



Tous droits réservés

RELATIONS INTERNATIONALES

FICHE 7 - L'organisation des Nations Unies et la question du nucléaire iranien

I. Notions à connaître	2
II. Éléments introductifs.....	2
III. Question du nucléaire iranien et l'objectif de maintien de la paix et de la sécurité internationales.....	2
A) Régime des sanctions internationales adoptées par l'ONU.....	3
B) La mise en œuvre des sanctions économiques internationales	4
1) Dimension institutionnelle de la mise en œuvre de ces sanctions EI	5
2) Pour l'efficacité des SEI, des sanctions de plus en plus ciblées.....	6
VI. Mesures spécifiques à la question du nucléaire iranien.....	7
A) Aspects théoriques en lien avec la non-prolifération nucléaire.....	7
B) Accord sur le nucléaire iranien et conséquence du retrait des États-Unis	9

I. Notions à connaître

Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), Chapitre VII de la Charte des NU, Comité des sanctions, Conflit d'obligations, Embargo, Extraterritorialité, Gel des avoirs, Sanctions ciblées, Sanctions internationales, Traité de non-prolifération (TNP)

II. Éléments introductifs

La notion de sanction est utilisée suivant une conception stricte pour désigner les seules sanctions « corporatistes » ou « institutionnalisées » décidées par une organisation internationale en riposte à une violation du droit international. Déjà en **1979**, la Commission du droit international (CDI) indiquait « la tendance du droit international à réserver le terme "sanction" aux mesures de réaction appliquées en vertu d'une décision prise par une organisation internationale à la suite d'une violation d'une obligation internationale ». (**Ann. CDI, 1979. II/ 2, p. 134, § 21**).

Certaines de ces sanctions que le Conseil de sécurité de l'ONU peut décider sont économiques. Elles peuvent consister, en réaction au manquement par un État à ses obligations, dans l'embargo, le gel d'avoirs, etc. Elles sont donc généralement adoptées en vue de faire cesser un comportement illicite et d'obtenir réparation du dommage causé.

Question : La question qui se pose est ainsi celle de savoir comment la question du nucléaire iranien participe de l'illustration de l'application des sanctions internationales pour manquement à une obligation internationale.

III. Question du nucléaire iranien et l'objectif de maintien de la paix et de la sécurité internationales

La question du nucléaire iranien telle qu'elle est officiellement abordée s'inscrit dans le cadre de la mission de maintien de la paix et de la sécurité internationales assignée au Conseil de sécurité de l'ONU **(A)**. Les sanctions susceptibles d'être adoptées en vue d'un tel objectif posent le problème de leur mise en œuvre **(B)**.

A) Régime des sanctions internationales adoptées par l'ONU

Dans le cadre de l'exercice de la mission de maintien de la paix et de la sécurité internationales qui lui est assignée, le CSNU peut, au titre de l'**article 39 de la Charte**, constater « l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales ». (**Charte des Nations Unies, art. 39**).

Ce n'est qu'à la suite de ce constat qu'il peut, conformément à l'**article 41** :

«décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les Membres des Nations Unies à appliquer ces mesures. Celles-ci 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 diplomatiques¹ ».

Quelles que soient les mesures adoptées, les États membres de l'ONU, en vertu de l'**article 25 de la Charte des NU**, ont l'obligation d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité des Nations Unies. Mais il peut arriver que ces États qui ont l'obligation de respecter les décisions adoptées par le Conseil de sécurité de l'ONU aient souscrit à d'autres engagements internationaux leur imposant des obligations contradictoires à celles décidées par ce Conseil. La question qui se pose en ce sens est celle de savoir lesquelles devront prévaloir.

¹**Charte des Nations Unies, art. 41**

Ce problème est résolu par la Charte qui indique en son **article 103** qu'« En cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront ». (**Charte des Nations Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945, entrée en vigueur le 24 octobre 1945, art.103**).

