

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2015

Volume XVI

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LA SANCTION DES « ETATS PROLIFÉRANTS »

REMARQUES SUR L'INTERACTION ENTRE MESURES COLLECTIVES ET UNILATÉRALES DANS LE CAS IRANIEN

PAR

CHARLOTTE BEAUCILLON (*)

Les douze premiers mois de mise à l'épreuve de l'Accord de Genève sur le nucléaire iranien se sont soldés par un succès relatif : sa prorogation jusqu'au 1^{er} juillet 2015 (1). La poursuite des négociations internationales relatives au nucléaire iranien laisse ainsi espérer la conclusion, en 2015, d'un accord global avec l'Iran (2). La réalisation de cet ambitieux objectif mettrait un terme à une crise internationale qui, si elle a éclaté en 2002 avec la découverte d'installations iraniennes d'enrichissement non déclarées à l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), étend ses racines jusque dans la décennie 1970-1980 (3). La découverte d'un programme nucléaire secret remontant au milieu des années 1980 déclencha une série de négociations entre l'Iran et l'AIEA, qui était quant à elle soutenue par les puissances du « P5+1 ».

Les objectifs de ces négociations différaient selon les parties impliquées. D'une part, l'AIEA devait chercher la normalisation de la situation de l'Iran et son retour dans les cadres de l'Accord de garanties qui les lie, c'est-à-dire obtenir la déclaration des installations nucléaires iraniennes et le droit de vérifier leur non-diversion à des fins militaires (4). Le Traité

(*) Maître de conférences en Droit public à l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris I, France).

(1) Le Plan d'action conjoint a été arrêté le 23 novembre 2013 entre, d'une part, l'Iran et, d'autre part, l'Allemagne, la Chine, les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et la Russie, désignés ci-après comme le groupe « P5+1 », pour une durée initiale de six mois renouvelables par consentement mutuel des Parties. Sa prorogation a été décidée dans le cadre des pourparlers de Vienne aux mois de juillet et novembre 2014. Le texte de l'accord est disponible en français sur le site Internet du Service européen d'action extérieure de l'Union européenne, document n° SN10179/13.

(2) L'adoption de l'Accord de Genève a généré un certain nombre d'analyses politiques ; cf., entre autres, C. GRAND, « Quelle évaluation de l'accord nucléaire entre les 'P5 +1' et l'Iran ? », *Observatoire de la non-prolifération*, n° 88, hors série 2013/11.

(3) M. ELBARADEI, *The Age of Deception, Nuclear Diplomacy in Treacherous Times*, Picador, New York, 2012, pp. 112-147, 191-213 et 241-285 ; Y. RONEN, *The Iran Nuclear Issue*, Hart Publishing, Oxford, 2010, notamment la chronologie détaillée de la période 1960-2009, pp. 43-80.

(4) Pour une analyse du rôle de l'AIEA et de ses limites au sein du régime de non-prolifération nucléaire, cf. S. DROBYSZ, *L'Agence internationale de l'énergie atomique et la non-prolifération des armes nucléaires*, Thèse de doctorat en Droit, dirigée par le professeur P.-M. Eisemann, soutenue à l'Université Panthéon Sorbonne (Paris I, France) le 20 novembre 2012, 611 p.

sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) (5) prend en effet acte de l'existence, en 1968, de cinq puissances nucléaires (6) ; il scelle par conséquent l'engagement des Etats non dotés de l'arme nucléaire à ne pas fabriquer ni acquérir l'arme nucléaire et à limiter leur utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques (7), en contrepartie de l'engagement de l'ensemble des Parties au traité de faciliter l'échange d'« *équipements, de matières, de renseignements scientifiques et techniques* » (8). Pourtant, la dénonciation du système de « deux poids, deux mesures », souvent liée aux analyses de l'équilibre du TNP entre puissances nucléaires et non nucléaires, a été considérablement renforcée du fait de l'acquisition d'armes nucléaires par des Etats non Parties au Traité (9), contribuant probablement à la cristallisation de la position iranienne autour de son droit à l'enrichissement. D'autre part, les Etats-Unis, suivis dans leur ligne politique plus dure par l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni, visaient quant à eux l'arrêt pur et simple du programme nucléaire iranien. La découverte de l'existence du programme nucléaire iranien en 2002 est en effet intervenue dans le contexte politique particulier de l'après 11-septembre 2001, où la défiance des Etats-Unis à l'égard d'anciens Etats terroristes était à son comble.

La coexistence de ces deux séries d'objectifs ne permit pas l'aboutissement des négociations et l'AIEA dut référer au Conseil de sécurité des Nations Unies en 2006 qu'elle n'était pas en mesure de vérifier le non-détournement des installations nucléaires iraniennes à des fins militaires (10). Le Conseil de sécurité adopta ainsi en 2006 une première résolution en soutien de l'AIEA, sur le fondement de l'article 40 de la Charte des Nations Unies. Le refus de l'Iran de suspendre son programme pour faciliter les négociations déclencha l'adoption d'une première série de mesures de coercition pacifique sur le fondement de l'article 41 de la Charte, mesures qui ont été depuis lors constamment renouvelées et renforcées. Entre 2006 et l'élection de Hassan Rohani à la présidence de l'Etat iranien en juin 2013, le dossier iranien s'est en effet enlisé dans une opposition entre la revendication par l'Iran de son droit de mener un programme nucléaire pacifique et la volonté des Etats-Unis et de leurs alliés de parvenir à un changement de régime en Iran. L'arrivée au pouvoir de Hassan Rohani, impliqué dans les négociations avec l'AIEA après les révélations de 2002 et perçu comme un homme politique modéré, est sans aucun doute l'un des éléments ayant

(5) L'Iran est devenu membre de l'AIEA en 1958. Le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) a quant à lui été signé le 1^{er} juillet 1968 à Londres, Moscou et Washington et est entré en vigueur le 5 mars 1970. L'Iran ayant ratifié le TNP le 3 mars 1970, ce traité le lie depuis son entrée en vigueur objective. L'Accord de garanties entre l'Iran et l'AIEA est entré en vigueur le 25 mai 1974.

