the Fuel-Swap Plan », *Survival*, 2010, vol. 52, n° 3, p. 67-94.
- « Assessing the JCPOA », *Adelphi Series*, 466-467 2017, vol. 57, p. 19-60.
- GALTUNG, Johan, « On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia », *World Politics*, 1967, vol. 19, n° 3, p. 378-416.
- GANI, Jasmine, « US policy towards the Syrian conflict under Obama » in *The War for Syria : Regional and International Dimensions of the Syrian Uprising*, Raymond HINNEBUSCH et Adham SAOULI (éd.), Londres & New York : Routledge, 2019, p. 209-227.
- GERRING, John, « The Case Study: What it is and What it Does » in *The Oxford Handbook of Political Science*, Robert E. GOODIN (éd.), Oxford : Oxford University Press, 2011, p. 1133-1165.
- GLASER, Charles L, « The Causes and Consequences of Arms Races », *Annual Review of Political Science*, 2000, vol. 3, n° 1, p. 251-276.
- GOODARZI, Jubin M., « Iran and the Syrian civil war » in *The War for Syria : Regional and International Dimensions of the Syrian Uprising*, Raymond HINNEBUSCH et Adham SAOULI (éd.), Londres & New York : Routledge, 2019, p. 138-155.
- GORDON, Joy, « Smart sanctions revisited », *Ethics & International Affairs*, 2011, vol. 25, n° 3, p. 315-335.
- GROS, Frédéric, « Coopérer contre soi-même » in *Deals de justice : Le marché américain de l'obéissance mondialisée*, Antoine GARAPON et Pierre SERVAN-SCHREIBER (éd.), 2020, p. 155-166.
- HADDAD, Benjamin, « America First au pouvoir », *Politique étrangère*, 2018, n° 2, p. 91-102.
- Haidar, Jamal Ibrahim, « Sanctions and export deflection : evidence from Iran », *Economic Policy*, 2017, vol. 32, n° 90, p. 319-355.

- HAMANN, Andrea, « Multilatéralisme et commerce : “*Multilateralism is an attitude*” » in *Nations désunies ? La crise du multilatéralisme dans les relations internationales*, Julia FERNANDEZ et Jean-Vincent HOLEINDRE (éd.), CNRS Éditions, 2022, p. 157-171.
- HARNISCH, Sebastian, « Minilateral Cooperation and Transatlantic Coalition-Building : The E3/EU-3 Iran Initiative », *European Security*, mars 2007, vol. 16, n° 1, p. 1-27.
- HAUFLER, Virginia, « Shaming the Shameless? Campaigning Against Corporations » in *The Politics of Leverage in International Relations : Name, Shame, and Sanction*, H. Richard FRIMAN (éd.), Hampshire & New York : Palgrave Palgrave Macmillan, 2015, p. 185-200.
- HAUPAIS, Nicolas, « Dissuasion et droit international », *AFRI*, 2016, vol. XVII, p. 535-549.
- HAUPT, Dirk Roland, « Legal Aspects of the Nuclear Accord with Iran and Its Implementation: International Law Analysis of Security Council Resolution 2231 (2015) » in *Nuclear Non-Proliferation in International Law, III : Legal Aspects of the Use of Nuclear Energy for Peaceful Purposes*, Jonathan L. BLACK-BRANCH et Dieter FLECK (éd.), 2016, p. 403-469.
- « Pragmatism and International Relations. », *International Studies Review*, 2009, vol. 11, n° 3, Gunther HELLMANN (éd.), p. 638-662.
- HERIK, Larissa van den, « The individualization and formalization of UN sanctions » in *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, Larissa van den HERIK (éd.), Cheltenham | Northampton : Edward Elgar, 2017, p. 1-16.
- HIBBS, Mark et PERSBO, Andreas, « The ElBaradei Legacy », *Bulletin of the Atomic Scientists*, 2009, vol. 65, n° 5, p. 10-23.
- HOURCADE, Bernard, « L’Iran entre nation, islam et monde », *Études*, 2005, vol. 402, n° 3, p. 309-319.
- « La République islamique entre protestation populaire et ouverture américaine », *Les Cahiers de l’Orient*, 2010, vol. 3, n° 99, p. 7-21.
- HUFBAUER, Gary Clyde, ELLIOTT, Kimberly Ann et al., « US economic sanctions: Their impact on trade, jobs, and wages Institute for International Economics », *Institute of International Economics*, 1997, vol. Working paper, Disponible sur < <https://www.piie.com/publications/working-papers/us-economic-sanctions-their-impact-trade-jobs-and-wages> >.
- JALILVAND, David, « Iran’s Resistance Economy: Ambitions and Reality » in *Radicalisation during the Rouhani Years : Iran’s Political Shifts and their Implications*, David JALILVAND et Achim VOGT (éd.), Berlin : Friedrich-Ebert-Stiftung, 2021, p. 36-46.

- JEANGÈNE VILMER, Jean-Baptiste, « Interdire les armes nucléaires : une fausse bonne idée » in *La France et l'arme nucléaire au xxi^e siècle*, Nicolas HAUPAIS (éd.), Paris : CNRS Éditions, 2019, p. 175-204.
- JONES, Lee et PORTELA, Clara, « Evaluating the "Success" of International Economic Sanctions: Multiple Goals, Interpretive Methods and Critique », *Research Collection School of Social Sciences*, 2014, n° Paper 1671, p. 20.
- KAEMPFER, William H. et LOWENBERG, Anton D., « Unilateral Versus Multilateral International Sanctions : A Public Choice Perspective », *International Studies Quarterly*, 1999, vol. 43, n° 1, p. 37-58.
- « The Political Economy of Economic Sanctions » in *Handbook of Defense Economics: Defense in a Globalized World*, Todd SANDLER et Keith HARTLEY (éd.), 2, Amsterdam : Elsevier North Holland, 2007, p. 867-911.
- KAHLER, Miles, « Multilateralism with Small and Large Numbers » in *Multilateralism matters : The theory and praxis of an institutional form*, John Gerard RUGGIE (éd.), New York : Columbia University Press, 1993, p. 295-326.
- KATZMAN, Kenneth, « Iran Sanctions » in *Nuclear Ambitions and Issues in the Middle East*, Nathan E. COHEN (éd.), New York : Nova Science Publisher, 2010, p. 27-51.
- KERBRAT, Yann, « Unilateral/extraterritorial sanctions as a challenge to the theory of jurisdiction » in 2021, p. 165-220.
- KOLB, Robert, « La Proportionnalité Dans le Cadre des Contre-Mesures et des Sanctions – Essai de Clarification Conceptuelle » in *Les sanctions économiques en droit international*, Laura PICCHIO FORLATI et Linos-Alexandre SICILIANOS (éd.), Leiden | Boston : Martinus Nijhoff, 2004, p. 379-443.
- « L'Iran et l'AIEA : vérification et contrôle au titre du PAGC », *Bulletin de l'AIEA*, juin 2016, vol. 57, n° 2, p. 26-27.
- LEKTZIAN, David et BIGLAISER, Glen, « Investment, opportunity, and risk: Do US sanctions deter or encourage global investment? », *International Studies Quarterly*, 2013, vol. 57, n° 1, p. 65-78.
- LOWENFELD, Andreas F., « The United States » in *National Implementation of United Nations Sanctions : A Comparative Study*, Vera GOWLLAND-DEBBAS (éd.), Leiden : Martinus Nijhoff Publishers, 2004, p. 605-642.
- MAITRE, Emmanuelle, « Dossier du nucléaire iranien : des avancées riches d'enseignement pour le régime de non-prolifération », *AFRI*, 2015, vol. XVIEMM, p. 609-629.

- MALIZARD, Julien et FONTANEL, Jacques, « Les dépenses militaires, un indicateur polysémique, évolutif et concurrencé de la sécurité nationale », *AFRI*, 2017, vol. XVIII, p. 793-809.
- MALLARD, Grégoire, SABET, Farzan et SUN, Jin, « The Humanitarian Gap in the Global Sanctions Regime : Assessing Causes, Effects, and Solutions », *Global Governance*, 2020, vol. 26, n° 1.
- MANNERS, Ian, « The constitutive nature of values, images and principles in the European Union » in *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, Sonia LUCARELLI et Ian MANNERS (éd.), Londres & New York : Routledge, 2006, p. 19-41.
- MCKINNELL, Robert, « Sanctions and the Rhodesian Economy », *The Journal of Modern African Studies*, 1969, vol. 7, n° 4, p. 559-581.
- MOMTAZ, Djamchid, « Garantir la nature exclusivement pacifique du programme nucléaire de l'Iran (le Plan d'action conjoint du 24 novembre 2013) » in *Nuclear weapons, strengthening the international legal regime*, Ida CARACCIOLO, Marco PEDRAZZI et Talitha VASSALLI DI DACHENHAUSEN (éd.), The Hague : Eleven International Publishing, 2016, p. 45-74.
- MÜLLER, Harald, « Verification and compliance » in *The United Nations and nuclear orders*, Jane BOULDEN, Ramesh Chandra THAKUR et Thomas George WEISS (éd.), Tokyo : UN University Press, 2009, p. 151-169.
- NICOULLAUD, François, « Les relations Iran-États-Unis : À la recherche du "regime change" », *AFRI*, 2008, p. 483-496.
- NIVET, Bastien, « Les sanctions internationales de l'Union européenne : soft power, hard power ou puissance symbolique? », *Revue internationale et stratégique*, 2015, n° 1, p. 129-138.
- NORODOM, Anne-Thida, « Les sanctions en droit international public - Nouveaux aspects d'une théorie des sanctions internationales » in *Les sanctions en droit contemporain*, Cécile CHAINAIS et Dominique FENOUILLET (éd.), vol. 2. La motivation des sanctions prononcées en justice, L'esprit du droit, Paris : Dalloz, 2012, p. 613-634.
- PEREZ, Louis, « Is Stuxnet the next Skynet? Autonomous cyber capabilities as lethal autonomous weapons systems » in *Artificial Intelligence and International Conflict in Cyberspace*, Routledge, 2023, p. 186-222.
- PÉREZ, Alex, « Sanctions Busting Schemes in Ecuador » in *Iran's Strategic Penetration of Latin America*, Joseph M. HUMIRE et Ilan BERMAN (éd.), préface de Marta Lucía

- RAMÍREZ, Ebook, Lanham & Boulder & New York & Londres : Lexington Books, 2014, p. 142.
- PORTELA, Clara, « EU Strategies to Tackle the Iranian and North Korean Nuclear Issues » in *The EU and the Non-Proliferation of Nuclear Weapons : Strategies, Policies, Actions*, Spyros BLAVOUKOS, Dimitris BOURANTONIS et Clara PORTELA (éd.), New York : Palgrave Macmillan, 2015, p. 188-204.
- « Member States Resistance to EU Foreign Policy Sanctions », *European Foreign Affairs Review*, 2015, vol. 20, p. 39.
- PORTELA, Clara et CHARRON, Andrea, « The Evolution of Databases in the Age of Targeted Sanctions », *International Studies Review*, 2023.
- RUYS, Tom, « Sanctions, retortions and countermeasures: concepts and international legal framework » in *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, Larissa van den HERIK (éd.), Cheltenham | Northampton : Edward Elgar, 2017, p. 19-51.
- SCHMITT, Olivier, « La coercition » in TAILLAT, Stéphane, HENROTIN, Joseph et SCHMITT, Olivier, *Guerre et stratégie*, Paris : Presses universitaires de France, 2015, p. 441-459.
- SMEETS, Maarten, « Economic sanctions and the WTO » in BERGELJK, Peter A.G. van, *Research Handbook on Economic Sanctions*, Cheltenham & Northampton : Edward Elgar, 2021, p. 280-296.
- SOLINGEN, Etel, « Introduction: the domestic distributional effects of sanctions and positive inducements » in *Sanctions, Statecraft, and Nuclear Proliferation*, Etel SOLINGEN (éd.), Cambridge : Cambridge University Press, 2012, 1, p. 3-28.
- SUR, Serge, « À propos du Traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires : les États-Unis entre l'unilatéralisme et le multilatéralisme », *AFRI*, 2000, vol. I, p. 747-757.
- « Observations sur les “sanctions” internationales », *Annuaire Français de Relations internationales*, 2018, vol. XIX, p. 117-131.
- « Conclusion : La dissuasion au XXI^e siècle : la maîtrise des armes nucléaires en question » in *La France et l'arme nucléaire au XXI^e siècle*, Nicolas HAUPAIS (éd.), Paris : CNRS Éditions, 2019, p. 225-251.
- « Introduction : Le Conseil de sécurité, 75 ans après » in *Le Conseil de sécurité des Nations Unies : Entre impuissance et toute-puissance*, Alexandra NOVOSSELOFF (éd.), Paris : CNRS Éditions, 2021, p. 11-26.