En ce sens, l'**article 21 de la Charte des Nations Unies**, « Aucune disposition du présent Accord ne sera interprétée « c) comme empêchant une partie contractante de prendre des mesures en application de ses engagements au titre de la Charte des Nations Unies, en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales »

B) La mise en œuvre des sanctions économiques internationales

Le recours, aux sanctions, explicitement prévu par l'**article 41 de la CNU (Chapitre VII)** permet au Conseil de sécurité de demander aux États membres d'appliquer des mesures coercitives en vue de donner effet à ses décisions et de contribuer ainsi au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Elles visent à exercer une pression politique et/ou une contrainte matérielle sur un acteur. Depuis les premières mesures à l'encontre de la Rhodésie du Sud en **1966**, puis à l'encontre de l'Afrique du Sud en **1970**, le Conseil de sécurité a eu recours à l'outil des sanctions de manière croissante et dans des situations de plus en plus variées : intervention dans un conflit armé, déblocage d'un processus politique, lutte contre la prolifération d'armes de destruction massive ou lutte contre le terrorisme.

Ainsi, en **2013**, il existait déjà treize régimes de sanctions mis en place par le Conseil de Sécurité : Al-Qaïda, Corée du Nord, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Irak, Iran, Liban, Libéria, Libye, RDC, Somalie (y compris Erythrée et piraterie), Soudan ainsi que Talibans. Il convient, toutefois de souligner que parallèlement à ce recours fréquent aux sanctions économiques internationales, leurs modalités ont évolué. Le Conseil est passé de sanctions générales à des sanctions ciblées. (Ministère de l'Europe et des

Affaires étrangères, France Diplomatie, « Les sanctions aux Nations Unis », novembre 2013).

1) Dimension institutionnelle de la mise en œuvre de ces sanctions

Les comités de sanctions et les groupes d'experts sont des dispositifs clés de la mise en œuvre efficace des sanctions. En vue d'assurer l'effective mise en œuvre des SEI par les États membres de l'ONU, le Conseil de sécurité peut décider de constituer un comité des sanctions. Ce dernier, en tant qu'organe subsidiaire du Conseil réunissant tous les États membres du Conseil de sécurité, exerce trois fonctions nécessaires à sa mission.

Tout d'abord, ce comité désigne des personnes, entités et biens devant faire l'objet de sanctions, ou bien au contraire accède aux demandes de radiation des listes qui lui sont adressées. Il complète et actualise ainsi les listes de sanctions qui peuvent avoir été directement établies par le Conseil de sécurité.

Ensuite, il surveille la mise en œuvre des sanctions décidées par le CSNU : chaque comité des sanctions collecte et contrôle les informations que doivent lui communiquer les États membres des Nations Unies sur les initiatives prises pour appliquer les sanctions. Les comités assurent également le suivi des effets adverses des sanctions, notamment en matière humanitaire, et la gestion des éventuelles exemptions prévues par le Conseil de sécurité.

Enfin, il clarifie les modalités d'application des sanctions : un comité des sanctions peut répondre aux questions posées par les États sur la mise en œuvre pratique des sanctions ou de son propre fait, adresser aux États membres des directives générales sur l'interprétation à retenir des décisions du Conseil de sécurité. (Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, France Diplomatie, « Les sanctions aux Nations Unies », novembre 2013).

Par ailleurs, le Conseil de sécurité et les comités des sanctions peuvent – lorsque le régime de sanctions l'a prévu – s'appuyer sur le travail d'un groupe d'experts indépendants. Désignés par le Secrétariat des Nations Unies, ces experts surveillent

l'application des sanctions, l'évolution de la situation dans le pays au regard des sanctions et des objectifs qui leur ont été associés par le Conseil de sécurité, et peuvent formuler des recommandations pour améliorer l'efficacité du régime. Leurs rapports ont vocation à être publics.

À mesure que les régimes de sanctions se sont développés, il est apparu nécessaire de mettre en place des procédures respectueuses des droits des personnes et entités sanctionnées. Les **résolutions 1730** et **1822**, adoptées respectivement en **2006** et **2008**, permettent de renforcer les garanties de procédure applicables aux individus listés et imposent la motivation des sanctions, la bonne information des listes ainsi que l'actualisation régulière de la liste pour l'ensemble des régimes de sanctions. S'agissant du **régime 1267** (sanctions contre Al-Qaïda), la **résolution 1904** adoptée en **2009** a créé un poste de Médiateur afin de faciliter les échanges entre la personne ou l'entité demandant sa radiation et le comité des sanctions.