(6) TNP, art. I.

(7) *Ibid.*, art. II.

(8) *Ibid.*, art. IV§2.

(9) Comme c'est le cas de l'Inde, du Pakistan et d'Israël – bien que la possession d'armes nucléaires ne soit officiellement ni confirmée ni démentie par ce dernier.

(10) GOV/2006/14, Résolution du Conseil des gouverneurs, 4 fév. 2006, al. f) et g) du préambule. Cf. également GOV/2006/14, Résolution du Conseil des gouverneurs, 24 septembre 2005.

permis la reprise des négociations entre l'Iran, les P5+1 et l'AIEA, laissant espérer la restauration d'une certaine confiance entre les négociateurs.

Les sanctions internationales qui frappent l'Iran depuis 2006 constituent un enjeu central des négociations cristallisées autour de l'Accord de Genève de 2013. Penser la suspension puis le retrait progressif de ces mesures nécessite toutefois dans un premier temps de procéder à une analyse globale des conditions de leur adoption. En effet, les réactions à la découverte du programme nucléaire iranien doivent être distinguées selon qu'elles ont été imposées au titre de la violation de l'Accord de garanties liant l'Iran à l'Agence internationale pour l'énergie atomique dans le cadre du contrôle des engagements pris en vertu du Traité sur la non-prolifération nucléaire ou encore au motif que la crise du nucléaire iranien constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales de nature à nécessiter une réaction du Conseil de sécurité des Nations Unies. Plus encore, outre leur fondement en droit des traités et des organisations internationales, d'une part, et en droit de la sécurité collective, d'autre part, certaines de ces sanctions internationales doivent être distinguées en fonction de leur caractère institutionnel, collectif, ou au contraire unilatéral (11). En effet, la découverte du programme nucléaire iranien n'a pas seulement déclenché des réactions collectives au sein de l'AIEA et du Conseil de sécurité des Nations Unies, mais a également donné lieu à deux séries de mesures unilatérales américaines et européennes, qu'il s'agira également d'analyser (12).

C'est à partir d'un état des lieux des mesures contre la prolifération nucléaire en Iran, qui révèle la plus grande fermeté des mesures de réaction unilatérale américaines et européennes, qu'il sera possible d'examiner leur rôle dans les négociations menées hors des Nations Unies par les P5+1. Outre l'analyse concrète des étapes de l'assouplissement des mesures en réponse à la fourniture de preuves majeures de la fiabilité iranienne, il s'agira de poser la question de l'impact de ces négociations multilatérales parallèles sur les mécanismes institutionnels impliqués en matière de désarmement et de non-prolifération (13). La sortie ponctuelle des mécanismes institutionnels ne viendrait paradoxalement pas les affaiblir

(11) J. COMBACAU, *Le Pouvoir de sanction de l'ONU. Etude théorique de la coercition non militaire*, Pedone, Paris, 1974, p. 16 ; Ch. LEBEN, *Les Sanctions privatives de droits ou de qualités dans les organisations internationales spécialisées*, Bruylant, Bruxelles, 1979, p. 19 ; L.-A. SICILIANOS, *Les Réactions décentralisées à l'illicite*, 1990, LGDJ, Paris, 1990, p. 4.

(12) La qualification de réactions collectives ou unilatérales repose ici sur une perspective internationale générale. Ainsi, les réactions collectives sont celles que les Etats membres de l'AIEA et de l'ONU parviennent à décider au moyen de l'adoption d'actes de ces organisations. Au contraire, sont considérées ici comme unilatérales les réactions américaine et européenne (au sens de l'Union européenne) car elles se situent hors des mécanismes internationaux de coopération internationale et correspondent à la manifestation juridique et politique de deux entités autonomes agissant en leur nom propre et en toute subjectivité – cela, quand bien même la forme de cette action passerait, comme c'est le cas de l'Union européenne, par l'adoption d'un acte unilatéral de l'organisation réunissant l'ensemble de ses membres.

(13) Sur ce thème, incluant le cas des négociations iraniennes, cf. L. DELABIE, « Les accords informels et autres arrangements : la politique au secours du droit international ? », Journée d'études en l'honneur de P.-M. Eisemann, « Faut-il prendre le droit international au sérieux ? », 31 oct. 2014.

ni illustrer leur désuétude, mais permettrait au contraire la reprise de leur fonctionnement normal. Cette parenthèse unilatérale illustrerait *in fine* l'engagement intrinsèquement multilatéral des P5+1, tout en posant, en filigrane, la question de la valeur ajoutée du rôle de l'Union européenne dans les négociations avec l'Iran.

LE FONDEMENT DES MESURES

Les sanctions internationales adoptées à l'encontre de l'Iran doivent être distinguées en fonction de leur centre d'impulsion politique (14). En effet, les procédés de levée éventuelle des sanctions différeront selon qu'elles sont adoptées collectivement dans le cadre de l'Organisation universelle ou de manière unilatérale par certains sujets du droit international. Plus encore, puisque les sanctions sont des instruments de politique juridique étrangère (15), leur fondement diffère nécessairement selon l'objectif poursuivi, la réalisation de ce dernier conditionnant leur levée.

Les mesures collectives : garantie a minima du régime de non-prolifération

Les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies depuis 2006 à l'encontre de l'Iran ont pour objet de réagir à la violation continue par l'Iran de ses obligations découlant de l'Accord de garanties qui le lie à l'AIEA. Elles ont ainsi pour objectif premier de soutenir l'AIEA et de renforcer la portée juridique de ses recommandations, les transformant en décisions contraignantes (16).