- SZUREK, Sandra, « Commentaire de l'article 11 de la Convention de Vienne » *in* CORTEN, Olivier et KLEIN, Pierre, *Les Conventions de Vienne sur le droit des traités : Commentaire article par article*, Bruxelles : Bruylant, 2006, p. 307-335.
- TANNOUS, Manon-Nour, « Le jeu des puissances régionales et internationales dans le conflit syrien » *in* 2020, p. 193-199.
- THOUVENIN, Jean-Marc, « Articulating UN sanctions with unilateral restrictive measures » *in* *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Charlotte BEAUCILLON (éd.), Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 2021, p. 149-164.
- TIMOFEEV, Ivan N., « Unilateral and extraterritorial sanctions policy : the Russian dimension » *in* *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Charlotte BEAUCILLON (éd.), Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 2021, p. 90-109.
- TRIGEAUD, Laurent, « Des drones et des tweets : l'affaires de la frappe américaine ayant visé le général iranien Qassem Soleimani le 3 janvier 2020 », *AFDI*, 2020, vol. 66, p. 239-269.
- « U.S. Drone Strike in Iraq Kills Iranian Military Leader Qasem Soleimani », *American Journal of International Law*, 2020, vol. 114, n° 2, p. 313-323.
- ZARIFIAN, Julien, « Les relations entre les États-Unis et la Russie depuis la chute de l'URSS : La recherche perpétuelle d'un "rythme de croisière" », *AFRI*, 2012, vol. XIII, p. 479-494.

Communications et rapports

- ALBRIGHT, David et BURKHARD, Sarah, *Entering Dangerous, Uncharted Waters: Iran's 60 Percent Highly Enriched Uranium*, ISIS, 11 avr. 2022.
- ALBRIGHT, David et HINDERSTEIN, Corey, *Iran Building Nuclear Fuel Cycle Facilities : International Transparency Needed*, ISIS, 12 déc. 2002.
- ALBRIGHT, David et STRICKER, Andrea, *Analysis of the IAEA's Sixth Iran Nuclear Deal Report: A Return to More Limited Data*, ISIS, 5 juin 2017, 7 p.
- ALBRIGHT, David et WALROND, Christina, *Iran's Gas Centrifuge Program: Taking Stock*, ISIS Report, 11 fév. 2010.
- AMIRSHAHI, Pouria, *Rapport fait au nom de la commission des Affaires étrangères sur le projet de loi relatif à la violation des embargos et autres mesures restrictives*, 3429, Assemblée nationale, 20 jan. 2016.
- BATMANGHELIDJ, Esfandyar, *Resistance is Simple, Resilience is Complex : Sanctions and the Composition of Iranian Trade*, Johns Hopkins University, 2020, 35 p.

- BATMANGHELIDJ, Esfandiyar, *The Inflation Weapon : How American Sanctions Harm Iranian Households*, Bourse & Bazar Foundation, jan. 2022, 24 p.
- BATMANGHELIDJ, Esfandiyar et GERANMAYEH, Ellie, « Bankless task: can Europe stay connected to Iran? », ECFR, 10 oct. 2018.
- BAUCHARD, Denis et THERME, Clément, *L'Iran : Une puissance énergétique (ré)émergente*, Note de l'IFRI, IFRI, sept. 2007, 26 p.
- BÉRARD, Marie-Hélène, FABRY, Elvire et al., *Sanctions extraterritoriales américaines, Vous avez dit autonomie stratégique européenne?*, Institut Jacques Delors, mars 2021, 10 p.
- BLEEK, Philipp C., *When Did (and Didn't) States Proliferate? : Chronicling the Spread of Nuclear Weapons*, Discussion Paper, Belfer Center for Science et International Affairs, juin 2017.
- BOCKEL, Jean-Marie, *Cyberdéfense*, Rapport fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées 681, Sénat, 18 juill. 2012.
- BONNECARRÈRE, Philippe, *L'extraterritorialité des sanctions américaines*, Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes 17, Sénat, 4 oct. 2018, 65 p.
- CLAWSON, Patrick, « Iran Beyond Oil? », The Washington Institute for Near East Policy, 2 avr. 2013.
- COLLIN, Jean-Marie, *Le traité sur l'interdiction des armes nucléaires*, Rapport du GRIP 2018/9, 28 déc. 2018, 56 p.
- DAGRES, Holly, « Iranian Hardliners' "-Told-You-So" Moment », Atlantic Council, New Atlancist, 9 mai 2018.
- DUCLOS, Michel, « L'Iran et son programme nucléaire – les Européens tentent une nouvelle tactique », Institut Montaigne, 27 jan. 2020.
- Economic sanctions: Agencies Assess Impacts on Targets, and Studies Suggest Several Factors Contribute to Sanctions' Effectiveness*, Report to Congressional Requesters GAO-20-145, United States Government Accountability Office, oct. 2019, 36 p.
- FABRY, Elvire, « Les entreprises européennes face au découplage de la Chine et des États-Unis » in *Construire l'autonomie stratégique de l'Europe face à la Chine*, Sylvie BERMANN et Elvire FABRY (éd.), Rapport n° 124, Institut Jacques Delors, 2021.

FATF Guidance on Counter Proliferation Financing : The Implementation of Financial Provisions of United Nations Security Council Resolutions to Counter the Proliferation of Weapons of Mass Destruction, GAFI, fév. 2018, 77 p.

Firms Reported to Have Engaged in Activities Related to Iran's Energy and Communications Sectors While Having Had U.S. Government Contracts, GAO-13-344R, United States Government Accountability Office, 25 fév. 2013, 3 p.

GAUVAIN, Raphaël, D'URSO, Claire et DAMAIS, Alain, *Rétablir la souveraineté de la France et de l'Europe et protéger nos entreprises des lois et mesures à portée extraterritoriale*, Assemblée nationale, 26 juin 2019, 101 p.

GERANMAYEH, Ellie, « What if Trump decertifies the Iran deal? », ECFR, 6 oct. 2017, Disponible sur < https://ecfr.eu/article/commentary_what_if_trump_decertifies_the_iran_deal/ > (consulté le 05/01/2023).

GERANMAYEH, Ellie et LAFONT RAPNOUIL, Manuel, « Meeting the challenge of secondary sanctions », ECFR, 25 juin 2019.

HACKENBROICH, Jonathan, MEDUNIC, Filip et ZERKA, Pawel, *Tough trade: the hidden costs of economic coercion*, Policy Brief, ECFR, fév. 2022.

HACKENBROICH, Jonathan, OERTEL, Janka et al., *Défendre la souveraineté économique de l'Europe : de nouvelles voies pour résister à la coercition économique*, Note d'information, ECFR, oct. 2020, 69 p.

HACKENBROICH, Jonathan et ZERKA, Pawel, *Measured response: how to design a European instrument against economic coercion*, Policy Brief, ECFR, juin 2021.

HEINONEN, Olli, « How to Make Sure Iran's One-Year Nuclear Breakout Time Does Not Shrink », Policy Analysis, The Washington Institute, 17 juin 2015, Disponible sur < <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/how-make-sure-irans-one-year-nuclear-breakout-time-does-not-shrink> > (consulté le 25/01/2023).

— « Iran's Nuclear Breakout Time: A Fact Sheet », Policy Analysis, The Washington Institute, 28 mars 2015, Disponible sur < <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/irans-nuclear-breakout-time-fact-sheet> > (consulté le 25/01/2023).

How Europe Can Save the Iran Nuclear Deal, Middle East Report 185, International Crisis Group, 2 mai 2018.

Iran and the P5+1: Solving the Nuclear Rubik's Cube, Middle East Report 152, International Crisis Group, 9 mai 2014, vii-56.

Iran Sanctions: Firms Reported to Have Commercial Activity in the Iranian Energy Sector and U.S. Government Contracts, GAO-10-721T, United States Government Accountability Office, 12 mai 2010, 8 p.

Iran: U.S. and International Sanctions Have Adversely Affected the Iranian Economy, Report to the Chairman, Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, R.S. Senate GAO-13-326, United States Government Accountability Office, fév. 2013, 58 p.

« Iran's New Parliament Heralds Conservative Consolidation », International Crisis Group, 12 juin 2020, Disponible sur < <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/iran/irans-new-parliament-heralds-conservative-consolidation> > (consulté le 27/03/2023).

Is Restoring the Iran Nuclear Deal Still Possible?, Middle East Briefing 87, International Crisis Group, 27 p.

« Islamic Republic of Iran: Selected Issues », IMF Country Report, 10 fév. 2017.

LARCHER, Gérard, CÉSAR, Gérard et al., *Rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan à la suite d'une mission effectuée en Iran du 15 au 18 avril 2003 par une délégation de la commission des Affaires économiques et du Plan*, 385, Assemblée nationale, juill. 2003.

LEGENDRE, Jacques, REINER, Daniel et al., *L'Iran : le renouveau d'une puissance régionale*, Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées 22, Sénat, 7 oct. 2015.

LEONARD, Mark, PISANI-FERRY, Jean et al., *Redefining Europe's economic sovereignty*, ECFR, juin 2019.

Les IX Recommandations Spéciales, GAFI, 22 oct. 2004.

LEVITT, Matthew, « Iran's Support for Terrorism Under the JCPOA », The Washington Institute, PolicyWatch 2648, 8 juill. 2016.

Lignes directrices sur l'évaluation et l'atténuation des risques de financement de la prolifération, GAFI, juin 2021.

MARINI, Philippe, ANDRÉ, Michèle et al., *La France et l'Iran : des relations économiques et financières à reconstruire*, Rapport fait au nom de la commission des finances sur le déplacement effectué par une délégation de la commission en Iran du 22 au 29 avril 2014 605, Sénat, 11 juin 2014.

Iran and the Arab World after the Nuclear Deal : Rivalry and Engagement in a New Era, éd. Payam MOHSENI, Belfer Center for Science et International Affairs, août 2015, 86 p.

- NADIMI, Farzin, « Iran and Russia's Growing Defense Ties », PolicyWatch 2563, The Washington Institute, 18 fév. 2016, Disponible sur < <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/iran-and-russias-growing-defense-ties> > (consulté le 13/02/2023).
- NOWROUZZADEH, Sahar et PONEMAN, Daniel, *The Deal That Got Away : The 2009 Nuclear Fuel Swap with Iran*, Belfer Center for Science et International Affairs, jan. 2021, 53 p.
- O'TOOLE, Brian, *Rejoining the Iran Nuclear Deal : Not So Easy*, Issue Brief, Atlantic Council, jan. 2021.
- PAGLIA, Morgan et TOURET, Vincent, *L'Iran et ses proxys au Moyen-Orient : Les défis de la guerre par procuration*, Études de l'IFRI, Focus stratégique 95, IFRI, mars 2020, 52 p.
- PORTELA, Clara, « The EU and the strategic use of sanctions as a geo-economic tool », Heinrich Böll Stiftung, 3 fév. 2021.
- PRIMAS, Sophie, GACQUERRE, Amel et MONTAUGÉ, Franck, *Cinq plans pour reconstruire la souveraineté économique*, Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires économiques 755, Sénat, 6 juill. 2022, 326 p.
- Recommandations du GAFI : Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération*, Adoptées par la plénière du GAFI en février 2012, GAFI, oct. 2018.
- RÖHN, Oliver, CALDERA SÁNCHEZ, Aida et al., *Economic resilience: A new set of vulnerability indicators for OECD countries*, Economics Department Working Paper 1249, OCDE, 22 juill. 2015, 40s.
- ROME, Henry, « Iran's Oil Exports Are Vulnerable to Sanctions », The Washington Institute, PolicyWatch 3669, 9 nov. 2022.
- ROSS, Dennis, « Iran Needs to Believe America's Threat », The Washington Institute, Policy Analysis, 5 mars 2023.
- SALEHI-ISFAHANI, Djavad, « Tyranny of numbers », Iran Matters Blog Post, Belfer Center for Science et International Affairs, 17 mai 2017.
- SAMORE, Gary, *The Iran Nuclear Deal: A Definitive Guide*, Belfer Center for Science et International Affairs, août 2015, vii-67.
- SATLOFF, Robert, « Assessing the Bush Administration's Policy of "Constructive Instability" (Part II): Regional Dynamics », The Washington Institute, 16 mars 2005.

SEN, Ashish Kumar, « Trump sanctions Iran's Supreme Leader », *New Atlanticist*, Atlantic Council, 24 juin 2019.

Spider Web: The Making and Unmaking of Iran Sanctions, Middle East Report n° 138, International Crisis Group, fév. 2013.

Staff Report for the 2011 Article IV Consultation, IMF Country Report 11/241, FMI, 5 juill. 2011, 33 p.

Staff Report for the 2014 Article IV Consultation, IMF Country Report 14/93, FMI, 13 mars 2014, 52 p.

Staff Report for the 2015 Article IV Consultation, IMF Country Report 15/349, FMI, 18 nov. 2015, 47 p.

Staff Report for the 2016 Article IV Consultation, IMF Country Report 17/62, FMI, 9 fév. 2017, 50 p.

Staff Report for the 2018 Article IV Consultation, IMF Country Report 18/93, FMI, 7 mars 2018, 54 p.