2) Pour l'efficacité des SEI, des sanctions de plus en plus ciblées

En vue de leur meilleure efficacité, depuis l'embargo décidé contre l'Irak au début des années **1990**, les sanctions économiques sont de plus en plus standardisées et ciblées. Ce changement des modalités de détermination des sanctions est également motivé par les conséquences désastreuses qu'elles eurent dans le temps. À ce titre, dans son **observation générale, « Relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels »**, de **1997**, le Comité des droits économiques sociaux et culturels souligne la nécessité de la prise en compte des dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, dans l'imposition des sanctions économiques internationales. Le Comité considère que les sanctions telles qu'elles étaient adoptées de manière générale avaient de graves répercussions sur l'exercice des droits reconnus par le Pacte.

En effet, elles perturbent considérablement la distribution de vivres, de produits pharmaceutiques et d'articles d'hygiène ; elles compromettent la qualité des produits alimentaires et l'approvisionnement en eau potable ; elles entravent sérieusement le fonctionnement des systèmes de santé et d'éducation de base et elles portent atteinte au droit au travail. Elles peuvent en outre avoir des effets non intentionnels, comme la consolidation du pouvoir d'élite exerçant une oppression, l'apparition, dans presque tous les cas, d'un marché noir procurant d'énormes bénéfices exceptionnels

aux privilégiés qui l'organisent, le renforcement du contrôle des élites dirigeantes sur l'ensemble de la population et la restriction des possibilités de demande d'asile ou d'expression d'une opposition politique. (**Comité des droits économiques, sociaux et culturels, « Relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels », Observation générale n° 8 (1997), U.N. Doc. E/C.12/1997/8**).

Pour éviter ces lacunes et garantir l'efficacité des sanctions, elles sont de plus en plus ciblées. Ainsi, elles peuvent viser à priver les parties de leurs moyens d'action ou de leurs ressources (*embargo sur les armes dans le cadre d'un conflit, interdiction des transactions liées à la non-prolifération, gel des avoirs dans le cadre de la lutte antiterroriste, embargo contre les ressources qui servent à financer les parties à un conflit*) ou, plus généralement, à faire pression sur une partie pour l'inciter à coopérer au processus de règlement politique en cours. D'ailleurs, c'est dans le cadre du régime de sanctions contre l'Angola que le Conseil de sécurité a visé pour la première fois un acteur non étatique (l'UNITA, en **1993** (Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola). Depuis **1999**, Al-Qaïda est l'objet d'un régime de sanctions propre, créé par la **résolution 1267**.

Question : Qu'en est-il donc de l'Iran ?

VI. Mesures spécifiques à la question du nucléaire iranien

La compréhension de la question du nucléaire iranien suppose l'évocation du rôle de l'AIEA en lien avec la non-prolifération nucléaire (A) avant de relever la tournure prise par le processus y compris en termes de sanctions adoptées (B).

A) Aspects théoriques en lien avec la non-prolifération nucléaire

L'Agence internationale de l'énergie atomique est « la principale instance intergouvernementale au monde pour la coopération scientifique et technique dans le domaine nucléaire. Elle s'emploie à promouvoir les utilisations sûres, sécurisées et pacifiques de la science et de la technologie nucléaires, et contribue ainsi à la paix et à la sécurité internationales et aux objectifs de développement durable de l'Organisation des Nations Unies² ».

C'est ainsi qu'en vertu de l'**article 2** de son **Statut**, « L'Agence s'efforce de hâter et d'accroître la contribution de l'énergie atomique à la paix, la santé et la prospérité dans le monde entier. Elle s'assure, dans la mesure de ses moyens, que l'aide fournie par elle-même ou à sa demande ou sous sa direction ou sous son contrôle n'est pas utilisée de manière à servir à des fins militaires ». (Statut de l'AIEA, tel qu'amendé au **28 décembre 1989**). L'action de l'AIEA s'inscrit pleinement dans la mise en œuvre des objectifs assignés à l'ONU par la Charte.

