

Levée des sanctions économiques contre l'Iran : *snapback or not snapback ?*



Jean-Marie SALVA, avocat associé, DS Avocats

Une conférence organisée à la Sorbonne par l'Association du master 2 de droit international économique de l'Université Paris II Panthéon-Assas a été récemment consacrée à la politique iranienne de la nouvelle administration américaine et au regain d'insécurité juridique que celle-ci induit pour les entreprises. Un des intervenants en fait ici la synthèse.

Chacun s'accorde à souligner la renaissance actuelle de l'Iran, un pays qui, fort de son expérience unique de quarante ans de République islamique et de huit années de guerre, veut retrouver un rôle à la mesure de ses ambitions régionales. La levée des sanctions économiques qui lui ont été imposées au titre de ses activités d'enrichissement nucléaire pendant plus de dix ans (de 2006 à 2017 avec un fort élargissement en 2010) est donc essentielle au retour sur la scène internationale de ce grand pays, plusieurs fois millénaire et qui compte plus de 80 millions d'habitants.

On la croyait acquise ou du moins en bonne voie avec l'accord conclu en 2015 par lequel l'Iran acceptait d'abandonner 100 milliards de dollars investis dans le nucléaire en contrepartie d'une levée partielle et progressive des sanctions, mais l'élection de Donald Trump à la présidence des États-Unis est venue remettre en cause ces perspectives. Les derniers rebondissements liés à la décision de l'exécutif américain de refuser la « certification » du régime de Téhéran a confirmé ces craintes, ravivées par la double question de l'imprévisibilité américaine et de l'ambiguïté européenne.

Dans ce contexte, l'autonomie relative des régimes nationaux de sanctions et la portée extraterritoriale des sanctions américaines font peser une forte insécurité juridique sur les entreprises qui voient dans ce marché une opportunité formidable.

L'imprévisibilité américaine sur le PGAC

Rappelons tout d'abord que le Plan global d'action conjoint (PGAC) conclu à Vienne le 14 juillet 2015 par l'Iran avec les cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU (États-Unis, Chine, Russie, France, Royaume-Uni) et l'Allemagne, prévoit une levée progressive et conditionnelle des sanctions en échange de la garantie que Téhéran ne se dotera pas de l'arme atomique.

On a constaté d'emblée une différence d'approche entre les États-Unis et l'Europe, la seconde choisissant une levée complète quand les premiers optaient pour une levée prudente et sélective. Cette divergence est fréquente. On l'avait déjà observée à l'égard du Soudan. Rappelons aussi que le président Trump avait annoncé dès avant son élection que l'« *Iran deal* » était, selon lui, « mal fait ».

Or, il revient au chef de l'exécutif américain de « certifier » tous les 90 jours que l'Iran remplit bien ses obligations. L'annonce faite le 13 octobre 2017 de sa décision de ne pas « certifier » le PGAC n'a donc pas été une surprise. Il appartenait cependant ensuite au Congrès de valider ou non dans les 60 jours le mécanisme connu sous le nom de « *snap back sanctions* » qui permet d'imposer à nouveau des sanctions en cas de violation de l'accord par l'Iran, prévu par l'article 37 du PGAC. *In fine*, le 14 décembre 2017, le Congrès a précisément refusé de s'engager dans cette voie et a donc désavoué le président Trump. En

l'absence d'un rapport probant de l'Agence internationale pour l'énergie atomique (AIEA), c'est une sage mesure qui traduit avec éclat le bon fonctionnement de la démocratie américaine.

Le 12 janvier 2018, le président américain a accepté la certification tout en annonçant que ce serait la dernière fois si le PGAC n'était pas renégocié et renforcé avec les Européens. Menace lourde dont on ne peut pas garantir que le président américain ne la mettra pas à exécution ni surtout qu'elle ne sera pas cette fois-ci suivie par le Congrès.

Dans ce cas, l'écart entre l'Europe et les États-Unis se creuserait encore davantage. Sans parler des risques que cette divergence ferait courir à la région dans le contexte actuel d'une exacerbation du conflit entre les Chiites soutenus par les Russes, et les Sunnites soutenus par les Américains.

L'imprécision de l'agenda de l'ONU

Le PGAC s'inscrit dans le contexte de la Résolution 2231 de juillet 2015 qui prévoit une levée progressive des sanctions à l'encontre de l'Iran.