The Iran Nuclear Deal at Six: Now or Never, Middle East Report, International Crisis Group, 17 jan. 2022, 51 p.

The Plutonium Pathway: Arak Heavy Water Reactor and Reprocessing, Institute for Science et International Security, 21 juill. 2015, 5 p.

World Economic Outlook : Growth Resuming, Dangers Remain, FMI, avr. 2012, xvii-229.

Presse

BATMANGHELIDJ, Esfandiyar, « China Restarts Purchases of Iranian Oil, Bucking Trump's Sanctions », *Bourse & Bazaar*, 17 mai 2019.

BEHRAVESH, Maysam, « Iran Is Starting to Want the Bomb », *Foreign Policy*, 10 mars 2021.

GLADSTONE, Rick, « Iran Finding Some Ways to Evade Sanctions, Treasury Department Says », *New York Times*, 10 jan. 2013.

HIRSH, Michael, « Did Biden Wait Too Long to Engage Iran? », *Foreign Policy*, 24 fév. 2021.

KEATING, Joshua, « You say P5+1, I say E3+3 », *Foreign Policy*, 30 sept. 2009.

MALONEY, Suzanne, « After the Iran Deal », *A Plan B to Contain the Islamic Republic*, *Foreign Affairs*, 28 fév. 2023.

- RIOLS, Yves-Michel, « Nucléaire iranien : Laurent Fabius raconte au « Monde » les coulisses des négociations », *Le Monde*, 14 juill. 2015.
- ROME, Henry, « Why Iran Waits : Staying in the nuclear deal is its worst option, except for all the others », *Foreign Affairs*, 10 jan. 2019.
- ROME, Henry et DUGIT-GROS, Louis, « “No deal, no crisis” is no plan for Iran », *The Hill*, 23 mars 2023.
- SALEHI-ISFAHANI, Djavad, « The Dilemma of Iran’s Resistance Economy », *Imperviousness to Sanctions Will Require Growth*, *Foreign Affairs*, 17 mars 2021.
- VAEZ, Ali, « The Iranian Nuclear Deal’s Sunset Clauses : Why They Are Not a Path to a Bomb », 3 oct. 2017, Disponible sur < <https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2017-10-03/iranian-nuclear-deals-sunset-clauses> > (consulté le 08/03/2023).
- « Europe Is Running Out of Time to Save the Iran Deal », *Foreign Affairs*, 2020.
- WALT, Stephen M., « Breaking the golden rule », *Foreign Policy*, 1^{er} juin 2012.
- « Regime Change for Dummies », *Foreign Policy*, 14 mai 2018.
- WARD, Alex, « “America alone”: Trump’s unilateralist foreign policy », *War on the rocks*, 31 mai 2016.

Documents internationaux et nationaux

Traités

Accords conclus avec l’Iran sur le nucléaire

- « Déclaration conjointe des ministres des Affaires étrangères, MM. Joschka Fischer, Dominique de Villepin et Jack Straw », Téhéran, 21 oct. 2003.
- Communication du 26 novembre 2004 concernant l’accord signé à Paris le 15 novembre 2004 reçue des représentants permanents de la France, de l’Allemagne, de la République islamique d’Iran et du Royaume-Uni*, INFCIRC/637, 11 jan. 2005.
- Plan d’action global conjoint, signé à Genève le 24 nov. 2013, entré en vigueur le 20 jan. 2014.
- Plan d’action global conjoint, signé à Vienne le 14 juill. 2015, entré en vigueur le 16 jan. 2016.

Agence internationale de l'énergie atomique

Communications des États membres

Communication du 26 novembre 2004 concernant l'accord signé à Paris le 15 novembre 2004 reçue des représentants permanents de la France, de l'Allemagne, de la République islamique d'Iran et du Royaume-Uni, INFCIRC/637, 11 jan. 2005.

Communication en date du 1er août 2005 reçue de la mission permanente de la République islamique d'Iran auprès de l'Agence, INFCIRC/648, 4 août 2005.

Communication en date du 2 août 2005 reçue des missions permanentes de l'Allemagne, de la France et du Royaume-Uni auprès de l'Agence, INFCIRC/657, 14 nov. 2005.

Communication en date du 2 août 2005 reçue des missions permanentes de l'Allemagne, de la France et du Royaume-Uni auprès de l'Agence, INFCIRC/649, 4 août 2005.

Communication en date du 8 août 2005 reçue des représentants permanents de l'Allemagne, de la France et du Royaume-Uni auprès de l'Agence, Cadre pour un accord à long terme entre la République islamique d'Iran et la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, avec l'appui du Haut représentant de l'Union européenne, INFCIRC/651, 5 août 2005.

Communication dated 3 January 2006 received from the Permanent Mission of the Islamic Republic of Iran to the Agency, GOV/INF/2006/1, 3 jan. 2006.

Communication en date du 13 janvier 2006 reçue des missions permanentes de l'Allemagne, de la France et du Royaume-Uni auprès de l'Agence, INFCIRC/662, 13 jan. 2006.

Communication datée du 16 juin 2008 de la mission permanente de la République islamique d'Iran auprès de l'Agence relative au texte de l'« Ensemble de propositions de la République islamique d'Iran pour des négociations constructives », INFCIRC/729, 25 juin 2008.

Communication datée du 25 juin 2008 reçue du représentant permanent du Royaume-Uni auprès de l'Agence concernant une lettre et une offre en date du 12 juin 2008 remises à la République islamique d'Iran, INFCIRC/730, 1^{er} juill. 2008.

Communication datée du 26 mars 2008 reçue de la mission permanente de la République islamique d'Iran auprès de l'Agence, INFCIRC/724, 3 avr. 2008.

Rapports du Directeur général

Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran, GOV/2003/40, Rapport du Directeur général, 6 juin 2003.

- Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran*, GOV/2003/75, Rapport du Directeur général, 14 nov. 2003.
- Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran*, GOV/2003/63, Rapport du Directeur général, 1^{er} sept. 2003.
- Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran*, GOV/2004/83, Rapport du Directeur général, 17 nov. 2004.
- Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran*, GOV/2004/34, Rapport du Directeur général, 4 juin 2004.
- Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran*, GOV/2004/11, Rapport du Directeur général, 1^{er} mars 2004.
- Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran*, GOV/2004/60, Rapport du Directeur général, 8 sept. 2004.
- Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran*, GOV/2005/67, Rapport du Directeur général, 7 sept. 2005.
- Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran*, GOV/2005/87, Rapport du Directeur général, 21 nov. 2005.
- Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran*, GOV/2006/15, Rapport du Directeur général, 28 fév. 2006.
- Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran*, GOV/2006/53, Rapport du Directeur général, 31 août 2006.
- Coopération entre la République islamique d'Iran et l'Agence à la lumière de la résolution 1737 (2006) du Conseil de sécurité de l'ONU*, GOV/2007/7, Rapport du Directeur général, 11 fév. 2007.
- Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP et des dispositions pertinentes de la résolution 1737 (2006) du Conseil de sécurité en République islamique d'Iran*, GOV/2007/8, Rapport du Directeur général, 22 fév. 2007.
- Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP et des dispositions pertinentes des résolutions du Conseil de sécurité en République islamique d'Iran*, GOV/2007/22, Rapport du Directeur général, 23 mai 2007.
- Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP et des dispositions pertinentes des résolutions 1737 (2006) et 1747 (2007) du Conseil de sécurité en République islamique d'Iran*, GOV/2008/4, Rapport du Directeur général, 22 fév. 2008.

Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP et des dispositions pertinentes des résolutions 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) et 1835 (2008) du Conseil de sécurité en République islamique d'Iran, GOV/2009/74, Rapport du Directeur général, 16 nov. 2009.

Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP et des dispositions pertinentes des résolutions 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) et 1835 (2008) du Conseil de sécurité en République islamique d'Iran, GOV/2009/55, Rapport du Directeur général, 28 août 2009.

Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP et des dispositions pertinentes des résolutions 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) et 1835 (2008) du Conseil de sécurité en République islamique d'Iran, GOV/2009/35, Rapport du Directeur général, 8 juin 2009.

Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP et des dispositions pertinentes des résolutions 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) et 1835 (2008) du Conseil de sécurité en République islamique d'Iran, GOV/2010/10, Rapport du Directeur général, 18 fév. 2010.

Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP et des dispositions pertinentes des résolutions du Conseil de sécurité en République islamique d'Iran, GOV/2011/65, Rapport du Directeur général, 11 nov. 2011.

Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP et des dispositions pertinentes des résolutions du Conseil de sécurité en République islamique d'Iran, GOV/2011/54, Rapport du Directeur général, 2 sept. 2011.

Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP et des dispositions pertinentes des résolutions du Conseil de sécurité en République islamique d'Iran, GOV/2013/56, Rapport du Directeur général, 15 nov. 2013.

Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP et des dispositions pertinentes des résolutions du Conseil de sécurité en République islamique d'Iran, GOV/2013/27, Rapport du Directeur général, 13 mai 2013.

État du programme nucléaire iranien dans le cadre du Plan d'action conjoint, GOV/INF/2014/1, Rapport du Directeur général, 20 jan. 2014.

Surveillance et vérification en République islamique d'Iran dans le cadre du Plan d'action conjoint, GOV/2014/2, Rapport du Directeur général, 17 jan. 2014.

Évaluation finale des questions passées et présentes en suspens concernant le programme nucléaire iranien, GOV/2015/68, Rapport du Directeur général, 2 déc. 2015.

Feuille de route pour la clarification des questions passées et présentes en suspens concernant le programme nucléaire iranien, GOV/2015/59, Rapport du Directeur général, 21 sept. 2015.

Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP et des dispositions pertinentes des résolutions du Conseil de sécurité en République islamique d'Iran, GOV/2015/50, Rapport du Directeur général, 27 août 2015.

Vérification et contrôle en République islamique d'Iran à la lumière de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU, GOV/2015/53, Rapport du Directeur général, 17 août 2015.

Verification and Monitoring in the Islamic Republic of Iran in light of United Nations Security Resolution 2231 (2015), GOV/INF/2016/1, Rapport du Directeur général, 16 jan. 2016.

Vérification et contrôle en République islamique d'Iran à la lumière de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU, GOV/2016/8, Rapport du Directeur général, 29 fév. 2016.

Vérification et contrôle en République islamique d'Iran à la lumière de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU, GOV/2016/23, Rapport du Directeur général, 30 mai 2016.

Vérification et contrôle en République islamique d'Iran à la lumière de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU, GOV/2016/46, Rapport du Directeur général, 9 sept. 2016.

Vérification et contrôle en République islamique d'Iran à la lumière de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU, GOV/2017/10, Rapport du Directeur général, 27 fév. 2017.

Vérification et contrôle en République islamique d'Iran à la lumière de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU, GOV/2017/24, Rapport du Directeur général, 6 juin 2017.

Vérification et contrôle en République islamique d'Iran à la lumière de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU, GOV/2017/35, Rapport du Directeur général, 4 sept. 2017.

Vérification et contrôle en République islamique d'Iran à la lumière de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU, GOV/2017/48, Rapport du Directeur général, 14 nov. 2017.

Vérification et contrôle en République islamique d'Iran à la lumière de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU, GOV/2018/7, Rapport du Directeur général, 23 fév. 2018.

Vérification et contrôle en République islamique d'Iran à la lumière de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU, GOV/INF/2019/8, Rapport du Directeur général, 1^{er} juill. 2019.

Vérification et contrôle en République islamique d'Iran à la lumière de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU, GOV/INF/2019/17, Rapport du Directeur général, 18 nov. 2019.

Vérification et contrôle en République islamique d'Iran à la lumière de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU, GOV/2019/32, Rapport du Directeur général, 2 sept. 2019.

Vérification et contrôle en République islamique d'Iran à la lumière de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU, GOV/INF/2019/10, Rapport du Directeur général, 9 sept. 2019.

Vérification et contrôle en République islamique d'Iran à la lumière de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU, GOV/2019/55, Rapport du Directeur général, 12 nov. 2019.

Vérification et contrôle en République islamique d'Iran à la lumière de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU, GOV/2020/51, Rapport du Directeur général, 12 nov. 2020.

Vérification et contrôle en République islamique d'Iran à la lumière de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU, GOV/INF/2021/1, Rapport du Directeur général, 1^{er} jan. 2021.

Vérification et contrôle en République islamique d'Iran à la lumière de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU, GOV/INF/2021/3, Rapport du Directeur général, 13 jan. 2021.

Vérification et contrôle en République islamique d'Iran à la lumière de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU, GOV/INF/2021/13, Rapport du Directeur général, 16 fév. 2021.

Vérification et contrôle en République islamique d'Iran à la lumière de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU, GOV/INF/2021/36, Rapport du Directeur général, 7 juill. 2021.

Vérification et contrôle en République islamique d'Iran à la lumière de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU, GOV/2022/24, Rapport du Directeur général, 30 mai 2022.