On le sait, en sa qualité de partie au TNP, l'Iran est lié par un accord de garanties conclu avec l'AIEA (17). Conclu conformément à l'article III du TNP cet accord a pour objet de permettre à l'Agence de vérifier que le développement de la technologie nucléaire par les Etats non possesseurs de l'arme ne soit pas détournée vers des fins militaires (18). Si la dissimulation

(14) J. COMBACAU, *op. cit.*

(15) G. DE LACHARRIÈRE, *La Politique juridique extérieure*, Economica, Paris, 1983, p. 5.

(16) Articles III B§4 et XII C du Statut de l'AIEA. Pour une suggestion de renforcement des pouvoirs de l'AIEA, inspirée des mécanismes de désarmement, cf. J.-P. ZANDERS, « Verifying the prohibition on chemical weapons: the relevance of the OPCW processes to the AIEA », in Emily B. LANDAU / Azriel BERMANT (dir.), *The Nuclear Proliferation Regime at Crossroads*, Institute for National Security Studies (*Memorandum* n° 137), Tel-Aviv, 2014, pp. 177- 191.

(17) Les accords de garanties sont généralement négociés sur la base d'un document de l'AIEA du mois de mai 1971, corrigé en 1972 : INFCIRC/153(corr.), *Structure et contenu des accords à conclure entre l'Agence et les Etats dans le cadre du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires*. Sur le système de garanties de l'AIEA, cf. notamment G. DEN DEKKER, *International Law of Arms Control*, Martinus Nijhof, La Haye, 2001, pp. 274-305.

(18) La portée des accords de garantie entre l'AIEA est par conséquent bien moindre que la portée matérielle du TNP. Les accords imposent des obligations de type procédural, dont la violation résulte de « l'impossibilité de vérifier l'existence de la violation » et n'équivaut pas à la violation matérielle de l'article II du TNP. E. MYJER / J. HERBACH, « Violation of non-proliferation treaties and related verification treaties », in D. H. JOYNER / M. ROSCINI (dir.), *Non-Proliferation Law as a Special Regime*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, pp. 119-132. Sur le débat relatif à l'équivalence d'une violation des articles II et III du TNP, cf. également S. DROBYSZ, *op. cit.*, pp. 307-311.

du programme nucléaire iranien a rapidement été qualifiée de manquement de l'Iran à ses obligations envers l'AIEA (19), ce n'est qu'en 2005 que le Conseil des gouverneurs de l'Agence en qualifiera la situation de manquement au sens de l'article XII C du Statut de l'AIEA (20). Il adoptera l'année suivante une résolution soulignant non seulement « *les nombreux manquements de l'Iran* » mais aussi « *son infraction à son obligation de se conformer aux dispositions de son accord de garanties* » et la nécessité d'adopter une série de mesures de confiance incluant notamment la suspension volontaire de toutes ses activités d'enrichissement, la ratification du protocole additionnel à l'accord de garanties et la poursuite de son application provisoire décidée par l'Iran le 18 décembre 2003 pour la période intermédiaire (21).

Conformément à l'article XII C du Statut de l'AIEA, le constat du manquement à un accord de garanties peut donner lieu à l'adoption de mesures dites de correction. Le Conseil des gouverneurs peut décider de réduire ou interrompre l'aide prodiguée à la Partie en manquement et il peut, alternativement ou cumulativement, lui demander la restitution des produits ou équipements mis à sa disposition. L'article XIX B du Statut de l'AIEA autorise également l'adoption de mesures institutionnelles prenant la forme de la privation des droits et privilèges découlant du statut de membre. Ce n'était pas l'objectif poursuivi par le Conseil des gouverneurs, qui demanda, au sein de la même résolution, au Directeur général d'en faire rapport au Conseil de sécurité des Nations Unies (22).

Le recours au Conseil de sécurité des Nations Unies a pour but premier de renforcer l'autorité de l'AIEA (23) et de lui fournir des instruments de contrainte dont elle est dépourvue afin de pousser l'Etat ciblé à adopter un comportement compatible avec ses obligations internationales (24). En d'autres termes, vu l'échec des négociations entre l'AIEA et l'Iran entre 2002 et 2006 et l'absence de la normalisation de la situation iranienne, le Directeur général de l'AIEA signale au Conseil de sécurité des Nations Unies que l'Agence n'est pas en mesure d'effectuer son travail de vérification (25).

(19) GOV/2003/75, Rapport du Directeur général, 14 nov. 2003.

(20) GOV/2002/77, *op. cit.*, §1^{er}.

(21) GOV/2006/14, *op. cit.*, §1. Le modèle de protocole additionnel date de 1997 : INFCIRC/540, *Modèle de protocole additionnel à l'accord entre un Etat et l'Agence internationale de l'énergie atomique relatif à l'application de garanties*.

(22) *Ibid.*, §2.

(23) C'est d'ailleurs expressément la mission que le Conseil de sécurité se reconnaît : S/RES/ 1 803(2008), 3 mars 2008, et 1 929(2010), 9 juin 2010.

(24) D'autres Etats furent l'objet de mesures du Conseil de sécurité de l'ONU suite aux rapports du Directeur général de l'AIEA : Israël en 1981, l'Iraq en 1991, la Corée du Nord en 1993, 1994 et 2003, la Libye en 2004 et la Syrie en 2011. Sur le rôle du Conseil de sécurité en matière de non-prolifération nucléaire, cf. entre autres E. REGEHR, « The Security Council and nuclear disarmament », in J. BOULDER / R. TAKUR / T. G. WEISS (dir.), *The United Nations and Nuclear Orders*, United Nations University Press, New York, 2009, pp. 12-14.

(25) GOV/2006/15, 27 fév. 2006, *Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran*.

