



Conseil de sécurité

Distr. générale
24 août 2020
Français
Original : anglais

Lettre datée du 21 août 2020, adressée au Secrétaire général par la Représentante permanente des États-Unis d'Amérique auprès de l'Organisation des Nations Unies

Veillez trouver ci-joint une explication du fondement juridique du droit des États-Unis d'engager le mécanisme de retour aux sanctions (dit « mécanisme de 'snapback' ») en vertu de la résolution [2231 \(2015\)](#) du Conseil de sécurité (voir annexe).

Je vous demande de bien vouloir faire distribuer le texte de la présente lettre et de son annexe comme document du Conseil de sécurité.

Ambassadrice,
Représentante des États-Unis d'Amérique
auprès de l'Organisation des Nations Unies
(*Signé*) Kelly Craft



Annexe à la lettre datée du 21 août 2020 adressée au Secrétaire général par la Représentante permanente des États-Unis d'Amérique auprès de l'Organisation des Nations Unies

Les États-Unis ont le droit explicite d'engager le mécanisme de retour aux sanctions en vertu de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité.

Les États-Unis ont le droit explicite, en vertu de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité, d'engager le mécanisme de retour aux mesures visant l'Iran prévues par l'Organisation des Nations Unies. Tout argument contraire substituerait au texte clair de la résolution des conditions tacites, permettant en pratique à toute décision de politique nationale d'un État d'effacer du texte d'une résolution du Conseil de sécurité un libellé critique. Une telle approche créerait un périlleux précédent qui pourrait menacer l'autorité de quasiment toute décision du Conseil de sécurité.

La résolution 2231 (2015) donne aux États-Unis le droit d'engager le mécanisme de retour aux mesures visant l'Iran prévues par l'Organisation des Nations Unies qui ont été mises en place avant janvier 2016. Ce droit est accordé aux États-Unis indépendamment de leur position actuelle ou de leurs activités en rapport avec le Plan d'action global commun (PAGC), arrangement politique non contraignant lié à la résolution 2231 (2015) mais distinct de celle-ci. Comme expliqué à la section A ci-dessous, la résolution 2231 (2015) établit un terme, « participants au Plan d'action global commun », qui est fixe dans sa teneur et fixe dans le temps, et donne aux États identifiés dans sa définition, dont les États-Unis, le droit d'engager le mécanisme de retour aux sanctions. La résolution 2231 (2015) n'énonce aucune autre condition quant au droit de ces États à engager le mécanisme de retour aux sanctions. En outre, comme indiqué à la section B ci-dessous, aucun fait postérieur à l'adoption de la résolution 2231 (2015) n'a eu d'incidence sur le droit des États-Unis d'engager ce mécanisme. En particulier, l'annonce faite par les États-Unis le 8 mai 2018 selon laquelle, pour des raisons de sécurité nationale, ils n'avaient pas l'intention de continuer à accorder à l'Iran un allègement des sanctions américaines qui avaient été levées dans le cadre du PAGC n'a eu d'effets que s'agissant de cet arrangement politique non contraignant. Cette annonce, et les mesures prises par les États-Unis pour y donner effet, n'a pas, et ne pouvait pas, au regard du droit, modifier la résolution 2231 (2015) et le droit des États-Unis d'engager le mécanisme de retour aux sanctions prévu par celle-ci.

A. Le texte de la résolution 2231 (2015) donne « aux États-Unis » un droit fixe d'engager le mécanisme de retour aux sanctions

« Les États-Unis » et tout autre « État participant » au PAGC peuvent engager le mécanisme de retour aux sanctions. Le paragraphe 11 de la résolution 2231 (2015) énonce les dispositions relatives au déclenchement de ce mécanisme. Aux termes de ces dispositions, un « État participant » au PAGC notifie au Conseil de sécurité un problème dont il considère qu'il constitue un « non-respect notable » d'engagements prévus par le PAGC. Comme décrit à la section B ci-dessous, les engagements politiques non contraignants pris dans le cadre du PAGC sont séparés et distincts du droit d'engager le mécanisme de retour aux sanctions en vertu de la résolution 2231 (2015).