Résolutions du Conseil des Gouverneurs

Rapport du Directeur général sur la mise en œuvre de la résolution adoptée par le Conseil le 25 février 1993 (GOV/22236) et de l'accord entre l'Agence et la République populaire démocratique de Corée relatif à l'application de garanties dans le cadre du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (INFCIRC/403), GOV/2645, Résolution du Conseil des gouverneurs, 1^{er} avr. 1993.

Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran, GOV/2003/69, Résolution du Conseil des gouverneurs, 12 sept. 2003.

Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran, GOV/2003/81, Résolution du Conseil des gouverneurs, 12 nov. 2003.

Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran, GOV/2004/21, Résolution du Conseil des gouverneurs, 13 mars 2004.

Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran, GOV/2004/49, Résolution du Conseil des gouverneurs, 18 juin 2004.

Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran, GOV/2004/79, Résolution du Conseil des gouverneurs, 18 sept. 2004.

Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran, GOV/2004/90, Résolution du Conseil des gouverneurs, 29 nov. 2004.

Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran, GOV/2005/77, Résolution du Conseil des gouverneurs, 24 sept. 2005.

Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran et résolutions pertinentes du Conseil, GOV/2005/64, Résolution du Conseil des gouverneurs, 11 août 2005.

Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran, GOV/2006/14, Résolution du Conseil des gouverneurs, 4 fév. 2006.

Application du Plan d'action global commun et vérification et contrôle en République islamique d'Iran à la lumière de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU, GOV/2015/72, Résolution du Conseil des gouverneurs, 15 déc. 2015.

Accord de garanties TNP avec la République islamique d'Iran, GOV/2022/34, Résolution du Conseil des gouverneurs, 9 juin 2022.

Cour internationale de Justice

CIJ, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires dans un conflit armé*, avis consultatif du 8 juillet 1996, *Recueil 1996*.

CIJ, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif du 8 juillet 1996, *Recueil 1996*.

CIJ, *Affaire relative à certains actifs iraniens (République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique)*, Exceptions préliminaires soulevées par les États-Unis d'Amérique.

CIJ, *Violations alléguées du traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires de 1955 (République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique)*, Ordonnance du 3 octobre 2018, Déclaration de M. le juge *ad hoc* Momtaz, *Recueil 2018*.

CIJ, *Violations alléguées du traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires de 1955 (République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique)*, Requête introductive d'instance, *Recueil 2018*.

CIJ, *Violations alléguées du traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires de 1955 (République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique)*, Demande en indication de mesures conservatoires, *Recueil 2018*.

CIJ, *Violations alléguées du traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires de 1955 (République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique)*, Ordonnance du 3 octobre 2018, *Recueil 2018*.

CIJ, *Violations alléguées du traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires de 1955 (République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique)*, Exceptions préliminaires des États-Unis, *Recueil 2019*.

CIJ, *Violations alléguées du traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires de 1955 (République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique)*, Exceptions préliminaires – Arrêt du 3 février 2021, *Recueil 2021*.

Organisation des Nations Unies

Assemblée générale

A/47/342, 14 août 1992, *Rapport sur le Registre des armes classiques*.

A/61/514-S/2006/806, 12 oct. 2006, *Annexe : Réponse de la République islamique d'Iran aux propositions présentées le 6 juin 2006*.

- A/61/PV.10, 19 sept. 2006, *Assemblée générale, Soixante et unième session, 10^e séance plénière.*
- A/66/374, 23 sept. 2011, *La situation des droits de l'homme en République islamique d'Iran.*
- A/66/L.8, 14 nov. 2011, *Arabie saoudite : projet de résolution.*
- A/CN.10/179, 26 avr. 1993, *Annex : Speech by the state President, Mr. F. W. De Klerk, to a joint session of Parliament, 24 March 1993, Nuclear Non-Proliferation Treaty.*
- A/RES/3263 (XXIX), 9 déc. 1974, *Création d'une zone exempte d'armes nucléaires dans la région du Moyen-Orient.*
- A/RES/56/83, 28 jan. 2002, *Responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite.*
- A/RES/65/276, 10 mai 2011, *Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 3 mai 2011 : Participation de l'Union européenne aux travaux de l'Organisation des Nations Unies.*
- A/RES/69/188, 18 déc. 2014, *Situation des droits de l'homme en République populaire démocratique de Corée.*
- Résolution 2028 (XX), 19 nov. 1965, *Non-prolifération des armes nucléaires.*
- Résolution 3472 (XXX), 11 déc. 1975, *Étude complète de la question des zones exemptes d'armes nucléaires sous tous ses aspects.*

Résolutions du Conseil de sécurité

Iran

- S/RES/1737 (2006), 23 déc. 2006, *Non-prolifération.*
- S/RES/1747 (2007), 2 avr. 2007, *Non-prolifération.*
- S/RES/1803 (2008), 3 mars 2008, *Non-prolifération.*
- S/RES/1835 (2008), 27 sept. 2008, *Non-prolifération.*
- S/RES/1929 (2010), 9 juin 2010, *Non-prolifération.*
- S/RES/2231 (2015), 20 juill. 2015, *Non-prolifération.*

Autres situations

S/RES/1044 (1996), 31 jan. 1996, *Lettre datée du 9 janvier 1996, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de l’Ethiopie auprès de l’Organisation des Nations Unies concernant l’extradition des suspects recherchés pour la tentative d’assassinat du Président de la République arabe d’Egypte à Addis-Abeba (Ethiopie), le 26 juin 1995 (S/1996/10).*

S/RES/1054 (1996), 26 avr. 1996, *Lettre datée du 9 janvier 1996, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de l’Ethiopie auprès de l’Organisation des Nations Unies concernant l’extradition des suspects recherchés pour avoir participé à la tentative d’assassinat du Président de la République arabe d’Egypte à Addis-Abeba (Ethiopie), le 26 juin 1995 (S/1996/10).*

S/RES/1172 (1998), 6 juin 1998, *Paix et sécurité internationale.*

S/RES/1196 (1998), 16 sept. 1998, *Situation en Afrique.*

S/RES/1267 (1999), 15 oct. 1999, *Situation entre l’Iraq et le Koweït.*

S/RES/1506 (2003), 12 sept. 2003, *Jamahiriya arabe libyenne.*

S/RES/1518 (2003), 24 nov. 2003, *La situation entre l’Iraq et le Koweït.*

S/RES/1521 (2003), 22 déc. 2003, *Situation au Libéria.*

S/RES/1533 (2004), 12 mars 2004, *La situation concernant la République démocratique du Congo.*

S/RES/1540 (2004), 28 avr. 2004, *Non-prolifération des armes de destruction massive.*

S/RES/1544 (2004), 19 mai 2004, *La situation au Moyen-Orient, y compris la question palestinienne.*

S/RES/1572 (2004), 15 nov. 2004, *La situation en Côte d’Ivoire.*

S/RES/1695 (2006), 15 juill. 2006, *Non-prolifération : République populaire démocratique de Corée.*

S/RES/1696 (2006), 31 juill. 2006, *Non-prolifération.*

S/RES/1701 (2006), 11 août 2006, *La situation au Moyen-Orient.*

S/RES/1718 (2006), 13 déc. 2006, *Non-prolifération : République populaire démocratique de Corée.*

S/RES/1730 (2006), 19 déc. 2006, *Questions générales relatives aux sanctions.*

- S/RES/1874 (2009), 12 juin 2009, *Non-prolifération : République populaire démocratique de Corée.*
- S/RES/1907 (2009), 23 déc. 2009, *Paix et sécurité en Afrique.*
- S/RES/2048 (2012), 18 mai 2012, *La situation en Guinée-Bissau.*
- S/RES/2094 (2013), 7 mars 2013, *Non-prolifération : République démocratique de Corée.*
- S/RES/2118 (2013), 27 sept. 2013, *La situation au Moyen-Orient.*
- S/RES/2270 (2016), 2 mars 2016, *Non-prolifération : République populaire démocratique de Corée.*
- S/RES/232 (1966), Conseil de sécurité des Nations Unies, (*consulté le 18/02/2020*).
- S/RES/2375 (2017), 11 sept. 2017, *Non-prolifération : République populaire démocratique de Corée.*
- S/RES/418 (1977), 4 nov. 1977, *Afrique du Sud.*
- S/RES/457 (1979), 4 déc. 1979, *République islamique d'Iran-États-Unis.*
- S/RES/461 (1979), 4 déc. 1979, *République islamique d'Iran.*
- S/RES/661 (1990), 16 sept. 1990, *Iraq et Koweït.*
- S/RES/687 (1991), 3 avr. 1991.
- S/RES/731 (1992), 21 jan. 1992, *Jamahiriya arabe libyenne.*
- S/RES/748 (1992), 31 mars 1992, *Jamahiriya arabe libyenne.*
- S/RES/751 (1992), 24 avr. 1992, *Somalie.*
- S/RES/883 (1993), 11 nov. 1993.

Groupe des experts

- S/2012/395, 12 juin 2012, *Rapport final du Groupe d'experts créé par la résolution 1929 (2010).*
- S/2013/331, 5 juin 2013, *Rapport final du Groupe d'experts créé en application de la résolution 1929 (2010).*
- S/2014/394, 11 juin 2014, *Rapport final du Groupe d'experts créé par la résolution 1929 (2010).*

S/2015/401, 2 juin 2015, *Rapport final du Groupe d'experts créé par la résolution 1929 (2010)*.

Union européenne

Positions communes et décisions adoptées dans le cadre de la PESC

Décision 2010/413/PESC du Conseil du 26 juill. 2010 concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et abrogeant la position commune 2007/140/PESC, *J. O.*, L 195.

Décision 2013/255/PESC du Conseil du 31 mai 2013 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie, *J. O.*, L 147.

Décision 2011/235/PESC du Conseil du 12 avr. 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Iran, *J. O.*, L 100.

Décision 2014/145/PESC du Conseil du 17 mars 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, *J. O.*, L 78.

Décision 2014/512/PESC du Conseil du 31 juill. 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, *J. O.*, L 229.

Position commune 2007/140/PESC du Conseil du 27 fév. 2007 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *J. O.*, L 61.

Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 déc. 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires, *J. O.*, L 335.

Décision 2007/242/CE du Conseil du 23 avr. 2007 mettant en œuvre l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 423/2007 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *J. O.*, L 106.

Décision 2009/840/PESC du Conseil du 18 nov. 2009 mettant en œuvre la position commune 2007/140/PESC concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *J. O.*, L 303.

Décision 2012/35/PESC du Conseil du 23 jan. 2012 modifiant la décision 2010/413/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *J. O.*, L 19.

Décision 2012/152/PESC du Conseil du 15 mars 2012 modifiant la décision 2010/413/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *J. O.*, L 77.

- Décision 2011/783/PESC du Conseil du 1^{er} déc. 2011 modifiant la décision 2010/413/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *J. O.*, L 319.
- Décision 2012/635/PESC du Conseil du 15 oct. 2012 modifiant la décision 2010/413/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *J. O.*, L 19.
- Décision 2012/829/PESC du Conseil du 21 déc. 2012 modifiant la décision 2010/413/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *J. O.*, L 356.
- Décision 2014/21/PESC du Conseil du 20 jan. 2014 modifiant la décision 2010/413/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *J. O.*, L 15.
- Décision 2011/299/PESC du Conseil du 23 mai 2011 modifiant la décision 2010/413/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *J. O.*, L 136.
- Décision (PESC) 2015/1863 du Conseil du 18 oct. 2015 modifiant la décision 2010/413/PESC du Conseil concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *J. O.*, L 274.
- Décision 2012/168/PESC du Conseil du 23 mars 2012 modifiant la décision 2011/235/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Iran, *J. O.*, L 87.
- Décision 2013/124/PESC du Conseil du 11 mars 2013 modifiant la décision 2011/235/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Iran, *J. O.*, L 68.
- Décision 2014/205/PESC du Conseil du 10 avr. 2014 modifiant la décision 2011/235/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Iran, *J. O.*, L 109.
- Décision 2012/810/PESC du Conseil du 20 déc. 2012 modifiant la décision 2011/235/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Iran, *J. O.*, L 352.
- Décision (PESC) 2022/346 du Conseil du 1^{er} mars 2022 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, *J. O.*, L 63.
- Position commune 2008/479/PESC du Conseil du 23 juin 2008 modifiant la position commune 2007/140/PESC concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *J. O.*, L 163.
- Position commune 2007/246/PESC du Conseil du 23 avr. 2007 modifiant la position commune 2007/140/PESC concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *J. O.*, L 61.

Position commune 2008/652/PESC du Conseil du 7 août 2008 modifiant la position commune 2007/140/PESC concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *J. O.*, L 213.

Position commune 2008/842/PESC du Conseil du 10 nov. 2008 modifiant les annexes III et IV de la position commune 2007/140/PESC concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *J. O.*, L 300.

Règlements adoptés dans le cadre de la PESC

Règlement (CE) n° 423/2007 du Conseil du 19 mai 2007 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *J. O.*, L 103.

Règlement (UE) n° 961/2010 du Conseil du 25 oct. 2010 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et abrogeant le règlement (CE) n° 423/2007, *J. O.*, L 281.