L'adoption de mesures de sécurité collective implique que la situation de manquement dans laquelle se trouve l'Iran constitue l'une des trois situations auxquelles le Conseil de sécurité des Nations Unies est habilité à réagir en vertu de l'article 39 de la Charte des Nations Unies : l'agression, la rupture ou la menace à la paix et à la sécurité internationales. Or, si cette qualification n'est jamais explicitement opérée entre 2006 et 2014, justifier l'adoption de mesures coercitives sur le fondement de l'article 41 de la Charte des Nations Unies (26) et l'insistance du Conseil de sécurité sur « *les risques de prolifération que représente le programme nucléaire iranien* » (27) ne permettent que de retenir la troisième catégorie.

En substance, les mesures de coercition pacifique du Conseil de sécurité (28) se fondent essentiellement sur quatre résolutions adoptées en 2006, 2007, 2008 et 2010 en vertu de l'article 41 de la Charte des Nations Unies (29). Une première série de mesures consista à imposer un embargo sur les « *articles, matières, équipements, biens et technologies susceptibles de contribuer aux activités liées à l'enrichissement* » et sur toute activité facilitant leur acquisition (30), à interdire à certaines personnes l'entrée sur le territoire des membres de l'ONU et à geler leurs fonds et avoirs financiers (31), ainsi qu'à contrôler l'acquisition par les ressortissants iraniens de savoirs spécialisés dans des disciplines liées à l'enrichissement (32). Outre l'allongement *ratione personae* de la liste des cibles des mesures à portée individuelle (33), les mesures du Conseil de sécurité furent durcies et augmentées d'un embargo sur les armes et l'artillerie (34), de la privation de l'Iran de nouvelles possibilités d'emprunts ou de libéralités (35), d'une interdiction à l'Iran de participer à une activité commerciale liée à l'extraction d'uranium ou à d'autres activités assimilées (36), d'un contrôle accru des échanges maritimes et aériens (37) et de la limitation des activités bancaires iraniennes (38).

L'objectif du Conseil de sécurité est d'obtenir que l'Iran se conforme non seulement aux demandes de l'AIEA telles qu'elles ont été formulées

(26) Contrairement au cas de la Corée du Nord. Cf. par exemple S/RES/1718(2006), 13 déc. 2006.

(27) *Mutatis mutandis*, dans les préambules des résolutions S/RES/1696(2006), 31 juil. 2006, S/RES/1737(2006), 6 sept. 2006, S/RES/1747(2007), 2 avr. 2007, S/RES/1803(2008), S/RES/1929(2010).

(28) Conformément à la Charte des Nations Unies, ces mesures ont été précédées d'une première résolution adoptée sur le fondement de l'article 40 de la Charte, S/RES/1696(2006), 31 juil. 2006, qui n'a pas été suivie d'effets.

(29) Au jour de l'écriture, la résolution S/RES/2159(2014) du 9 juin 2014 proroge le régime de sanctions jusqu'au 9 juillet 2015.

(30) S/RES/1737(2006), §§3-7.

(31) *Ibid.*, §§10-14.

(32) *Ibid.* §17.

(33) S/RES/1747(2007), §§2-4 ; S/RES/1803(2008), §§2-7 ; S/RES/1929(2010), §§10-12.

(34) S/RES/1747(2007), §§5,6.

(35) *Ibid.*, §7.

(36) S/RES/1929(2010), §7.

(37) S/RES/1803(2008), §§11,12 ; S/RES/1929(2010), §§14-19.

(38) S/RES/1803(2008), §§9,10 ; S/RES/1929(2010), §§22,23.

en 2006 (39), mais aussi à l'obligation, résultant de ses résolutions, de suspendre purement et simplement l'ensemble de ses activités d'enrichissement (40). Elles ne sanctionnent ainsi pas la violation d'une obligation substantielle due au titre du TNP, puisque la violation des obligations procédurales résultant de l'accord de garanties ne saurait suffire à prouver la violation des obligations matérielles à la vérification desquelles elles se rapportent (41). En revanche, la portée des résolutions du Conseil de sécurité est plus délicate, puisqu'elles ne devraient pas en principe imposer d'obligations matérielles nouvelles auxquelles l'Iran n'aurait pas consenti dans le cadre de son accession au TNP. Le TNP n'interdit pas purement et simplement toute activité d'enrichissement à ses Parties. Or le Conseil de sécurité considère que cette suspension est nécessaire au rétablissement du dialogue avec l'Iran et qu'« *une fois que la confiance de la communauté internationale dans le caractère exclusivement pacifique du programme nucléaire de l'Iran serait rétablie, celui-ci serait traité de la même manière que tout Etat non doté d'armes nucléaires partie au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires* » (42). Certains ont justifié une telle obligation supplémentaire en considérant qu'il s'agissait d'une mesure de type conservatoire, soit temporaire et donc disponible. Il n'est pas certain que cette question relative à la légalité intrinsèque des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies trouve une solution juridique contentieuse (43).

Les mesures unilatérales : expression a maxima des rapports de force internationaux

L'Iran est la cible de mesures unilatérales américaines depuis la fin des années 1970, d'abord en réaction à la prise d'otages du personnel diplomatique américain à Téhéran (44), puis dans le cadre de la stigmatisation des « *Etats voyous* » (45). Aujourd'hui, les sanctions américaines contre l'Iran se fondent non seulement sur les dispositions pertinentes de la loi d'Amato-Kennedy (46), mais également sur trois

(39) Cf. *supra*, GOV/2006/14, *op. cit.*

(40) S/RES/1737(2006), §2. Les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU adoptées dans le cadre du Chapitre VII de la Charte s'imposent aux membres de l'Organisation en vertu de l'article 25 du même instrument.

(41) E. MYJER / J. HERBACH, *op. cit.*, pp. 129-130. En cas de violation d'obligations matérielles, il est possible de s'interroger sur ses conséquences en termes de responsabilité internationale. Cf. M. HAPPOLD, « The 'injured state' in the case of breach of a non-proliferation treaty and the legal consequences of such a breach », in D. H. JOYNER / M. ROSCINI (dir.), *Non-Proliferation Law as a Special Regime*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, pp. 175-195.