1. La résolution 2231 (2015) établit un terme fixe, « participants » au Plan d'action globale commun, qui inclut expressément « les États-Unis » dans sa définition

Le texte de la résolution 2231 (2015) donne aux États-Unis le droit d'engager le mécanisme de retour aux sanctions indépendamment de leur position actuelle concernant les engagements politiques non contraignants liés au PAGC ou de leurs activités en rapport avec ceux-ci. Plus précisément, le paragraphe 10 de la résolution 2231 (2015) crée un terme défini – « participants » au PAGC – et mentionne expressément « les États-Unis » comme l'un de ces « participants » au PAGC, en plus de « l'Allemagne, la Chine, ... la Fédération de Russie, la France, le Royaume-Uni, l'Union européenne (UE) et la République islamique d'Iran »¹. Il est explicitement dit au paragraphe 11 qu'un « État participant » peut engager le mécanisme de retour aux sanctions. Ce droit perdure indépendamment du fait qu'il soit considéré que les États-Unis ne respectent pas les engagements qu'ils ont pris dans le cadre du PAGC ou qu'ils ne participent pas actuellement à cet arrangement politique.

2. La résolution 2231 (2015) ne pose aucune autre condition quant au droit des États comptant parmi les « participants » au PAGC nommément cités

Le Conseil de sécurité aurait pu définir le terme « participants » au PAGC au paragraphe 10 autrement que dans une liste d'entités nommées. Mais il ne l'a pas fait. Il a fixé une liste d'entités, dont les « États-Unis », qui peuvent engager le mécanisme de retour aux sanctions. De même, si le Conseil de sécurité avait voulu conditionner le droit de déclencher le mécanisme de retour aux sanctions à davantage qu'un simple fait que l'acteur qui déclenche ce mécanisme doit être l'un des États identifiés comme « participants » au PAGC au paragraphe 10, il aurait pu le faire. Mais il ne l'a pas fait. Il aurait été simple pour le Conseil, par exemple, de déclarer que seuls peuvent se prévaloir du droit d'engager le mécanisme de retour aux sanctions les États considérés comme participant « actuellement » au PAGC ou s'acquittant pleinement de leurs engagements au titre du PAGC au moment où le mécanisme est engagé. Mais il ne l'a pas fait.

Au lieu de cela, le Conseil a accordé le droit de lancer le mécanisme de retour aux sanctions aux États identifiés comme « participants » au PAGC au paragraphe 10. En effet, le fait que le Conseil ait utilisé l'expression « État participant » au PAGC pour exclure délibérément l'un des « participants » visé au paragraphe 10 – l'Union européenne – de l'ensemble des acteurs pouvant déclencher le mécanisme de retour aux sanctions démontre : a) qu'il a clairement envisagé la question de savoir si ce droit devait être limité d'une manière ou d'une autre ; b) qu'il savait comment formuler une telle limitation ; et c) qu'il a décidé que la seule limitation imposée aux « participants » au PAGC qui ont ce droit en vertu du paragraphe 11 est qu'ils doivent être l'un des États nommément cités au paragraphe 10, dont les États-Unis.

L'affirmation selon laquelle l'expression « État participant » au PAGC figurant au paragraphe 11 doit être interprétée indépendamment de la définition des « participants » au PAGC figurant au paragraphe 10 et de la liste expresse d'entités au sein de ce groupe figurant dans ce paragraphe n'est pas non plus convaincante. Plus précisément, cet argument passe outre – et ne donne aucune force – à la modification que les rédacteurs, au paragraphe 11, ont intentionnellement apportée au terme utilisé au paragraphe 10 avec l'ajout du mot « État » pour exclure l'Union européenne du groupe auquel est octroyé le droit d'engager le mécanisme de retour aux sanctions. Si le terme « participants » au PAGC établi au paragraphe 10 n'est pas