C'est ce que relève l'**article 3B1.2** de son **Statut** suivant lequel, l'AIEA « Agit selon les buts et principes adoptés par les Nations Unies en vue de favoriser la paix et la coopération internationales, conformément à la politique suivie par les Nations Unies en vue de réaliser un désarmement universel garanti et conformément à tout accord international conclu en application de cette politique. {Elle} établit un contrôle sur l'utilisation des produits fissiles spéciaux reçus par elle, de manière à assurer que ces produits ne servent qu'à des fins pacifiques » (Statut de l'AIEA, tel qu'amendé au **28 décembre 1989**).

Le **préambule du traité de non-prolifération** relève qu'en raison du fait que la prolifération des armes nucléaires augmenterait considérablement le risque de guerre nucléaire, la nécessité qui en résulte est de ne ménager aucun effort pour écarter le risque d'une telle guerre. C'est ainsi conformément aux résolutions de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies que la conclusion d'un accord sur la prévention d'une plus grande dissémination des armes nucléaires a été initiée. L'AIEA n'est pas partie au traité de non-prolifération des armes nucléaires, elle assume des responsabilités essentielles de vérification découlant du Traité.

²Agence internationale de l'énergie atomique. <https://www.iaea.org/fr/laiea/aperçu-general>.

De même, l'**article II du TNP** met à la charge de chaque État non doté d'armes nucléaires, de conclure un accord de garanties généralisées avec l'AIEA afin de permettre à cette dernière de vérifier le respect par l'État partie de l'obligation prise en vertu du Traité. En ce sens, l'AIEA joue donc un rôle particulier en matière de vérification, au titre de corps d'inspection international des garanties : elle vérifie l'exécution des obligations assumées aux termes du TNP par les États parties non dotés d'armes nucléaires, en vue d'empêcher que l'énergie nucléaire ne soit détournée de ses utilisations pacifiques vers des armes nucléaires ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires.

Suivant le **Traité de non-prolifération des armes nucléaires**, les « États parties dotés d'armes nucléaires, ils s'engagent à ne pas aider, encourager ou amener, en aucune manière, un État partie non doté d'armes nucléaires à fabriquer ou acquérir par tout autre moyen des armes nucléaires ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires ». (**art.1^{er} du Traité de non-prolifération nucléaire, 1^{er} juillet 1968**). On entend par États dotés d'armes nucléaires parties au TNP les États, au nombre de cinq, qui ont fabriqué et fait exploser une arme nucléaire ou tout autre dispositif explosif nucléaire avant le **1^{er} janvier 1967**. En vertu du TNP, les États parties non dotés d'armes nucléaires s'engagent à ne pas fabriquer ou acquérir par tout autre moyen des armes nucléaires ou tout autre dispositif nucléaire explosif (**art. 2 du Traité de non-prolifération nucléaire, 1^{er} juillet 1968**).

Dans le même sens, suivant l'**article 3 du TNP** :

« 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, conformément au statut de l'Agence internationale de l'énergie atomique et au système de garanties de ladite Agence, 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 nucléaires³ ».

B) Accord sur le nucléaire iranien et conséquence du retrait

³**art. 3 du Traité de non-prolifération nucléaire, 1^{er} juillet 1968**

des États-Unis

La négociation de l'**Accord de Vienne sur le nucléaire iranien** (Joint Comprehensive Plan of Action) du **14 juillet 2015** entre l'Iran et les pays du « P 5 +1 » (Etats-Unis, Russie, Chine, France, Royaume-Uni et Allemagne) sur le nucléaire iranien s'inscrit dans cette dynamique de lutte contre la prolifération des armes nucléaires conformément au Traité de non-prolifération. La conclusion de cet Accord devrait permettre la levée des sanctions contre l'Iran. Il convient de relever les principales clauses de cet Accord :