Règlement (UE) n° 267/2012 du Conseil du 23 mars 2012 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et abrogeant le règlement (UE) n° 961/2010, *J. O.*, L 88.

Règlement (UE) n° 36/2012 du Conseil du 18 jan. 2012 concernant l'adoption de mesures restrictives en raison de la situation en Syrie et abrogeant le règlement (UE) n° 442/2011, *J. O.*, L 16.

Règlement (CE) n° 428/2009 du Conseil du 5 mai 2009 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit de biens à double usage, *J. O.*, L 134.

Règlement d'exécution (UE) n° 2015/1862 du Conseil du 18 oct. 2015 mettant en œuvre le règlement (UE) n° 267/2012 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *J. O.*, L 274.

Règlement délégué (UE) n° 2018/1100 de la Commission du 6 juin 2018, modifiant l'annexe du règlement (CE) n° 2271/96 du Conseil portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant, *J. O.*, L 199.

Règlement (CE) n° 1110/2008 du Conseil du 10 nov. 2008 modifiant le règlement (CE) n° 423/2007 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *J. O.*, L 200.

Règlement (CE) n° 618/2007 du Conseil du 5 juin 2007 modifiant le règlement (CE) n° 423/2007 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *J. O.*, L 143.

Règlement (UE) n° 590/2010 de la Commission du 5 juill. 2010, modifiant le règlement (CE) n° 474/2006 établissant la liste communautaire des transporteurs aériens qui font l'objet d'une interdiction d'exploitation dans la Communauté, *J. O.*, L 170.

Règlement (UE) n° 1263/2012 du Conseil du 21 déc. 2012 modifiant le règlement (UE) n° 267/2012 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *J. O.*, L 356.

Règlement (UE) n° 2015/1861 du Conseil du 18 oct. 2015 modifiant le règlement (UE) n° 267/2012 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *J. O.*, L 274.

Règlement (CE) n° 2271/96 du Conseil du 22 nov. 1996 portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant, *J. O.*, L 309.

Règlement (CE) n° 1781/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 nov. 2006, relatif aux informations concernant le donneur d'ordre accompagnant les virements de fonds, *J. O.*, L 345.

États-Unis

Executive orders

Executive Order 13622, Authorizing Additional Sanctions With Respect to Iran, 30 juill. 2012.

Executive Order 13628, Authorizing the Implementation of Certain Sanctions Set Forth in the Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012 and Additional Sanctions With Respect to Iran, 9 oct. 2012.

Executive Order 12170, Blocking Iranian Government Property, 14 nov. 1979.

Executive Order 12724, Blocking Iraqi Government Property and Prohibiting Transactions With Iraq, 13 août 1990.

Executive Order 13667, Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Conflict in the Central African Republic, 15 mai 2014.

Executive Order 13438, Blocking Property of Certain Persons Who Threaten Stabilization Efforts in Iraq, 17 juill. 2007.

Executive Order 13572, Blocking Property of Certain Persons With Respect to Human Rights Abuses in Syria, 29 avr. 2011.

Executive Order 13553, Blocking Property of Certain Persons With Respect to Serious Human Rights Abuses by the Government of Iran and Taking Certain Other Actions, 28 sept. 2010.

Executive Order 13846, Blocking Property of the Government of Iran and Iranian Financial Institutions, 5 fév. 2012.

Executive Order 13382, Blocking Property of Weapons of Mass Destruction Proliferators and Their Supporters, 28 juin 2005.

Executive Order 13606, Blocking the Property and Suspending Entry Into the United States of Certain Persons With Respect to Grave Human Rights Abuses by the Governments of Iran and Syria via Information Technology, 22 avr. 2012.

Executive Order 13902, Imposing Sanctions With Respect to Additional Sectors of Iran, 10 jan. 2020.

Executive Order 13876, Imposing Sanctions With Respect to Iran, 24 juin 2019.

Executive Order 13871, Imposing Sanctions With Respect to the Iron, Steel, Aluminum, and Copper Sectors of Iran, 8 mai 2019.

Executive Order 13765, Minimizing the Economic Burden of the Patient Protection and Affordable Care Act Pending Repeal, 20 jan. 2017.

Executive Order 12205, Prohibiting Certain Transactions with Iran, 7 avr. 1980.

Executive Order 12211, Prohibiting Certain Transactions with Iran, 17 avr. 1980.

Executive Order 12959, Prohibiting Certain Transactions with Respect to Iran, 6 mai 1995.

Executive Order 13059, Prohibiting Certain Transactions with Respect to Iran, 19 sept. 1997.

Executive Order 12957, Prohibiting Certain Transactions with Respect to the Development of Iranian Petroleum Resources, 15 mars 1995.

Executive Order 12613, Prohibiting Imports from Iran, 30 oct. 1987.

Executive Order 12938, Proliferation of Weapons of Mass Destruction, 14 nov. 1994.

Executive Order 13846, Reimposing Certain Sanctions With Respect to Iran, 6 août 2018.

Executive Order 13716, Revocation of Executive Orders 13574, 13590, 13622, and 13645 With Respect to Iran, Amendment of Executive Order 13628 With Respect to Iran, and Provision of Implementation Authorities for Aspects of Certain Statutory Sanctions Outside the Scope of U.S. Commitments Under the Joint Comprehensive Plan of Action of July 14, 2015, 16 jan. 2016.

Executive Order 12282, Revocation of Prohibitions against Transactions Involving Iran, 19 jan. 1981.

Actes du Congrès

Iran and Libya Sanctions Act, 1996, *50 U.S.C. 1701 et seq.*

Arms Export Control Act, 1976, *22 U.S.C. sec. 2780 et seq.*

Atomic Energy Act, 1954, *42 U.S.C. sec. 2011 et seq.*

Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act, 2010, *22 U.S.C. sec. 8501 et seq.*

Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, 2017, *22 U.S.C. sec. 9525 et seq.*

Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act ou Helms-Burton Act, 12 mars 1996, *P.L. 104-114.*

Export Administration Act, 1979.

Foreign Assistance Act, 1961, *22 U.S.C. sec. 2151 et seq.*

International Emergency Economic Powers Act, 1977, *50 U.S.C. sec. 1701 et seq.*

Iran Freedom Support Act, 30 sept. 2006, *P.L. 109-293, 50 U.S.C. sec. 1701 et seq.*

Iran Nuclear Agreement Review Act, 22 mai 2015, *P.L. 114-17.*

Iran Sanctions, Accountability, and Human Rights Act, 2012, *S.2101 – 112th Congress (2011-2012).*

Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act, 2012, *22 U.S.C. sec. 8701 et seq.*

Iran-Iraq Arms Nonproliferation Act, 1992, *50 U.S.C. 1701 et seq.*

Iranian Freedom and Counter-Proliferation Act, 2013, *22 U.S.C. sec. 8801 et seq.*

Iranian Transactions and Sanctions Regulations, 2012, *31 CFR 560.*

Index

Les entrées référencées renvoient à des numéros de paragraphe.

- AEOI, 254, 430
- aeoi, 206
- Ahmadinejad, Mahmoud
 - élection (2005), 308–310
- AIEA
 - inspections spéciales, 196
 - saisine du Conseil de sécurité, 342–346
 - sanctions institutionnelles, 341
 - suspension de la coopération technique, 417–418
- ajustement budgétaire, 630–632
- aléa moral, 926
- appréciation du rial, 891
- armes nucléaires
 - ambiguïté de l’Iran, 199
 - fonctionnement, 65–66
 - licéité, 72–74
- assassinats ciblés, 800–803
- Atoms for Peace*, 45, 73, 77
- Banque européenne d’investissement (BEI), 1093–1095
- blocage, loi de, 1101–1102
- blocage, loi de , 170–175
- boycott, 27, 34
- Bruxelles, accord de, 280–283
- certification du PAGC, 911–913
- chômage, 655–657
- CIJ, 1086–1089
- combustible nucléaire
 - fabrication, 216
 - offre d’échange de combustible (Brésil et Turquie), 811–814
 - retraitement, 217–219
 - réacteur de recherche de Téhéran, 807–810
- Comité des sanctions, 439
- conformité des opérateurs privés, 705–712
- contournement, 739, 738–740
- contrôle des exportations, 699–702, 950
- coopération nucléaire
 - Allemagne, 81, 83
 - Chine, 214
 - encadrement, 961–964
 - États-Unis, 77–79
 - France, 81, 83
- coopération nucléaires
 - Allemagne, 157
 - Chine, 158–159
 - France, 157
 - Russie, 158–160
- Corps des gardiens de la révolution islamique, 255, 431, 434–436, 544–546
- corruption, 771–772
- Crimée, annexion, 492
- crise des otages, 142–149
- cycle du combustible nucléaire, 67
 - Iran, 211–219
- dialogue critique entre l’Iran et l’Europe, 258–259
- dialogue global entre l’Iran et l’Europe, 260–261
- dialogue élargie entre l’Europe et l’Iran, 983–986
- dilemme de sécurité, 193–195

- Iran, 197–200
- diplomatie coercitive, 6, 123
- diplomatie incitative, 5, 122
- diversification commerciale, 685
- diversification de l'économie, 675–677
- dollar, privilège exorbitant, 489
- droits de l'homme, violations, 501–503
 - sanctions, 519–524
- détonique, 131–132
- détroit d'Ormuz, 763–765
- E3, initiative, 244–248
- eau lourde
 - Arak, 177
- économie de résistance, 678
- économie informelle, 658
- embargo, 34
- enrichissement
 - laser, 212–213
 - Natanz, 177
- État islamique, 889
- Etat islamiqueÉtat islamique, 969–971
- exportations pétrolières, 894–896
- filière d'approvisionnement, 946–949
- garanties de sécurité, 81
- guerre en Ukraine, 1146
- Guide suprême, 250, 252
- Haut représentant pour la PESC, 287–288
- inflation, 642–653, 891
- INSTEX, 1103–1107
- investissements directs à l'étranger, 635–639
- inégalités, 662–664
- IRISL, 437–438, 547
- Khan, réseau, 88, 212
- minilatéralisme, 247
- missiles balistiques, 228, 230–234, 1034
- MODAFL, 253
- mécanisme de règlement des différends (ou *snap back*), 956–960, 1136, 1134–1136
- name and shame*, 27
- Obama, Barack
 - main tendue, 785–787
- OFAC, 478–482
- Oman, discussions secrètes, 824–829, 832–835
- OMC, 1082
- outils automatisés de filtrage, 713–715
- paquet nucléaire de Lausanne, 898–902
- Paris, accord de, 285–288, 294–298
- patience stratégique, 1124, 1126–1127
- pauvreté, 664
- PESC, 455–458
- Plan d'action conjoint (PAC), 840–856
- Plan d'action global conjoint (PAGC), 903–906
- possible dimension militaire, 927–930
- pression maximale, 1060, 1048–1060
- prolif, 741
- prolifération nucléaire, 71
 - Afrique du Sud, 83–86
 - Corée du Nord, 98–100
 - Inde, 87–91, 161
 - Iraq, 94–95
 - Libye, 96–97
 - Pakistan, 88–91
- protocole additionnel, 924
 - signature, 264–266
- puissance
 - hard power*, 290

- soft power*, 290
- définition, 30
- renforcement de l'euro, 1166
- reprise économique, 893, 999–1004
- retrait des États-Unis du PAGC
 - conditions d'un nouvel accord, 1044–1047
 - décision, 1026
 - licéité, 1070
 - motifs, 1040, 1028–1040
- Rohani, Hassan
 - élection, 830–831
- rubrique 3.1 modifiée des arrangements subsidiaires, 761, 923
- réactions à l'illicite, 20–25
 - contre-mesures, 23
 - rétorsion, 24
- récession économique, 610–611, 1112–1114
- réformes, 1018–1021
- répression, 1147
- résilience économique, 672
- sanctions
 - aide financière internationale, 633
 - allègement, 853–856
 - américaines, 474
 - armes, 148, 163–164, 419–422, 952–954
 - assurance maritime, 572, 613, 615
 - Banque centrale, 576
 - biens et technologies nucléaires, 414–415, 549
 - biens et technologies à double usage, 416, 550
 - commerciales, 34
 - concept, 15–36
 - Conseil de sécurité, 375–389
 - contournement, 726, 737–746, 1120–1122
 - culturelles, 31
 - demandes d'exemptions, 1096–1098
 - diplomatiques, 32
 - dites « intelligentes » (*smart sanctions*), 36, 1154–1156
 - détournement, 726
 - effets, 46–53
 - efficacité, 54–62
 - efficacité, 38
 - enseignement et formation, 718–723
 - européennes, 459–472
 - extraterritoriales, 167–495, 1008–1012, 1076–1079
 - financement de l'État, 574
 - financières, 35, 423–425, 579–582
 - institutionnelles, 28–29
 - levée, 933
 - licéité, 756–758
 - objectifs, 38–45
 - pétrole, 166–168, 564
 - sportives, 31
 - transports, 426–428, 554–555, 569
 - économiques, 33
- sites nucléaires non déclarés, 106–107
- Stratégie européenne contre la prolifération des armes de destruction massive, 292–293
- Stuxnet, 795–799
- sunset clauses*, 1035–1037
- SWIFT, 583–587
- Syrie, 888, 968
- terrorisme
 - sanctions, 152–154, 515
 - soutien, 150–151
- TNP, Traité sur la non-prolifération nucléaire, 75–77
 - Article II, 355–361
 - Article III, 351–354