¹ La liste figurant au paragraphe 10 de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité inclut l'Allemagne, la Chine, les États-Unis, la Fédération de Russie, la France, le Royaume-Uni, l'Union européenne et la République islamique d'Iran et définit ensuite le groupe entre parenthèses comme « les participants » au PAGC.

pertinent au regard de l'interprétation de la signification des références à un « participant » au PAGC ou à un « État participant » au PAGC dans les paragraphes suivants de la résolution – dans toutes les dispositions contraignantes² –, l'établissement de ce terme au paragraphe 10 serait alors rendue purement superflue. Il devrait être clair pour tous que le Conseil n'avait pas l'intention de se disperser. Que l'on qualifie le terme « participants » au PAGC au paragraphe 10 de « terme défini », d'« abréviation » ou d'« étiquette » désignant un groupe auquel est ensuite donné un effet concret dans les paragraphes suivants, y compris le paragraphe 11, est sans intérêt. Le fait est que le paragraphe 10 établit un terme – « participants » au PAGC – auquel est donné un sens qui est fixé quant à sa teneur et fixé dans le temps.

3. Les faits survenus au-delà du cadre de la résolution 2231 (2015) n'ont pas et ne peuvent pas changer le droit des États-Unis d'engager le mécanisme de retour aux sanctions

Les déclarations unilatérales ou autres actions d'un État Membre de l'Organisation des Nations Unies ne peuvent modifier le libellé ou le sens d'un terme défini par le Conseil de sécurité, ni les droits qu'il a créés pour les États identifiés. Seul le Conseil de sécurité lui-même peut modifier le texte de l'une de ses résolutions en adoptant une résolution ultérieure. Un État Membre, même un membre du Conseil de sécurité, ne peut pas modifier unilatéralement le texte d'une résolution du Conseil de sécurité. Par exemple, la résolution 2531 (2020) du Conseil de sécurité a établi le terme « les parties maliennes » et l'a défini comme « le Gouvernement malien et les groupes armés de la Plateforme et de la Coordination ».³ Dans cette résolution, il est ensuite demandé aux « parties maliennes » de prendre certaines mesures.⁴ Aucun État Membre ne peut déclarer que – en raison d'un changement de circonstances ou pour une quelconque autre raison – l'une des trois entités nommées n'est plus l'une des « parties maliennes » auxquelles le Conseil adresse des demandes dans la résolution 2531 (2020). Il s'agit d'un terme défini, dont la teneur est fixe, utilisé aux fins de cette résolution. La seule façon d'ajuster la définition des « parties maliennes » aux fins des efforts déployés par le Conseil pour faire face à la situation au Mali serait l'adoption d'une résolution ultérieure du Conseil modifiant la définition de ce terme. Tout argument contraire donne aux États Membres de l'Organisation des Nations Unies un pouvoir qu'ils n'ont tout simplement pas au regard du droit international. Le sens des paragraphes 10 et 11 de la résolution 2231 (2015) doit être déterminé en fonction du langage clair du texte négocié, rédigé et adopté par le Conseil, et de ce texte seul.

B. La décision des États-Unis du 8 mai 2018 de cesser de s'acquitter des engagements qu'ils avaient pris dans le cadre du PAGC n'a eu aucun effet sur les droits et obligations des États-Unis au titre de la résolution 2231 (2015)

1. Le PAGC est un accord politique non contraignant, et la résolution 2231 (2015) n'y a rien changé

Le PAGC est un arrangement politique consistant en des engagements politiques non contraignants, et non un accord international qui impose des obligations contraignantes. La résolution 2231 (2015) n'a pas transformé le PAGC en autre chose qu'un arrangement politique non contraignant, en dépit d'affirmations contraires non fondées. Les participants au PAGC étaient et sont donc libres de cesser à tout moment

² Résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité, par. 11, 13 et 21.

³ Résolution 2531 (2020) du Conseil de sécurité, par. 1.