1. L'engagement iranien de limiter l'enrichissement de l'uranium : cette mesure vise à imposer des restrictions en vue de garantir que le temps nécessaire pour produire assez d'uranium enrichi permettant de fabriquer une arme atomique soit d'au moins un an pendant une durée de dix ans.
2. L'engagement iranien de limiter la production du plutonium : le plutonium est, avec l'uranium, l'autre matière fissile qui peut être utilisée en vue de la fabrication d'une bombe atomique. L'accord de Vienne stipule que le réacteur de la centrale à eau lourde d'Arak sera modifié pour ne pas pouvoir produire du plutonium à vocation militaire.
3. Le renforcement des inspections : L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) pourra vérifier pendant vingt ans le parc de centrifugeuses et pendant vingt-cinq ans la production de concentré d'uranium. Dans le même sens, l'Iran s'engage à mettre en œuvre, puis à ratifier, le protocole additionnel de l'AIEA, qui permet des inspections intrusives.
4. Lever les sanctions pesant sur l'Iran : en contrepartie de la mise en œuvre des engagements pris, les sanctions adoptées contre l'Iran et qui freinaient son développement seront levées. Il s'agit des sanctions adoptées par l'ONU, les Etats-Unis et de l'Union européenne. Les sanctions adoptées par l'UE et les Etats-Unis visant les secteurs de la finance, de l'énergie et du transport iranien seront levées dès la mise en œuvre par l'Iran de ses engagements, attestée par un rapport de l'AIEA. Cela à partir de début **2016**. La même procédure sera suivie pour lever les six résolutions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations unies contre l'Iran depuis **2006**.
5. Le maintien de l'embargo sur les armes : les sanctions relatives aux missiles balistiques et aux importations d'armes offensives sont maintenues. Le transfert de matériels sensibles pouvant contribuer au programme balistique

iranien sera interdit pendant huit ans, sauf autorisation explicite du Conseil de sécurité de l'ONU.

En conséquence de la négociation de cet Accord de Vienne sur le nucléaire iranien, les sanctions infligées à l'Iran par l'ONU et l'Union européenne ont été allégées. Ces sanctions ont été remplacées par des mesures prévues par la **Résolution 2231** (du **20 juillet 2015**) sur le programme nucléaire de l'Iran. Si la fourniture de certains armements lourds à l'Iran est désormais assujettie à l'accord préalable du Conseil de sécurité de l'ONU, le gel des actifs financiers et l'embargo sur le commerce des produits pétroliers sont levés.

Le processus a ensuite été marqué par le retrait des Etats-Unis d'Amérique de cet Accord sur le nucléaire iranien en **mai 2018**. Or, ce retrait avait ainsi pour conséquence de rétablir les sanctions américaines contre l'Iran dont l'embargo sur les produits pétroliers, les secteurs aéronautique et minier ainsi que l'arrêt de l'usage du dollar dans les transactions commerciales avec l'Iran.

Le **17 juin 2018**, l'Iran a introduit une requête contre les Etats-Unis devant la Cour internationale de Justice sur le fondement de la violation du **Traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires** du **15 août 1955**. Comme son nom l'indique, ce traité interdit entre les parties, les restrictions à l'importation et à l'exportation de produits, des paiements et des transferts de fonds. Cette requête repose sur la décision ci-dessus mentionnée des Etats-Unis du **8 mai 2018**, de rétablir les sanctions contre l'Iran conséquemment à leur retrait. Le **3 octobre**, la CIJ a effectivement considéré que ces sanctions américaines constituaient une violation du traité d'amitié irano-américain.

Étant entendu que ces sanctions américaines sont extraterritoriales et donc susceptibles d'affecter des entreprises européennes, l'UE a pris des mesures s'imposant pour se protéger. C'est en ce sens qu'a été adopté le **Règlement délégué (UE) 2018/1100 de la Commission du 6 juin 2018** modifiant l'**annexe du règlement (CE) n° 2271/1996 du Conseil portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un État tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant**. Par ce **Règlement**, la Commission rappelle le **8 mai 2018** que certaines de ces mesures sont d'application extraterritoriale et lèsent les intérêts de l'Union et ceux des personnes physiques ou morales exerçant des

droits sous le régime du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (§4), mais les Etats-Unis ont annoncé qu'ils ne renonçaient plus à appliquer leurs mesures restrictives nationales à l'égard de l'Iran.

C'est en ce sens qu'elle souligne que « Le règlement (CE) n° 2271/96 a pour but de contrecarrer les effets de l'application extraterritoriale des lois, y compris les règlements et autres instruments législatifs adoptés par des pays tiers, ainsi que les actions fondées sur elles ou en découlant, lorsque cette application porte atteinte aux intérêts des personnes physiques ou morales dans l'Union qui effectuent des opérations de commerce international et/ou des mouvements de capitaux et des activités commerciales connexes entre l'Union et des pays tiers ». (§1).