(42) S/RES/1929(2010), 15^e considérant du Préambule.

(43) Comme semble l'indiquer par analogie le précédent libyen : Cour internationale de Justice, *Questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie*, (Jamahiriya Arabe Libyenne c. Etats-Unis d'Amérique), 27 fév. 1998, Exceptions préliminaires.

(44) *Executive Order* 12170 du Président Jimmy Carter, 14 nov. 1979.

(45) *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act* (Helms-Burton), 12 mars 1996 ; *Iran and Libya Sanctions Act* (d'Amato-Kennedy), 8 août 1996.

(46) Amendée et renommée *Iran's Act*.

lois adoptées par le Congrès entre 2010 et 2013 (47). Contrairement au précédent des années 1990, l'Union européenne a suivi la politique américaine et a également imposé à l'Iran, outre les mesures décidées par le Conseil de sécurité des Nations Unies, des mesures complémentaires unilatérales. Aujourd'hui, le régime de mesures restrictives que l'Union européenne impose à l'Iran en réaction à son programme nucléaire repose sur une décision du Conseil de l'Union européenne adoptée en 2010 dans le cadre de la Politique étrangère de sécurité commune (PESC) (48) et sur une série d'actes de mise en œuvre par les institutions européennes (49).

Au fond, les mesures unilatérales américaines et européennes consistent essentiellement à frapper certains secteurs-clefs de l'économie iranienne, plus particulièrement les secteurs énergétiques et bancaires (50). Comme il a été montré ailleurs (51), ces mesures posent diverses questions quant à leur licéité en droit international public, notamment du point de vue du droit des investissements (52), mais aussi de celui des privilèges et immunités dans la mesure où la Banque centrale iranienne est directement frappée par les mesures unilatérales occidentales (53). La question de savoir dans quelle mesure les membres de l'ONU peuvent adopter des mesures plus strictes que celles qui ont été décidées par le Conseil de sécurité n'est pas nouvelle (54). Il n'en est pas moins douteux, si ces mesures supplémentaires emportaient la violation d'obligations dues à l'Iran, qu'elles puissent être justifiées au titre de la sécurité collective (55). En effet, les mesures décidées par le Conseil de sécurité, lorsqu'elles emportent violation du droit international en vigueur, doivent être interprétées strictement ; elles ne sauraient constituer un blanc-seing au bénéfice d'Etats qui pourraient instrumentaliser les résolutions du Conseil de sécurité. Plus encore, il est généralement admis que les Etats doivent rechercher, dans la mesure du possible, des modes d'exécution des mesures du Conseil de sécurité qui

(47) *Le Comprehensive Iran Sanctions, Accountability and Divestment Act, 2010* ; Section 1245 du *National Defense Authorization Act, 2012* ; *Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act, 2012* ; sous-titre D du *National Defense Authorization Act, 2013*.

(48) Décision du Conseil 2010/413/PESC, 29 juil. 2010.

(49) Règlement du Conseil n° 267/2012, 24 fév. 2012.

(50) Seuls les Etats-Unis ont prévu des sanctions additionnelles dans le secteur automobile.

(51) Cet exercice a notamment été entrepris par P.-E. Dupont, « Countermeasures and collective security : the case of the EU sanctions against Iran », *Journal of Conflict and Security Law*, 2012, aux conclusions duquel nous n'adhérons que partiellement, mais renvoyons particulièrement aux pages 312-314.

(52) Et plus spécifiquement dans la perspective des traités bilatéraux qui peuvent lier les membres de l'UE à l'Iran.

(53) Et dans la perspective de la Convention des Nations Unies sur l'immunité juridictionnelle des Etats et de leurs biens, 2004, en ce qu'elle est reconnue comme codifiant la coutume internationale en la matière.

(54) Sur la possibilité d'adopter des contre-mesures alors qu'une situation fait l'objet d'une saisine du Conseil de sécurité de l'ONU, en termes d'articulation du droit de la responsabilité et du droit de la sécurité collective, cf. E. LAGRANGE / P.-M. EISEMANN, « Article 41 », in J.-P. COT / A. PELLET / M. FORTEAU (dir.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, Paris, 2005 (3^e éd.), p. 1 204.

(55) L'article 103 de la Charte des Nations Unies pose en effet la primauté des obligations résultant de la Charte sur les autres obligations internationales des membres.

soient compatibles avec leurs obligations internationales (56). Puisque la justification des mesures autonomes doit être écartée, il est nécessaire d'examiner si les mesures autonomes illicites peuvent être excusées. Cette question, qui appartient au droit de la responsabilité internationale, implique de savoir si les mesures autonomes contre l'Iran pourraient être qualifiées de contre-mesures. A cet égard, c'est la lésion des intérêts juridiques des Etats-Unis et de l'Union européenne qui pose question au regard du régime conventionnel mis en place par le TNP (57), question d'autant plus épineuse que la possession de l'arme nucléaire – contre l'acquisition de laquelle sont, *in fine*, dirigées les mesures autonomes – n'a pas jusqu'à présent été considérée *per se* comme étant contraire au droit international général (58).

Si elles soulèvent un certain nombre de questions juridiques, les mesures unilatérales imposées à l'Iran ne laissent aucun doute quant au soutien apporté par l'Union européenne à la politique américaine. Cela étant, cette dernière a également joué un rôle charnière dans les négociations multipartites ouvertes avec l'Iran parallèlement à l'imposition de mesures de coercition économique, révélant non seulement son attachement ontologique au multilatéralisme, mais aussi son engagement à construire une résolution négociée de la crise iranienne (59).

LA LEVÉE DES MESURES

L'imposition simultanée de mesures collectives et unilatérales à l'encontre de l'Iran pose le problème de l'affaiblissement éventuel des régimes de non-prolifération et de sécurité collective. *Quid* des structures de coopération si ces dernières sont dépassées par les manifestations unilatérales de puissance individuelle ? En son principe, la réponse est sans appel. Dans le cas iranien, il semble toutefois que ces mêmes manifestations unilatérales, symptomatiques des faiblesses des structures collectives, aient été utilisées aux fins de leur permettre de reprendre leur fonctionnement régulier.