⁴ Ibid, par. 3, 9 et 11, entre autres.

d'exécuter les engagements politiques non contraignants qu'ils ont pris dans le cadre de cet arrangement nucléaire sans violer le droit international, tant qu'ils respectent les obligations internationales qu'ils ont contractées indépendamment du PAGC, y compris leurs obligations au titre de la résolution 2231 (2015). La cessation de l'exécution des engagements politiques non contraignants pris dans le cadre du PAGC n'a aucun effet sur les droits et obligations juridiques des États Membres au titre de la résolution 2231 (2015).

Le PAGC non contraignant est distinct de la résolution 2231 (2015), même s'il existe une relation étroite entre les deux, et même si la résolution 2231 (2015) rend contraignants certains aspects de l'arrangement politique – en particulier, la « filière d'approvisionnement » liée au nucléaire.⁵ Lorsque le Conseil de sécurité impose des obligations au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, comme c'est le cas dans la résolution 2231 (2015), cela ne signifie pas que toutes les dispositions contenues dans le texte de la résolution sont juridiquement contraignantes. Parce que l'Article 25 de la Charte exige des États Membres qu'ils « acceptent et appliquent » les « décisions » du Conseil de sécurité, et que l'Article 41 du Chapitre VII de la Charte autorise le Conseil de sécurité à « décider » d'imposer certaines mesures, il est généralement entendu que lorsque le Conseil utilise d'autres verbes, tels que « appelle » ou « exhorte » ou même « exige », il n'impose pas d'obligations juridiquement contraignantes.

Dans la résolution 2231 (2015), le Conseil a pris grand soin de préciser quelles dispositions de la résolution visaient à imposer des obligations juridiques. Le Conseil a non seulement utilisé le mot « décide » dans la résolution 2231 (2015) lorsqu'il a eu l'intention d'imposer des obligations aux États Membres de l'Organisation des Nations Unies, mais il a également, chose inhabituelle, précisé dans ces dispositions qu'il agissait « en vertu de l'Article 41 de la Charte des Nations Unies » pour indiquer clairement que ces dispositions de la résolution sont juridiquement contraignantes. Ces dispositions juridiquement contraignantes n'incluent pas le paragraphe 1, dans lequel le Conseil « approuve » le PAGC, ni le paragraphe 2, dans lequel il « [D]emande aux États Membres » d'appuyer l'application du Plan d'action. L'approbation du PAGC par le Conseil de sécurité au paragraphe 1 de la résolution 2231 (2015) n'était, comme l'indique clairement ce terme et son utilisation antérieure par le Conseil, que l'expression d'un soutien politique⁶. Ni cette approbation ni l'inclusion du texte du PAGC en tant qu'annexe à la résolution n'ont transformé le PAGC en un ensemble d'obligations juridiquement contraignantes pour les participants au PAGC ou pour d'autres États Membres de l'Organisation des Nations

⁵ Résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité, par. 16 à 20.

⁶ Le Conseil a, à de nombreuses reprises, approuvé ou ajouté en annexe à ses résolutions des documents non contraignants, sans que cela ne leur ait conféré aucun caractère juridiquement contraignant. Voir, par exemple, la résolution 2510 (2020), par. 2 (« Fait siennes les conclusions de la Conférence telles qu'elles figurent dans le document S/2020/63 » et « note qu'elles constituent un élément important dans la quête d'une solution globale à la situation en Libye ») ; la résolution 2202 (2015), par. 1 (dans le contexte du conflit en Ukraine orientale, le Conseil a approuvé et ajouté en annexe à la résolution le document intitulé « Ensemble de mesures visant à l'application des Accords de Minsk ») ; la résolution 750 (1992), par. 4 (dans le contexte de Chypre, « Fait sien l'ensemble d'idées décrit aux paragraphes 17 à 25 et 27 du rapport du Secrétaire général en tant que base appropriée pour conclure un accord-cadre global, sous réserve de ce qui doit être fait en ce qui concerne les questions en suspens, en particulier les ajustements territoriaux et les personnes déplacées, le tout devant être mené à terme en tant qu'ensemble intégré dont les deux communautés seraient mutuellement convenues ») ; et la résolution 668 (1990), par.1 (dans laquelle le Conseil approuve « le cadre de règlement politique d'ensemble du conflit cambodgien » et encourage « les efforts que la Chine, les États-Unis d'Amérique, la France, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et l'Union des républiques socialistes soviétiques poursuivent à cet égard »).