La première phase est largement placée sous le contrôle d'un acteur essentiel, l'AIEA, qui vérifie dans un rapport semestriel destiné au Conseil de sécurité le respect par l'Iran de ses engagements. En outre, chaque État membre peut à tout moment saisir le Conseil de sécurité s'il détient des éléments indiquant que l'Iran ne respecte pas ses obligations.



→ Ardavan Amir-Aslani (associé fondateur, Cohen Amir-Aslani), Pierre-Emmanuel Dupont (consultant, directeur du *Public International Law Advisory Group*), Yves Nouvel (professeur, Université Paris II Panthéon-Assas) et Jean-Marie Salva (avocat associé, DS Avocats) à la tribune de la conférence sur la levée des sanctions économiques en Iran du 20 décembre 2017.

Après 5 ans, il est prévu de lever d'autres sanctions notamment celles associées au commerce d'armes et de l'interdiction de voyager faite à certaines personnes (militaires, responsables des programmes de défense, responsables industriels, responsables de banques...) jugées proches du nucléaire iranien.

L'objectif est de permettre à l'Iran de redevenir en 2025 un pays « comme les autres » au sein de la communauté internationale. C'est une large entreprise de réhabilitation mais qui ressemble plus à ce stade à une déclaration d'intentions, certes louable, qu'à un programme précis.

L'ambiguïté des sanctions européennes

Alors que, depuis la levée des sanctions européennes, les relations commerciales entre l'Iran et l'UE ont augmenté de 94 % et qu'en novembre 2016, l'UE et l'Iran ont organisé des réunions bilatérales pour préparer l'adhésion de cette dernière à l'OMC, d'autres sanctions concernant la violation des droits humains ont été instaurées (pour les mêmes raisons, les Américains viennent également d'inscrire 14 ressortissants iraniens sur la liste SDN).

Rappelons que, dans le complexe édifice institutionnel européen, les sanctions économiques constituent une compétence du Conseil et donc *in fine* des États membres sous le

contrôle de plus en plus sourcilieux de la Cour européenne qui dénonce les fréquents manquements aux droits fondamentaux. Le risque d'arbitraire en matière de sanctions économiques est peut être encore plus grand qu'ailleurs dans la mesure où elles comportent nécessairement une dimension extraterritoriale. En tout cas, signe d'un double discours ou mesure de prudence face au risque de volte-face américain, les atermoiements européens face à l'Iran sont la preuve qu'en matière de sanctions rien n'est jamais très clair ni acquis.

Extraterritorialité et sur-conformité

Pour les entreprises, la conjonction de ces trois éléments est un facteur essentiel d'insécurité juridique aggravée par la portée extraterritoriale des sanctions américaines que rien ne permet à ce jour de contrer malgré les projets en cours de réactivation des mesures européennes de blocage (*blocking statutes*).

Dès 1996, l'Union européenne s'est dotée d'une législation qui lui permet d'interdire aux opérateurs européens de se conformer aux sanctions américaines et de fournir des compensations financières aux entreprises affectées par ces sanctions. Mais cette législation n'a jamais fonctionné, ce qui a conduit la commission parlementaire présidée par Pierre Lellouche à proposer récemment de les réactiver.

Dans l'immédiat, le risque de pénalités est tel que les banques européennes cèdent souvent au phénomène de l'« *over-compliance* » en s'érigant non seulement en gendarmes des sanctions économiques mais aussi en quasi-autorité de régulation des sanctions, ce qui pose un évident problème d'État de droit.

Dans ces conditions, il appartient plus que jamais aux entreprises ouvertes à l'international de se doter d'une vraie politique de conformité visant à sécuriser toute leur chaîne d'approvisionnement et de distribution en identifiant tant leurs fournisseurs que leurs clients (*know your customers*) comme on le fait déjà depuis longtemps en matière de contrôle export des biens et technologies double usage. Il est d'ailleurs intéressant de noter que le projet de refonte du règlement européen de base en la matière, actuellement en discussion, fait la part belle à ces procédures internes.

C'est une parfaite illustration de la montée en puissance des problématiques globales de conformité que ce soit en France avec la loi Sapin 2 ou en Europe avec la quatrième directive anti-blanchiment qui oblige depuis juin 2017 les entreprises constituées en Europe à désigner le bénéficiaire ultime réel ou effectif, autrement dit leurs clients ou les bénéficiaires de leurs clients. ■

¹ Le 20 décembre 2017.