(56) En vertu des principes de l'intégration systémique ou de la présomption de compatibilité entre obligations internationales. Appliqués à l'article 103 de la Charte des Nations Unies, cf. A. PAULUS / J. LEISS, « Article 103 », in B. SIMMA / D.-E. KHAN / G. NOLTE / A. PAULUS (dir.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, OUP, Oxford, 2012 (3^e éd.), pp. 2218-2119.

(57) S. SINGH, « Non-proliferation law and countermeasures », in D. H. JOYNER / M. ROSCINI, *op. cit.*, pp. 196-249 ; P.-E. DUPONT, *op. cit.*, pp. 329-330.

(58) CIJ, *Licéité de la menace ou de l'emploi des armes nucléaires*, Avis consultatif du 8 juil. 1996 ; M.-P. LANFRANCHI / T. CHRISTAKIS, *La Licéité de l'emploi d'armes nucléaires devant la Cour internationale de justice : analyse et documents*, Economica, Paris, 1997, 328 p.

(59) Traité sur l'Union européenne, art. 21.

Les mesures unilatérales : objets de négociation avec l'Iran

Si critiques que puissent être les analyses politico-économiques des sanctions occidentales à l'encontre de l'Iran (60), ces dernières sont bel et bien au centre des négociations des P5+1 avec l'Etat iranien en dehors du cadre institutionnel de l'ONU.

L'Accord de Genève se compose de deux séries d'engagements unilatéraux.

L'Iran s'engage tout d'abord en termes d'enrichissement et d'infrastructures. Ainsi, l'enrichissement de l'uranium sera limité au seuil de 5%, suffisants pour les applications civiles de l'énergie nucléaire, et les substances déjà enrichies à 20% seront diluées afin de correspondre au nouveau seuil (61). Les activités de recherche et développement, qui se poursuivent, ne doivent quant à elles pas viser l'accumulation de l'uranium enrichi (62). De plus, les installations litigieuses existantes ne seront pas renforcées et aucun nouveau site d'enrichissement ni de retraitement ne devrait être ouvert (63). L'Iran s'engage ensuite à un certain retour aux opérations de vérification de manière à accroître la transparence de ses activités. Il en va ainsi de la transmission de certaines informations à l'AIEA dans les trois mois de la conclusion de l'Accord, incluant les objectifs iraniens en matière d'infrastructure, les plans des infrastructures existantes, ainsi que des informations relatives à l'extraction et au traitement de l'uranium – le réacteur d'Arak faisant l'objet d'un contrôle particulier (64). Outre ces engagements, l'attention est précisément portée sur le renforcement du rôle de l'AIEA, dont les inspecteurs se voient octroyé des conditions d'accès quotidien aux installations de Fordou et Natanz pour vérifier certaines données, ainsi qu'aux ateliers d'assemblage des centrifugeuses, aux entrepôts et aux mines d'uranium (65).

La seconde série d'engagements constituant l'Accord est prise par les P5+1. Elle débute par trois allègements des mesures frappant l'Iran, concernant premièrement l'allègement de l'embargo sur le pétrole brut iranien, deuxièmement la suspension de certaines mesures unilatérales américaines et européennes dans les secteurs pétrochimique et des métaux précieux et troisièmement la suspension des mesures américaines frappant le secteur automobile iranien (66). Les P5+1 prennent ensuite l'engagement de ne pas aggraver le régime de mesures frappant l'Iran. Les négociateurs sont en mesure de s'engager à ne pas aggraver les mesures collectives

(60) Entre autres G. A. LOPEZ / D. CORTRIGHT, « United Nations sanctions and nuclear weapons », in J. BOULDER / R. TAKUR / T. G. WEISS (dir.), *The United Nations and Nuclear Orders*, op. cit., pp. 122-123 ; A. M. KAMEL, « Iran's pragmatic 'nuclear' approach and the EU », in B. WASSENBERG / G. FALEG (dir.), *Europe and the Middle East. The Hour of the EU?*, Editions scientifiques internationales, Bruxelles, 201, pp. 35-47.

(61) Accord de Genève, points 1, 2 et 4.

(62) *Ibid.*, point 6.

(63) *Ibid.*, points 3, 5 et 7.

(64) *Ibid.*, points 8 a) et 8 c).

(65) *Ibid.*, points 8 d) et 8 e).

(66) Respectivement points 9 et 11 de l'Accord de Genève.

adoptées dans le cadre de l'ONU, puisque le Conseil de sécurité décide à la majorité de 9 voix sur 15 et que le veto des membres permanents suffit à donner les garanties nécessaires à l'Iran (67). L'Union européenne est également en mesure d'assurer une pause dans ses mesures unilatérales, puisque les mesures restrictives de l'Union sont adoptées à l'unanimité par le Conseil de l'Union européenne dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune ; la présence de trois membres de l'Union européenne, outre la Haute Représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, est ainsi de nature à satisfaire l'Iran (68). Côté américain, le pouvoir exécutif des Etats-Unis ne peut, en vertu du principe de séparation des pouvoirs, que s'engager à freiner l'imposition de nouvelles mesures unilatérales par le Congrès américain (69). Enfin, les P5+1 annoncent certaines mesures d'encouragement, dont le développement d'un commerce humanitaire destiné à répondre aux besoins internes de l'Iran en utilisant les revenus du pétrole détenus à l'étranger : ce commerce, qui inclurait des denrées alimentaires et agricoles, ainsi que des produits médicaux, permettrait à l'Iran de s'acquitter de ses obligations financières envers l'ONU ainsi qu'envers les établissements étrangers où les ressortissants iraniens étudient ; il reposerait sur un réseau de banques étrangères et iraniennes non visées par les mesures de coercition pacifique (70). L'Union européenne s'engage en outre à augmenter les seuils appliqués dans ses relations commerciales avec l'Iran, sur les produits non visés par ses mesures restrictives (71).