Unies.⁷ Le texte de la résolution 2231 (2015) lui-même indique clairement que les annexes à la résolution ne sont pas automatiquement rendues juridiquement contraignantes. Il est précisé à l'alinéa b) du paragraphe 7 de la résolution 2231 (2015) que certaines dispositions de l'annexe B sont juridiquement contraignantes ; si l'intégralité de l'annexe était automatiquement juridiquement contraignante du fait qu'elle figure en annexe à la résolution, alors l'alinéa b) du paragraphe 7 n'aurait aucun objet. De même, au paragraphe 2, le Conseil a émis une demande non contraignante lorsqu'il « demande » aux États Membres d'appuyer l'application du Plan d'action, plutôt qu'une directive contraignante par laquelle il « décide » que les États Membres doivent le faire. D'autres États Membres ont souligné à maintes reprises que les tirs de missiles effectués par l'Iran ne violent pas les obligations de l'Iran au titre de la résolution 2231 (2015), du fait qu'aux termes du paragraphe 3 de l'annexe B l'Iran « est tenu » de ne pas entreprendre certaines activités liées aux missiles, et que les dispositions par lesquelles un État est « tenu » ne sont pas contraignantes. La résolution 2231 (2015) n'impose donc aux États Membres aucune obligation générale de mettre en œuvre ou d'appuyer la mise en œuvre des engagements non contraignants pris dans le cadre du PAGC.

2. La réimposition par les États-Unis des sanctions visant l'Iran n'a pas modifié les droits et obligations juridiques des États-Unis au titre de la résolution 2231 (2015)

Ainsi, la décision des États-Unis, annoncée le 8 mai 2018, selon laquelle le PGAC n'a pas protégé les intérêts des États-Unis en matière de sécurité nationale et que, par conséquent, les États-Unis engageraient immédiatement le mécanisme de retour aux sanctions contre l'Iran qui avaient été levées en vertu de l'arrangement politique, n'a violé aucune obligation des États-Unis au regard du droit international. En outre, les États-Unis respectent pleinement les obligations qui leur incombent en vertu de la résolution 2231 (2015), à savoir les mesures figurant à l'annexe B de la résolution que le Conseil a rendues juridiquement contraignantes par le biais de l'alinéa b) du paragraphe 7, qui imposent des restrictions aux transferts vers l'Iran qui sont liés au nucléaire et aux missiles, ainsi qu'aux transferts d'armes à destination et en provenance de l'Iran, et établissent un gel des avoirs et une interdiction de voyager ciblés.⁸

En contestant le droit des États-Unis d'engager le mécanisme de retour aux sanctions, d'aucuns ont affirmé qu'un État ne peut se prévaloir de droits s'il le fait en violation des obligations correspondantes. Sans une once d'ironie, ceux qui font cette affirmation reconnaissent néanmoins que l'Iran continue de tirer des avantages considérables de la résolution 2231 (2015), même s'il l'a violé à plusieurs reprises en procédant à de nombreux transferts d'armes qui ont été largement reconnus comme une violation par d'autres participants au PAGC et par la communauté internationale.⁹ Même à supposer, pour les besoins de l'argumentation, que le principe susmentionné s'applique dans ce contexte, le postulat selon lequel les États-Unis violent des obligations internationales découlant du PAGC ou de la résolution 2231 (2015) est juridiquement inexact. Comme expliqué ci-dessus, la décision des États-Unis de cesser de s'acquitter des engagements qu'ils avaient pris dans le cadre du PAGC n'a violé aucune des obligations des États-Unis au regard du droit international. Par

⁷ Voir, par exemple, la résolution 2118 (2013) du Conseil de sécurité, par. 6, dans laquelle le Conseil « décide » que la Syrie « se conformera » à une décision du Conseil exécutif de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques qui figure en annexe à la résolution.