Article IV, 961

Téhéran, Déclaration de, 154–160

uranium sous forme métallique, 130–131

violation d'un accord de garanties, 349–350

ZEAN, zone exempte d'armes nucléaires,
79

économie de résistance, 681, 1118–1119

économie informelle, 661

Table des matières

Avertissement	iii
Remerciements	v
Résumé	vii
Title and abstract	viii
Sommaire	ix
Liste des acronymes	xi

INTRODUCTION	1
Section I Définitions et pratiques des sanctions économiques	9
§1 Le concept de « sanctions économiques »	9
A L'emploi contesté du terme de « sanction » en droit international public	9
1 L'absence de processus judiciaire ou disciplinaire	10
2 Les réactions à l'illicite en droit international	13
B La typologie des sanctions internationales	16
1 Selon leurs auteurs	17
2 Selon leur contenu	19
§2 Le recours aux sanctions économiques pour répondre à des situations particulières	23
A Objets et buts des sanctions économiques	23
1 Les objectifs vis-à-vis de la cible	24
2 Les objectifs partisans de l'émetteur	25
3 Les objectifs liés aux États tiers	26
B Les effets des sanctions économiques	27
1 Les conséquences sur le pays visé	27
2 Les conséquences sur le pays émetteur	31
C La question de l'efficacité des sanctions économiques	32
1 Une absence de consensus	32
2 Les facteurs de succès des sanctions économiques	35
Section II Sanctions économiques et prolifération nucléaire	38
§1 L'encadrement international des activités nucléaires	38
A Le fonctionnement des armes nucléaires	38
1 La technologie des armes	38
2 La dualité des activités du cycle nucléaire et l'accès aux matières fissiles	39
B Les armes nucléaires et le droit international	41
1 La question de la licéité des armes nucléaires	41
2 L'ordre nucléaire international	43
a <i>Le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires</i>	43
b <i>Les autres normes et instruments de la non-prolifération</i>	46
§2 L'utilisation des sanctions économiques pour empêcher la prolifération nucléaire	48
A L'inefficacité des sanctions à l'encontre des États proliférant en dehors du régime de non-prolifération	48
a <i>L'obtention de l'arme nucléaire par l'Afrique du Sud en dépit des sanctions économiques liées à l'apartheid</i>	48
b <i>La confrontation entre l'Inde et le Pakistan</i>	50

B	La systématisation du recours aux sanctions économiques pour dissuader la prolifération nucléaire	53
1	Les épisodes de prolifération par des États parties au TNP	53
a	<i>L'Iraq</i>	53
b	<i>La Libye</i>	55
2	Le cas particulier de la Corée du Nord	56
	Section III Objet de la recherche	58
§1	Les délimitations du cadre de recherche	58
A	Question de recherche	58
B	Cadre temporel	61
C	Sources	62
§2	Une approche méthodologique articulant analyses quantitatives et qualitatives	64
A	Les limites des études transversales pour étudier l'efficacité des sanctions économiques	64
B	L'analyse d'un cas particulier pour améliorer la compréhension des sanctions économiques	67
§3	Organisation de la recherche	69

PARTIE I LA CONSTRUCTION PRAGMATIQUE D'UN RÉGIME DE SANCTIONS MULTIDIMENSIONNEL 71

Titre I La faillite des premiers dispositifs coercitifs ou incitatifs 73

Chapitre 1 L'inefficacité des sanctions unilatérales préventives 75

Section I L'adoption de sanctions économiques en réponse à la rationalité douteuse du programme nucléaire civil iranien 76

§1 Les ambitions nucléaires du Shah contrariées par la révolution islamique 76

A Le programme nucléaire du Shah avec le soutien des Occidentaux 77

1 *Atoms for Peace* et l'entrée de l'Iran dans l'ère nucléaire 77

2 Un projet électronucléaire ambitieux 79

a *La déconnexion entre les besoins énergétiques de l'Iran et les capacités de production d'électricité* 79

b *L'indispensable coopération internationale pour acquérir la technologie nucléaire* 81

3 L'arrêt du programme nucléaire civil iranien 82

B La dégradation de la relation irano-américaine et l'adoption des premières sanctions économiques 83

1 Les mesures adoptées à l'encontre de l'Iran à la suite de la crise des otages . 83

a *La crise des otages* 83

b *L'adoption des premières sanctions économiques contre l'Iran* 85

c *La libération des otages et la levée des sanctions économiques* 86

2 L'arme économique pour lutter contre le terrorisme 88

a *La désignation de l'Iran comme État soutenant le terrorisme* 89

b *Les sanctions américaines en réponse au soutien de l'Iran au terrorisme* . 90

§2 L'adoption des premières sanctions américaines pour freiner les ambitions nucléaires de l'Iran 92

A La politique nucléaire de l'Iran après la révolution islamique 92

1 La reprise des activités nucléaires dans le contexte de la guerre Iran-Iraq . . 92

2 L'accélération du programme nucléaire iranien avec la coopération de la Chine et de la Russie 94

B Les premières mesures prises par les États-Unis pour contenir le renforcement des capacités militaires iraniennes 96

1 Les sanctions sur les transferts d'armes et de technologies liées à l'armement 96

a	<i>Les inquiétudes américaines quant à un risque de prolifération nucléaire en Iran</i>	97
b	<i>L'extension de l'embargo sur les armes aux entités non-américaines</i>	98
2	Les mesures pour réduire les capacités financières de l'Iran à développer des armes de destruction massive	99
a	<i>Les restrictions sur les flux de commerce et d'investissement avec l'Iran</i>	99
b	<i>L'opposition des États tiers aux sanctions secondaires américaines</i>	102
Section II L'existence d'un programme nucléaire clandestin en Iran		105
§1	Les doutes sur les ambitions nucléaires de l'Iran	105
A	Les avancées dissimulées du programme nucléaire malgré les sanctions	106
1	Le déclenchement de la crise nucléaire iranienne	106
a	<i>Les révélations du Conseil national de la résistance iranienne</i>	106
b	<i>La confirmation par l'AIEA de sites nucléaires non déclarés en Iran</i>	107
2	Les premières réponses à la crise nucléaire iranienne	109
a	<i>Le rappel à l'Iran de ses engagements internationaux</i>	109
b	<i>Le refus des États-Unis de négocier avec l'Iran</i>	111
B	La tentation du nucléaire militaire	114
1	Les préoccupations sécuritaires	114
a	<i>Le dilemme de sécurité, principale cause de prolifération nucléaire</i>	114
b	<i>Les menaces à la sécurité de l'Iran</i>	116
2	L'arme nucléaire, instrument de puissance et de pouvoir	119
a	<i>Un symbole de prestige et de modernité</i>	119
b	<i>Un outil politique pour répondre à des intérêts nationaux et bureaucratiques particuliers</i>	121
§2	L'indéniable dimension militaire du programme nucléaire iranien	123
A	La dissimulation des efforts iraniens pour maîtriser toutes les activités du cycle nucléaire	123
1	L'amont du cycle du combustible nucléaire	124
a	<i>L'extraction et la purification de l'uranium</i>	124
b	<i>L'enrichissement de l'uranium et la fabrication du combustible nucléaire</i>	125
2	L'utilisation et le retraitement du combustible nucléaire	126
a	<i>La déconnexion entre la volonté d'enrichir de l'uranium et les capacités de production d'électricité de l'Iran</i>	126
b	<i>Le retraitement du combustible irradié et la voie du plutonium</i>	128
B	De nombreuses activités aux dimensions exclusivement militaires	129
1	Les travaux liés à la conception d'une tête nucléaire	129
a	<i>La maîtrise des propriétés physiques et chimiques de la matière fissile</i>	130

<i>b</i>	<i>La conception d'un dispositif explosif</i>	131
<i>c</i>	<i>L'intégration de la charge explosive dans une tête de missile</i>	132
2	Le dynamisme du programme balistique iranien	133
<i>a</i>	<i>Les missiles balistiques, vecteurs potentiels d'ogives nucléaires</i>	133
<i>b</i>	<i>Les particularités du programme balistique de l'Iran</i>	134
Chapitre 2 L'échec de la diplomatie incitative des Européens		139
Section I Le déploiement de la diplomatie incitative des Européens . .		139
§1	Le lancement de l'initiative européenne sur le dossier nucléaire iranien	140
A	Un format <i>ad hoc</i> de négociation intergouvernementale inédit	140
1	L'entrée en scène des Européens	141
<i>a</i>	<i>Le lancement de l'initiative diplomatique des E3</i>	141
<i>b</i>	<i>Les motivations politiques des E3</i>	143
2	Le cadre des négociations avec l'Iran	145
<i>a</i>	<i>Les institutions iraniennes</i>	145
<i>b</i>	<i>Le processus décisionnel en matière de sécurité nationale</i>	147
B	La relation entre l'Iran et les Européens avant 2003	149
1	La détérioration de la relation entre l'Europe et l'Iran après la révolution islamique	149
2	La reprise mouvementée du dialogue	150
<i>a</i>	<i>Le dialogue critique</i>	150
<i>b</i>	<i>Le dialogue global</i>	152
§2	La suspension des activités nucléaires sensibles en contrepartie d'une coopération accrue avec les Européens	154
A	La déclaration de Téhéran d'octobre 2003	154
1	L'engagement renouvelé de l'Iran au régime de non-prolifération nucléaire	155
<i>a</i>	<i>La signature par l'Iran du protocole additionnel de l'AIEA</i>	155
<i>b</i>	<i>La suspension volontaire par l'Iran de certaines activités nucléaires</i>	157
2	Les contreparties européennes des mesures de confiance prises par l'Iran	158
<i>a</i>	<i>L'ouverture du dialogue avec les Européens pour une coopération de long terme</i>	158
<i>b</i>	<i>La non-transmission du dossier nucléaire iranien au Conseil de sécurité</i>	160
B	La nécessité de renforcer les engagements de l'Iran	163
1	Le renforcement des suspicions européennes sur la nature du programme nucléaire iranien	163
<i>a</i>	<i>La mise en œuvre des dispositions de la Déclaration de Téhéran</i>	163
<i>b</i>	<i>De nouvelles révélations sur les activités nucléaires passées de l'Iran</i>	164

2	L'échec de l'accord de Bruxelles du 23 février 2004	165
Section II Les limites de l'approche incitative européenne		167
§1	L'accord de Paris du 15 novembre 2004	167
A	L'acquisition d'une dimension européenne à l'initiative de la troïka	167
1	L'implication du Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune	167
2	L'action de l'Union européenne en matière de non-prolifération	169
a	<i>Les initiatives européennes pour renforcer le régime de non-prolifération</i>	169
b	<i>La Stratégie contre la prolifération des armes de destruction massive</i>	171
B	L'accord de Paris du 15 novembre 2004	172
1	La reprise des négociations avec le E3/UE	172
2	Le contenu de l'accord de Paris	173
§2	Les difficultés de l'approche diplomatique européenne	175
A	L'évolution défavorable du contexte international	175
1	Des conditions favorables ayant permis des avancées diplomatiques	175
a	<i>L'isolement de l'Iran en raison des sanctions imposées par les États-Unis</i>	175
b	<i>Un cadre de négociations propice aux avancées diplomatiques</i>	176
2	Les limites du dialogue avec les Européens	178
a	<i>Le mécontentement de la population iranienne</i>	178
b	<i>L'arrivée au pouvoir de Mahmoud Ahmadinejad</i>	179
B	Vers une approche multilatérale et coercitive du dossier nucléaire iranien	181
1	L'impasse des négociations après la reprise des activités nucléaires suspendues par l'Iran	181
a	<i>La relance des activités de conversion et le rejet de l'offre de coopération européenne</i>	181
b	<i>Le changement de ton de l'AIEA vis-à-vis de l'Iran</i>	184
2	L'absence de consensus des membres du P5 sur une saisine du Conseil de sécurité	186
a	<i>Le rapprochement euro-américain eu égard à la situation iranienne</i>	186
b	<i>L'opposition de la Chine et de la Russie à une saisine du Conseil de sécurité</i>	187