Il ressort ainsi des termes de l'Accord préliminaire de Genève que les P5+1 s'écartent d'une ligne politique dure et intransigeante à l'égard de l'Iran, préférant une technique pragmatique mêlant restriction et incitation, ce qui pourrait être considéré comme la marque de l'Union européenne – à travers trois de ses membres et sous les auspices de sa Haute Représentante – à la table des négociations.

Au-delà de ces considérations, la nature juridique de l'Accord de Genève est incertaine.

Ratione personae, il est conclu par le groupe des P5+1, soit les cinq membres du Conseil de sécurité de l'ONU, plus l'Allemagne. Ce reflet de la composition de l'organe sur lequel repose « *la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales* » (72) ne peut être que déformé. En effet, ses membres ne sont plus sur le pied d'égalité que leur assurait le veto et, de surcroît, l'objet principal des négociations du point de vue de l'Iran consiste en l'obtention de la levée des mesures plus

(67) Accord de Genève, point 13 ; Charte des Nations Unies, art. 27.

(68) Accord de Genève, point 14 ; Traité sur l'Union européenne, art. 29 et 31.

(69) Accord de Genève, point 15 ; Constitution des Etats-Unis d'Amérique, articles I section 8 et II section 2.

(70) Accord de Genève, point 16.

(71) Accord de Genève, point 17.

(72) Charte des Nations Unies, art. 24.

sévères adoptées par les Etats-Unis et l'Union européenne ; cela donne donc un nouveau relief à l'Allemagne et positionne la Russie et la Chine sur un relatif arrière-plan.

Au fond, l'Accord se compose d'un double faisceau de « *mesures volontaires* », indiquant que chaque partie, l'Iran, d'une part, et les P5+1, d'autre part, s'engage unilatéralement. Cette technique permet ainsi habilement de sortir d'un jeu d'obligations synallagmatiques, qui pourraient trop facilement pousser une des deux parties à suspendre l'exécution de ses engagements au motif plus ou moins bien fondé de la violation des engagements de l'autre partie. En d'autres termes, sortir de la réciprocité permet non seulement de valoriser l'aspect volontaire et souverain des engagements pris, mais aussi de se protéger contre les tentations d'instrumentalisation de leur exécution effective. Revenant sur cette logique unilatérale, il importe de noter que l'ensemble des termes des deux faisceaux d'engagements est au conditionnel, empêchant par conséquent leur qualification d'actes unilatéraux générateurs d'obligations internationales pour leurs émetteurs.

L'Accord de Genève, conclu pour une durée initiale de six mois et renouvelé deux fois jusqu'au 1^{er} juillet 2015, engage donc politiquement les parties vers une sortie de crise progressive et pragmatique. La suspension de certaines mesures frappant l'Iran mêlée à certaines mesures d'incitation permet de rassurer sur la vraisemblance du projet, à terme, de lever l'intégralité des mesures unilatérales et collectives en retour de la normalisation de la situation iranienne : cette orientation est sans conteste de nature à stimuler la poursuite constructive des négociations (73). C'est dans cette perspective que la charge de sceller juridiquement la fin de la crise du nucléaire iranien est laissée au futur Accord global, la conclusion duquel demeure l'objectif à moyen terme des négociations actuelles.

Les mesures collectives : marqueurs politique et juridique de la fin de crise

La troisième partie de l'Accord de Genève se concentre sur la structuration de la « *dernière étape vers une solution complète* » de la crise. Ici encore, les parties se prémunissent contre toute obligation qui pourrait être inférée des négociations, en précisant qu'elles seront guidées par le principe selon lequel « *rien n'est convenu tant que tout n'est pas convenu* ». En d'autres termes, l'Accord global devra être le résultat final des négociations et les éventuelles concessions accordées dans le cadre des discussions ne sauraient être considérées comme des engagements fermes et séparables.

(73) Sur l'importance de l'utilisation de la « carotte et du bâton » en matière de sanctions internationales, cf. G. A. LOPEZ / D. CORTRIGHT, *op. cit.*, pp. 127-129.

Matériellement, cet Accord global devrait premièrement avoir une durée d'application longue, mais déterminée (74). Ce premier point permet de conclure que l'Accord global n'aurait pas *per se* vocation à se superposer de manière définitive aux obligations internationales existantes, mais plutôt à favoriser et à structurer un retour vers leur exécution. Deuxièmement, les parties précisent que cet accord devra refléter les obligations des parties au TNP et les garanties de l'AIEA (75). Cette précision fait probablement écho à l'argument des « deux poids, deux mesures » souvent soulevé par l'Iran pour dénoncer sa soumission à des standards plus stricts que ceux auxquels sont soumises les autres parties au TNP. Cette précision aurait ainsi pour objectif d'indiquer l'esprit dans lequel les négociations devraient être conduites, ce qui semble par ailleurs être confirmé par le tout dernier paragraphe de l'Accord de Genève, qui explique en substance que l'issue naturelle de la mise en œuvre de l'Accord global pendant l'intégralité de sa durée de validité, l'Iran sera traité de la même manière que tout Etat partie au TNP qui n'est pas possesseur de l'arme nucléaire. Troisièmement, l'Accord organiserait la levée totale des mesures collectives et unilatérales imposées à l'Iran, selon un calendrier progressif, probablement étalé sur l'ensemble de la durée de validité de l'Accord (76). En effet, la levée des mesures collectives, qui sont les moins contraignantes envers l'Iran et dont l'adoption est la plus difficile du fait du droit de veto qui place les cinq membres du Conseil de sécurité de l'ONU dans un rapport de force égalitaire, serait vraisemblablement la dernière étape de la levée des mesures et marquerait la fin de la crise iranienne.