⁸ Résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité, annexe B, par. 2, 4, 5 et 6 a) à f).

⁹ Les violations par l'Iran des restrictions liées aux armes prévues par la résolution 2231 (2015) sont de notoriété publique. Voir, par exemple, le neuvième rapport du Secrétaire général sur l'application de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité (S/2020/531), par. 11.

conséquent, même selon une pareille théorie, il ne peut pas être dit que les États-Unis n'ont plus le droit prévu au paragraphe 11 de la résolution 2231 (2015) de déclencher le mécanisme de retour aux mesures visant l'Iran prises par l'Organisation des Nations Unies.

La mesure prise par les États-Unis le 8 mai 2018 – la décision de ne pas s'acquitter des engagements pris par les États-Unis au titre du Plan d'action – n'a donc eu en soi que des effets pour le PAGC, et non pour la résolution 2231 (2015). À cette date, les États-Unis ont annoncé qu'ils n'avaient pas l'intention d'accorder à l'Iran un allègement des sanctions américaines qui avaient été levées dans le cadre du PAGC, un accord politique, et cette annonce de la non-exécution de l'accord politique par les États-Unis n'était que cela. Ni l'annonce faite par le Président des États-Unis ce jour-là ni aucun document connexe ne mentionnent ou ne visent un quelconque aspect de la résolution 2231 (2015). Les États-Unis n'ont pas non plus notifié au Conseil de sécurité les mesures qu'ils prenaient pour réimposer à l'Iran des sanctions liées au nucléaire. La raison en est simple : une telle notification n'était pas requise par la résolution 2231 (2015), et la décision prise par les États-Unis le 8 mai 2018 n'était pas destinée à, et du point de vue du droit, ne pouvait pas, avoir un quelconque effet juridique sur les droits et obligations indépendants des États-Unis au titre de la résolution.

C. Conclusion

Le simple texte de la résolution 2231 (2015) établit et fixe le droit des États-Unis d'engager le mécanisme de retour aux mesures visant l'Iran prises par l'Organisation des Nations Unies. Comme expliqué ci-dessus, il s'agit d'une proposition simple et intelligible, et des arguments contraires auraient pour effet de substituer au texte clair de la résolution des conditions silencieuses pour modifier les droits créés par le Conseil. Les faits survenus au-delà du cadre de la résolution 2231 (2015) n'ont pas changé et ne peuvent pas changer le droit des États-Unis d'engager le mécanisme de retour aux sanctions. En particulier, la décision des États-Unis de cesser d'accorder à l'Iran un allègement des sanctions américaines dans le cadre de l'arrangement politique distinct et non contraignant qu'est le PAGC n'a pas modifié et ne pourrait pas modifier le texte de la résolution 2231 (2015). Les arguments selon lesquels les États-Unis ont perdu leur droit d'engager le mécanisme de retour aux sanctions ou y ont renoncé ne sont pas fondés. Le texte de la résolution est clair : dès qu'un État participant au PAGC, y compris les États-Unis, notifie au Conseil de sécurité un cas de non-respect manifeste d'engagements prévus par le PAGC, le processus énoncé aux paragraphes 11 et 12 de la résolution 2231 (2015) conduisant à la réimposition des mesures spécifiées qui ont été annulées en vertu de la résolution est engagé. Si, à la suite d'une telle notification par les États-Unis, le Conseil n'adopte pas de résolution pour maintenir en vigueur la levée des dispositions prévue par la résolution 2231 (qu'une résolution sur la poursuite de l'allègement des sanctions soit présentée ou non – et qu'elle fasse ou non l'objet d'un *veto*), ces mesures seront alors à nouveau appliquées à compter de minuit, temps moyen de Greenwich, après le trentième jour suivant cette notification.