Titre II La dynamique du temps des sanctions économiques 193

Chapitre 3 L'engagement renouvelé du Conseil de sécurité 195

Section I La saisine du Conseil de sécurité par l'AIEA 195

§1	Les limites des compétences de l'AIEA	196
A	L'encadrement de la procédure de saisine du Conseil de sécurité par l'AIEA . .	196
1	Les limites des pouvoirs de vérification et de sanction de l'Agence	196
2	Les situations dans lesquelles l'AIEA peut saisir le Conseil de sécurité	198
B	Les manquements de l'Iran à ses engagements internationaux	200
1	Le non-respect par l'Iran des dispositions de son accord de garanties	200
2	L'absence de violation du Traité de non-prolifération par l'Iran	202
a	<i>Le non-respect des accords de garantie et la question de la violation du TNP203</i>	
b	<i>Du débat sur l'intention de fabriquer une arme nucléaire</i>	204
§2	Le transfert du dossier iranien au Conseil de sécurité	207
A	La saisine du Conseil de sécurité	207
1	La décision du Conseil des gouverneurs de saisir le Conseil de sécurité	207
a	<i>La poursuite par l'Iran de ses activités d'enrichissement</i>	208
b	<i>La résolution GOV/2006/14</i>	210
2	L'entrée en scène du Conseil de sécurité	212
a	<i>La déclaration du Conseil de sécurité du 29 mars 2006</i>	212
b	<i>La contestation par l'Iran de la procédure engagée à son encontre</i>	213
B	Les sanctions économiques prévues par la Charte des Nations Unies	215
1	Le fondement des mesures coercitives des Nations Unies	215
a	<i>Les mesures prévues par le Chapitre VII de la Charte</i>	215
b	<i>Le caractère de « sanction » des mesures coercitives des Nations Unies . .</i>	218
2	La mise en œuvre de sanctions économiques par le Conseil de sécurité	219
a	<i>L'exécution des mesures prévues par le Chapitre VII</i>	219
b	<i>La pratique des sanctions par les Nations Unies</i>	220
Section II L'adoption de sanctions économiques par le Conseil de sécurité des Nations Unies		223
§1	La double approche du P5+1	223
A	La poursuite des négociations dans un format élargi	224
1	La nature politique et juridique du P5+1	224
2	Le rejet par l'Iran des propositions du P5+1	225
3	Le non-respect par l'Iran des dispositions de la résolution 1696	228
B	L'adoption de sanctions économiques par le Conseil de sécurité	229
1	La résolution 1737 du 23 décembre 2006	229
2	Le renforcement des mesures coercitives	232
3	Le manque de cohésion politique au sein du P5+1	235
§2	Le contenu des sanctions du Conseil de sécurité	236

A	Les sanctions sectorielles	236
1	Mesures à effet direct sur le développement d'un programme nucléaire militaire	237
a	<i>Les activités nucléaires</i>	237
b	<i>Les capacités militaires de l'Iran</i>	239
2	Mesures à effet indirect	241
a	<i>Secteur financier</i>	241
b	<i>Le secteur des transports</i>	243
B	Les sanctions individuelles	244
1	Les désignations par le Conseil de sécurité	244
a	<i>Personnes et entités concourant au programme nucléaire et/ou au programme balistique</i>	244
b	<i>Le Corps des Gardiens de la révolution</i>	247
c	<i>La société iranienne de transport maritime IRISL</i>	249
2	Les désignations par le Comité des sanctions	249
a	<i>Les procédures de modification de la liste</i>	249
b	<i>La modification des listes</i>	250

Chapitre 4 Les sanctions économiques de l'Union européenne et des États-Unis 255

Section I La capacité des États-Unis et de l'Union européenne d'adopter des sanctions autonomes 256

§1 Les sanctions autonomes de l'Union européenne et des États-Unis 256

A	Les sanctions économiques comme instrument de la Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne (PESC)	257
1	Les fondements des mesures restrictives européennes	257
a	<i>La PESC comme vecteur des valeurs et principes défendus par l'Union européenne</i>	257
b	<i>L'adoption de sanctions dans le cadre de la PESC</i>	260
2	La mise en œuvre des mesures restrictives européennes	261
a	<i>La mise en œuvre directe par les institutions européennes</i>	261
b	<i>La mise en œuvre indirecte par les États membres</i>	263
i	L'application des mesures restrictives	263
ii	Le contrôle et la sanction des violations des mesures restrictives	265
B	Les sanctions économiques comme moyen pour les États-Unis de défendre leurs intérêts nationaux et de mettre en œuvre leur politique étrangère	267
1	La complexité des sanctions américaines	267
a	<i>Un cadre juridique multiple</i>	267

<i>b</i>	<i>Le dispositif de mise en œuvre des sanctions américaines</i>	269
2	Le caractère extraterritorial de certaines sanctions américaines	272
<i>a</i>	<i>Les fondements d'applicabilité extraterritoriale</i>	272
i	L'extension du lien personnel	273
ii	L'extension du lien territorial	275
iii	L'absence de titre	277
<i>b</i>	<i>Les conséquences pour les entreprises étrangères</i>	277
§2	Une réponse à l'inaction du Conseil de sécurité sur les autres volets du dossier iranien	280
A	Les limites de l'action du Conseil de sécurité	280
1	Le renforcement des activités déstabilisatrices de l'Iran	280
<i>a</i>	<i>L'accroissement de l'influence régionale</i>	280
<i>b</i>	<i>Les violations des droits de l'homme</i>	282
2	L'absence de réaction du Conseil de sécurité	284
<i>a</i>	<i>Le Conseil de sécurité et les actions terroristes manipulées par les États</i>	284
<i>b</i>	<i>Le Conseil de sécurité et les violations des droits de l'homme</i>	287
B	Les sanctions prises par les États-Unis et l'Union européenne	289
1	Les mesures décidées eu égard au soutien de l'Iran au terrorisme international	290
2	Les mesures adoptées en réponse aux violations des droits de l'homme	291
<i>a</i>	<i>Les sanctions américaines</i>	292
<i>b</i>	<i>Les mesures restrictives européennes</i>	293
Section II Les sanctions autonomes en lien avec le programme nucléaire		295
§1	L'application et le dépassement de la portée des sanctions onusiennes	295
A	La transposition des sanctions onusiennes relatives à l'Iran	295
1	Dans la législation européenne	295
<i>a</i>	<i>L'encadrement par le droit de l'Union européenne</i>	295
<i>b</i>	<i>L'adoption des positions communes et règlements permettant la mise en œuvre des mesures des Nations Unies vis-à-vis de l'Iran</i>	297
2	Dans la législation américaine	298
<i>a</i>	<i>La transposition des résolutions du Conseil de sécurité en droit américain</i>	298
<i>b</i>	<i>Le cas des sanctions contre l'Iran</i>	300
B	L'élargissement de la portée des mesures du Conseil de sécurité par l'Union européenne	301
1	Ratione personae	302
<i>a</i>	<i>Personnes et entités concourant au programme nucléaire et/ou au programme balistique</i>	303
<i>b</i>	<i>Corps des gardiens de la révolution</i>	305

c	<i>Compagnie de transport maritime de la République islamique d'Iran</i>	306
2	Ratione materiae	307
a	<i>L'élargissement de la liste des biens et technologies soumis à restriction</i>	307
b	<i>Le gel des fonds de la Banque Melli</i>	308
c	<i>Les mesures visant les aéronefs et navires</i>	310
§2	Mesures autonomes	311
A	Les sanctions portant sur les secteurs clés de l'économie iranienne	311
1	Le pétrole, talon d'Achille de l'économie iranienne	311
a	<i>Les ressources naturelles, malédiction ou aubaine ?</i>	311
i	Une économie de rente fondée sur les exportations de pétrole	311
ii	Un secteur fragilisé	313
b	<i>Les restrictions visant le secteur énergétique iranien</i>	316
i	Les restrictions sur les importations iraniennes	316
ii	L'embargo sur les produits pétroliers iraniens	317
2	Le secteur des transports	319
a	<i>Le transport maritime et aérien</i>	319
b	<i>Les assurances de transport</i>	320
B	Les sanctions à l'encontre du secteur financier	321
1	Les mesures visant l'État iranien	321
a	<i>Le financement de l'État iranien</i>	321
b	<i>Le gel des avoirs de la Banque centrale d'Iran</i>	323
2	Les mesures visant les institutions financières	324
a	<i>L'accès aux marchés financiers américain et européen</i>	325
b	<i>La déconnexion des banques iraniennes du réseau SWIFT</i>	326

PARTIE II LA CONTRIBUTION LIMITÉE DU RÉGIME DE SANCTIONS À LA RÉOLUTION DE LA CRISE .335

Titre I Le rôle des sanctions économiques dans la reprise des négociations	337
Chapitre 5 Les effets des sanctions sur l'économie iranienne .	339
Section I La dégradation de la situation économique de l'Iran	340
§1 Les effets des sanctions sur l'environnement macroéconomique	341
A Les conséquences des sanctions sur l'activité	341
1 La baisse du PIB, principal indicateur de la santé d'une économie	341
a <i>Le ralentissement de la croissance économique</i>	341
b <i>La récession de 2012</i>	343
2 Les conséquences des sanctions sur le secteur énergétique	344
a <i>La contraction du marché du pétrole iranien</i>	344
b <i>Les importations de produits pétroliers raffinés</i>	347
B La transmission des effets des sanctions économiques par le canal de la balance des paiements	348
1 L'affaiblissement de la balance commerciale	349
a <i>Les effets directs des sanctions</i>	349
b <i>La dépréciation du rial</i>	350
2 Les conséquences sur le financement de l'économie	353
a <i>Les conditions de financement de l'État</i>	353
b <i>L'impact mitigé des sanctions sur les investissements reçus de l'étranger</i> .	356
§2 La détérioration des conditions de vie des Iraniens	359
A L'inflation, une « arme de destruction massive »	359
1 Une maladie chronique de l'économie iranienne	359
a <i>Les causes structurelles de l'inflation</i>	360
b <i>L'accélération de l'augmentation des prix à partir de 2011</i>	361
2 Les sanctions, catalyseur de l'augmentation hétérogène des prix	362
a <i>Les effets des sanctions sur l'accélération de l'inflation</i>	362
b <i>L'augmentation hétérogène des prix</i>	364
B Les conséquences sociales et humanitaires des sanctions internationales	366
1 La dégradation du marché du travail	367
a <i>Le halo du chômage</i>	367
b <i>La segmentation du marché du travail</i>	369
2 La baisse du niveau de vie des Iraniens	371

a	<i>L'évolution du niveau de vie moyen en Iran</i>	371
b	<i>Inégalités et pauvreté</i>	373
Section II L'absence d'effondrement de l'économie		375
§1	L'économie de résistance, réponse au manque de résilience de l'économie iranienne	376
A	La diversification de la production	376
1	Une économie peu résiliente mais relativement diversifiée	376
a	<i>La faiblesse des indicateurs de résilience pour l'économie iranienne</i>	376
b	<i>Une économie relativement diversifiée</i>	378
2	Une économie de résistance	379
a	<i>La mise en place d'une économie de résistance</i>	380
b	<i>Une restructuration sectorielle limitée</i>	382
B	La diversification commerciale comme rempart aux effets des sanctions	383
1	La promotion des exportations	383
a	<i>La réorientation des exportations</i>	383
b	<i>La composition des exportations</i>	385
2	Les effets des sanctions sur les importations	386
a	<i>Le renforcement de la stratégie de substitution des importations</i>	386
b	<i>L'évolution des importations</i>	389
§2	Les limites de l'application des sanctions économiques	391
A	Les difficultés liées à la mise en œuvre des sanctions	391
1	Les difficultés à l'échelle des États	391
a	<i>Contrôle des exportations</i>	391
b	<i>Mesures financières</i>	393
2	Le rôle du secteur privé	394
a	<i>Motivations pour la conformité</i>	395
b	<i>Capacité à se conformer aux réglementations</i>	398
i	Mise en œuvre des sanctions financières	398
ii	Mise en œuvre des sanctions commerciales	401
3	Le contrôle de l'accès à l'enseignement et à la formation	401
a	<i>Les effets des sanctions sur les étudiants</i>	401
b	<i>L'impact sur la recherche académique</i>	403
B	Les stratégies de contournement utilisées par l'Iran	405
1	Les méthodes de contournement et de violation des sanctions internationales	405
a	<i>Méthodes d'acquisition des marchandises prohibées</i>	406
b	<i>Circuits de financement alternatifs</i>	407
i	Utilisation de réseaux bancaires	407
ii	Utilisation de réseaux non bancaires	409

- 2 Le rôle de la Turquie dans le rapatriement des recettes pétrolières iraniennes 411
 - a *Or turc contre pétrole iranien* 411
 - b *L'utilisation frauduleuse des exemptions humanitaires* 414

Chapitre 6 Les conséquences des sanctions sur la politique nucléaire de l'Iran 419

Section I L'inflexibilité initiale des autorités iraniennes 420

§1 L'opposition du régime iranien aux sanctions internationales 420

A Les réactions des autorités iraniennes 421

1 La contestation de la licéité des sanctions internationales 421

2 Les provocations en réaction à l'adoption des sanctions 423

a *Directement liées au nucléaire* 423

b *La menace d'une fermeture du détroit d'Ormuz* 426

B La perception des effets des sanctions par les autorités iraniennes 427

1 La minimisation de l'impact des sanctions sur l'économie iranienne 428

a *Les facteurs internes responsables des difficultés économiques de l'Iran* . . 428

b *Le renforcement de l'économie iranienne grâce aux sanctions* 430

2 Le retour au principe de réalité 433

a *La reconnaissance des effets massifs des sanctions* 433

b *La rhétorique de la guerre* 434

§2 Le refus de l'Iran de négocier malgré les efforts d'ouverture des États-Unis 435