Avant cela, l'exécution de l'Accord global devrait toutefois permettre d'apaiser définitivement les inquiétudes internationales relatives au réacteur d'Arak, de démontrer concrètement la volonté iranienne d'adopter une attitude transparente et coopérative, notamment par la ratification du Protocole additionnel (77). Parallèlement l'Iran obtiendrait la garantie de bénéficier de la coopération internationale qui lui a longtemps été refusée dans le cadre du développement de son secteur nucléaire civil (78). Plus encore, le « droit à l'enrichissement » pourrait être consacré dans le cadre d'un programme concerté (79), permettant peut-être de sortir du débat relatif à l'interprétation du « *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* » (80), sur le point de savoir s'il couvre ou non les activités d'enrichissement.

(74) Accord de Genève, point 18.

(75) *Ibid.*, point 19.

(76) *Ibid.*, point 20.

(77) *Ibid.*, points 22 et 23.

(78) *Ibid.*, point 24.

(79) *Ibid.*, point 21.

(80) TNP, art. IV §1^{er}.

Le terme du 1^{er} juillet 2015 n'ayant pas été atteint, il serait plus qu'hasardeux de proposer une analyse d'un hypothétique Accord global dont ni l'existence, ni la forme éventuelle ne sont assurées. Sa conclusion future génère toutefois inmanquablement, ne serait-ce que dans son principe, une série d'interrogations quant à sa connexion avec le régime actuel de non-prolifération. Si tant est que cet Accord global soit juridiquement formalisé – ce qu'on peut imaginer, mais qui n'est certes pas déterminé par l'Accord de Genève –, quelle serait sa relation avec le TNP et l'AIEA ? S'il reflète les obligations du TNP, quelle est sa valeur ajoutée ou, s'il s'en écarte, comment articuler les nouveaux engagements de l'Iran en vertu de cet accord avec ses engagements antérieurs vis-à-vis de l'ensemble des Parties au TNP ? Ces interrogations demeurent fort théoriques, mais ne manqueront pas d'être prises en considération notamment dans le choix de la formalisation de l'Accord global en devenir.

Dans cette perspective future, il est sans doute opportun de se rappeler la proposition faite à l'Iran immédiatement avant que le Conseil de sécurité ne le frappe de ses mesures collectives en 2006. Dans cette proposition commune des P5+1, qui fut d'ailleurs réitérée en 2008 à l'occasion de l'imposition de nouvelles mesures collectives, la solution suivante était envisagée (81). En premier lieu, l'AIEA aurait été le dépositaire de l'accord. Ce dépôt à l'AIEA, plutôt qu'au Secrétaire général des Nations Unies, aurait probablement eu pour objet d'impliquer l'Agence dans la solution conventionnelle de la crise et ainsi de « connecter » les négociations aux institutions légitimes du régime de non-prolifération. L'accord trouvé aurait, deuxièmement, été « endossé » par le Conseil de sécurité de l'ONU. Cet endossement aurait une valeur essentiellement symbolique, dans la mesure où un traité est contraignant dès lors qu'il est valide et non grâce à l'action du Conseil de sécurité. En revanche, cet endossement aurait pu avoir un rôle plus formel, en permettant simplement au Conseil de sécurité de prendre acte de l'accord pour en tirer par la suite les conséquences en matière de levée de ses mesures collectives, dans la mesure où la menace à la paix et à la sécurité internationales aurait disparu.

L'intention des parties à la négociation en 2014-2015 diffère du projet qui vient d'être rappelé en ce que la conclusion pure et simple de l'accord ne suffit plus à les satisfaire et à matérialiser la fin de crise. C'est au contraire du succès de la mise en œuvre du futur Accord pendant la totalité de sa durée de validité, dont dépend aujourd'hui la satisfaction des parties. En effet, le projet actuel ne repose pas sur l'objectif pur et simple d'obtenir l'accord de l'Iran, mais de construire de manière pragmatique et structurée les conditions de la normalisation, passant également par la concession de certaines assurances et garanties en faveur de l'Iran. Dans cette perspective

(81) Conseil de l'Union européenne, *Elements of a Proposal to Iran as Approved on 1st June 2006 at the Meeting in Vienna of China, France, Germany, the Russian Federation, the United Kingdom, the United States of America and the European Union*, S202/06 ; Procès-verbal de la résolution S/RES/1803(2006), S/PV.5848.

et dans l'hypothèse grandement espérée par la communauté internationale dans son ensemble, de la poursuite positive des négociations entre les P5+1 et l'Iran, la levée des mesures pourrait suivre les étapes suivantes. Premièrement, la conclusion de l'Accord global, son éventuel dépôt et une éventuelle résolution du Conseil de sécurité en dehors du chapitre VII de la Charte des Nations Unies prenant acte de l'évolution de la situation. Deuxièmement, la mise en œuvre de l'Accord pour toute sa durée de validité : d'une part, il en résulterait la satisfaction formelle et substantielle de l'AIEA en termes de vérification, impliquant la possibilité d'effectuer les vérifications et le respect des seuils fixés ; d'autre part, en découlerait la levée progressive des mesures unilatérales frappant l'Iran et l'éventuelle suspension de certaines mesures collectives en signe d'encouragement de la part du Conseil de sécurité. Troisièmement, constatant que l'AIEA se trouverait à nouveau dans la position de vérifier que le programme nucléaire iranien n'est pas détourné à des fins militaires, le Conseil de sécurité de l'ONU pourrait prendre la décision dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, de lever les sanctions collectives à l'égard de l'Iran. Cette dernière étape viendrait sceller juridiquement et politiquement la fin de la crise du nucléaire iranien, permettant non seulement à ce dernier de reprendre sa place parmi les nombreuses autres parties au TNP ne possédant pas l'arme nucléaire, mais aussi de rétablir ses relations avec l'ensemble de la communauté internationale.