A L'élection de Barack Obama aux États-Unis 435

1 Vers un rétablissement des relations entre l'Iran et les États-Unis 435

a *L'instauration de contacts informels sous l'administration Bush* 436

b *Une volonté de dialogue direct après l'élection de Barack Obama* 437

2 L'Iran et la possibilité d'une réconciliation avec le « grand Satan » 440

B Les difficultés à rétablir le dialogue entre Téhéran et Washington 441

1 Le rejet par l'Iran de la main tendue d'Obama 441

2 Les tentatives de sabotage du programme nucléaire iranien 443

a *Stuxnet : une arme informatique contre le programme nucléaire iranien* . . 443

b *Les opérations clandestines visant les scientifiques iraniens* 446

Section II Les premiers pas vers une solution négociée 449

§1 La reprise des négociations sur le dossier nucléaire 449

A L'ouverture de l'Iran aux négociations par nécessité 449

1 La recherche d'une solution pour alimenter en combustible le réacteur de recherche de Téhéran 450

a	<i>Le rejet de la proposition du P5+1</i>	450
b	<i>L'initiative diplomatique du Brésil et de la Turquie</i>	452
2	La dilution de l'objet des négociations	454
a	<i>Le refus de l'Iran de négocier sur son programme nucléaire</i>	454
b	<i>L'ouverture des Iraniens aux négociations</i>	456
B	Les discussions secrètes entre les États-Unis et l'Iran	459
1	L'arrivée au pouvoir de Hassan Rohani	459
a	<i>La mise en place d'un canal de négociations secret</i>	459
b	<i>Le poids des sanctions dans l'élection de Hassan Rohani en Iran</i>	463
2	La complémentarité des approches bilatérales et multilatérales	464
a	<i>Négociations directes entre Téhéran et Washington</i>	464
b	<i>La « fermeté constructive » de la France</i>	466
§2	Le Plan d'action conjoint du 24 novembre 2013	468
A	La première phase d'une solution globale	469
1	Les engagements nucléaires de l'Iran	469
a	<i>La limitation des activités posant un risque de prolifération</i>	469
b	<i>L'amélioration de la surveillance des activités nucléaires</i>	471
2	L'allègement de la pression économique sur l'Iran	472
a	<i>Le gel des sanctions liées au nucléaire</i>	472
b	<i>La suspension de certaines sanctions économiques</i>	474
B	La phase finale d'une solution globale	476
1	La mise en œuvre de la phase intérimaire	476
2	Les objectifs de la phase finale	478
a	<i>Une capacité d'enrichissement limitée et encadrée</i>	478
b	<i>La levée globale des sanctions économiques contre l'Iran</i>	479

Titre II L'espoir d'une solution globale et ses incertitudes

485

Chapitre 7 La conclusion de l'accord de 2015 sur le nucléaire iranien

487

Section I Un accord historique encadrant le programme nucléaire iranien

488

§1 La marche vers un accord de long terme

489

A Des négociations difficiles malgré un allègement de la pression économique

489

1 L'entrée en phase finale des discussions sur le nucléaire iranien

489

a Les prolongations de l'accord intérimaire

489

b L'unité du P5+1 malgré les turbulences géopolitiques

492

2	Les premiers signes d'une reprise de l'activité économique	496
a	<i>Une amélioration des indicateurs macroéconomiques</i>	496
b	<i>La reprise limitée des exportations de pétrole</i>	498
B	La signature de l'Accord de Vienne le 14 juillet 2015	499
1	La difficile négociation des paramètres clés de l'accord final	499
a	<i>La définition du paquet nucléaire à Lausanne</i>	500
b	<i>Le Plan d'action global conjoint</i>	502
2	La nature juridique de l'Accord	505
a	<i>Le caractère obligatoire des dispositions du PAGC</i>	506
b	<i>La certification périodique de l'accord par le Congrès américain</i>	509
§2	Les dispositions de l'Accord de Vienne	511
A	La réduction volontaire par l'Iran de ses capacités nucléaires	511
1	Les restrictions portant sur les activités posant un risque de prolifération	511
a	<i>La reconnaissance implicite d'un droit à l'enrichissement</i>	511
b	<i>Le renoncement de l'Iran au retraitement du combustible usé</i>	513
2	Les mesures de transparence et de confiance	514
a	<i>Les mesures de transparence et de confiance</i>	515
b	<i>La possible dimension militaire</i>	518
B	La normalisation des relations économiques avec l'Iran	520
1	La levée progressive et conditionnée des sanctions internationales	520
a	<i>La levée des sanctions liées au nucléaire</i>	521
i	Les résolutions du Conseil de sécurité	521
ii	L'abrogation des sanctions européennes	521
iii	La suspension des sanctions secondaires américaines	523
b	<i>Le maintien des mesures de non-prolifération</i>	526
i	Matières et technologies nucléaires	526
ii	Armes et missiles balistiques	529
iii	Personnes et entités continuant à faire l'objet de mesures restrictives	531
2	Le mécanisme de <i>snap back</i> prévu en cas de manquement par l'Iran à ses obligations	531
3	L'encadrement de la coopération nucléaire civile avec l'Iran	535
	Section II Le retour de l'Iran sur la scène internationale	536
§1	La fin de l'isolement diplomatique de l'Iran	537
A	L'Iran, une puissance régionale émergente ?	537
1	La participation de l'Iran à la stabilisation régionale	537
a	<i>L'intégration de l'Iran aux négociations sur la question syrienne</i>	537
b	<i>La lutte contre l'État islamique</i>	538

2	L’hostilité d’Israël et des monarchies du Golfe	539
B	Le renforcement des relations bilatérales de l’Iran en dehors du cadre régional	542
1	Le tournant vers l’Est	542
a	<i>Une partenariat militaire fort avec la Russie</i>	542
b	<i>Un partenariat économique avec la Chine</i>	545
2	La reprise du dialogue avec les Européens	546
a	<i>Un dialogue élargi entre l’Union européenne et l’Iran</i>	546
b	<i>Les initiatives des États membres</i>	549
3	Des coopérations symboliques en Amérique latine	551
§2	La réintégration de l’Iran à l’économie mondiale	553
A	Un rebond économique rapide mais limité	554
1	Les effets incertains d’une levée des sanctions économiques	554
2	La stabilisation de l’environnement macroéconomique	556
a	<i>Le retour de la croissance</i>	556
b	<i>Le redressement des comptes extérieurs</i>	557
B	Les obstacles persistants à une reprise économique forte	559
1	La frilosité du système bancaire	560
a	<i>La réintégration progressive de l’Iran au système financier international</i>	560
b	<i>La crainte des sanctions américaines</i>	561
2	Les difficultés structurelles de l’Iran	564
a	<i>La chute du prix du pétrole</i>	564
b	<i>Les réformes attendues du gouvernement</i>	566

Chapitre 8 La reprise par l’Iran de ses activités nucléaires après la réimposition des sanctions américaines 571

Section I Le retrait unilatéral des États-Unis du PAGC 572

§1	La décision américaine de sortir de l’Accord	572
A	Les motifs invoqués	573
1	Le non-respect par l’Iran de ses engagements	573
a	<i>La conformité technique au PAGC</i>	573
b	<i>La violation de « l’esprit de l’Accord »</i>	575
2	Les lacunes intrinsèques de l’accord de Vienne	577
a	<i>Les sunset clauses</i>	577
b	<i>La portée insuffisante de l’accord</i>	579
3	Les considérations politiques	580
a	<i>America first : la politique étrangère de Donald Trump</i>	580
b	<i>Les conditions de négociation d’un nouvel accord</i>	582

B	La mise en place d'une campagne de pression maximale contre l'Iran	585
1	Le rétablissement des sanctions levées par l'accord de 2015	585
a	<i>Sanctions secondaires</i>	585
b	<i>Sanctions primaires</i>	587
2	Le renforcement des sanctions contre Téhéran	588
a	<i>Les restrictions sur les métaux industriels</i>	588
b	<i>Les sanctions politiques</i>	590
c	<i>L'élargissement des secteurs visés par les sanctions américaines</i>	591
§2	Les conséquences juridiques de la sortie américaine de l'Accord	593
A	Le maintien des autres participants dans l'Accord	593
1	Les réactions politiques des signataires de l'accord au retrait américain	593
a	<i>Les attentes de l'Iran vis-à-vis des Européens</i>	593
b	<i>La volonté des E3/UE, de la Chine et de la Russie de maintenir l'accord</i>	595
2	La portée juridique de la sortie de l'Accord par les États-Unis	597
a	<i>La licéité de la sortie des États-Unis de l'Accord</i>	597
b	<i>L'absence d'effet international opposable aux autres États signataires</i>	598
B	Les obstacles juridiques au respect par les signataires de leurs engagements	599
1	La menace de sanctions extraterritoriales	600
a	<i>Le départ précipité des entreprises étrangères du marché iranien</i>	600
b	<i>Un frein pour la coopération nucléaire civile</i>	602
2	Les moyens limités de faire valoir la non-conformité à l'Accord de la sortie unilatérale des États-Unis	603
a	<i>L'improbable recours devant l'OMC</i>	603
b	<i>La saisine de la Cour internationale de Justice</i>	606
	Section II L'impossible sauvetage de l'accord de Vienne	608
§1	L'incapacité des autres signataires de garantir à l'Iran les bénéfices escomptés de l'Accord	609
A	Les moyens d'action limités de l'Union européenne pour contrer l'extraterritorialité des sanctions américaines	609
1	L'échec des premières initiatives européennes	609
a	<i>Le recours à la BEI</i>	609
b	<i>Le rejet par les États-Unis des demandes exemptions formulées par les Européens</i>	611
c	<i>Le canal de la Banque centrale d'Iran</i>	613
2	Des dispositifs à l'efficacité limitée	614
a	<i>La réactivation de la loi de blocage de 1996</i>	614
b	<i>INSTEX</i>	615

c	<i>Le rôle des banques régionales et des PME</i>	619
B	L'asphyxie sans précédent de l'économie iranienne	620
1	L'effondrement de l'économie iranienne	621
a	<i>La dégradation des fondamentaux macroéconomiques</i>	621
b	<i>L'intensification du mécontentement populaire</i>	622
2	L'échec des stratégies iraniennes pour limiter les effets des sanctions	624
a	<i>Une résistance minimale en réponse à la pression maximale des États-Unis</i>	624
b	<i>Les tentatives de contournement des sanctions</i>	625
§2	Une course contre la montre pour empêcher l'Iran de franchir le seuil nucléaire	627
A	Un accord vidé de sa substance par le jeu des sanctions américaines	627
1	La reprise par l'Iran des activités nucléaires gelées	627
a	<i>La fin de la « patience stratégique »</i>	628
b	<i>L'échec de la médiation française</i>	630
2	La suspension totale des engagements nucléaires	633
a	<i>« 5th & final REMEDIAL step » après l'assassinat du Général Qassem Soleimani</i>	633
b	<i>L'activation du mécanisme de règlement des différends</i>	635
B	L'impossible résurrection de l'accord sur le nucléaire iranien	637
1	L'urgence de parvenir à un accord	638
a	<i>Les espoirs d'un retour au PAGC après l'élection de Joe Biden</i>	638
b	<i>L'accélération du programme nucléaire iranien, une arme de négociation massive</i>	639
2	La mort du PAGC	641
a	<i>L'Iran, maître du temps</i>	641
b	<i>La signature d'un accord compromise par la guerre en Ukraine et la répression des manifestants en Iran</i>	643

CONCLUSION GÉNÉRALE	651
Annexes	661
A Le programme nucléaire iranien	661
B Le système politique de la République islamique d’Iran	664
C Les acteurs de la crise nucléaire iranienne	666
D Sanctions du Conseil de sécurité liées au programme nucléaire iranien	668
E Sanctions de l’Union européenne liées au programme nucléaire iranien	670
F La liste consolidée des personnes et entités désignées par les Nations Unies, l’Union européenne et les États-Unis	674
G Les sanctions unilatérales décidées contre l’Iran – Hors Union européenne et États-Unis	677
H L’impact des sanctions sur l’économie iranienne	678
Bibliographie	687
Ouvrages	687
Articles et contributions	693
Communications et rapports	703
Presse	708
Documents internationaux et nationaux	709
Traités	709
Accords conclus avec l’Iran sur le nucléaire	709
Agence internationale de l’énergie atomique	710
Communications des États membres	710
Rapports du Directeur général	710
Résolutions du Conseil des Gouverneurs	715
Cour internationale de Justice	716
Organisation des Nations Unies	716
Assemblée générale	716
Résolutions du Conseil de sécurité	717

Union européenne	720
États-Unis	723
Index	727
Table des matières	731