

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messenger de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».



Le GRIP bénéficie du soutien du [Service de l'Éducation permanente de la Fédération Wallonie-Bruxelles](#).

NOTE D'ANALYSE – 24 octobre 2014

FRANC Géraldine, *Les Émirats arabes unis : plaque tournante du trafic illicite vers l'Iran*, Note d'Analyse du GRIP, 24 octobre 2014, Bruxelles.

<http://www.grip.org/fr/node/1393>



NOTE D'ANALYSE

Les Émirats arabes unis : plaque tournante du trafic illicite vers l'Iran

Par **Géraldine Franc**

24 octobre 2014

Résumé

De nombreux cas de violations des sanctions émises à l'égard de l'Iran ont été recensés ces dernières années, ce qui appuie la thèse qu'en règle générale, les embargos sur les armes ne sont pas des instruments infaillibles de lutte contre la prolifération des armes. Il a en effet été démontré que les Émirats arabes unis (EAU) constituent une plaque tournante du trafic illicite d'armes et autre matériel militaire vers l'Iran. Les réseaux de prolifération utilisent des techniques de contournement variées qui rendent de plus en plus difficile la détection des transferts illicites. Ce commerce représente un danger aussi bien à l'échelle du Golfe qu'à l'échelle mondiale. Cette Note a pour objet de donner un aperçu des mécanismes de contournement des sanctions contre l'Iran dans les EAU et des initiatives du pays pour contrer ce phénomène.

Abstract

United Arab Emirates, a hub for the smuggling to Iran

Many cases of violations of sanctions on Iran have been identified, which underpins the thesis that arms embargoes are not perfect instruments to counter the proliferation of weapons. There is evidence that the United Arab Emirates (UAE) are a hub for the smuggling of weapons and other military equipment to Iran. Proliferation networks use different bypass techniques that make the detection of illegal shipments more and more difficult. This trade represents a danger to both the Gulf region and the entire world. This note aims at providing an overview of the mechanisms of diversion of sanctions against Iran in the UAE and the country's efforts to fight against it.

Introduction

Les embargos sur les armes ne sont pas infaillibles et de nombreux cas de violations des sanctions envers l'Iran ont été recensés. Faiblesse des moyens de mise en œuvre des contrôles douaniers, manque de volonté politique, complexité des régimes de sanction ou difficulté de traçabilité des flux illicites, les raisons de ces violations sont nombreuses¹. L'affaire A.Q. Khan, qui éclate en 2004, a révélé le rôle clé des Émirats arabes unis (EAU) dans les trafics d'armes exposant Dubaï² comme un lieu majeur de réexpédition et de livraison pour un vaste réseau de prolifération de matériel militaire notamment vers l'Iran³.

Si en 2007, des efforts ont été consentis pour renforcer la législation nationale en matière de contrôle des exportations, la Fédération⁴ demeure une plaque tournante du commerce illicite de matériel militaire et connexe et tout particulièrement à destination de l'Iran. Ce pays, soumis à de nombreuses sanctions en raison de ses ambitions nucléaires, profite de la législation laxiste en matière de contrôle des exportations et des infrastructures modernes de son voisin arabe pour s'approvisionner en matériel militaire en violation des sanctions imposées par le Conseil de sécurité des Nations unies. Dubaï, Sharjah et Ras al-Khaiman par exemple, sont des lieux importants de transit pour les marchandises prohibées par les Nations unies et hébergent dans leurs zones franches de nombreuses sociétés-écrans.

Après avoir évoqué les relations historiques qu'entretiennent les EAU avec l'Iran (Section 1), cette Note d'Analyse montre en quoi les Émirats représentent une zone de transit idéale pour le commerce en général, qu'il soit légal ou non (Sections 2 et 3). Elle expose également les techniques de contournement employées par les réseaux de prolifération iraniens (Section 4).

-
1. Voir par exemple le rapport de synthèse du séminaire « [Les embargos sur les armes : mises en œuvre et perspectives](#) », *IRIS*, janvier 2014.
 2. Les EAU sont un État fédéral composé de sept émirats (Abu Dhabi, Ajman, Sharjah, Dubaï, Fujairah, Ras el Khaïmah et Oumm al Qaiwaïn) qui disposent d'une forte autonomie. Deux émirats dominent la Fédération : Abu Dhabi, qui occupe 87 % de la superficie totale du pays (67 340 km²), concentre la majorité des ressources pétrolières et héberge le pouvoir fédéral ; et Dubaï, qui grâce à ses deux zones portuaires – Jebel Ali et Port Rachid – est la principale zone de redistribution du fret par containers dans la région du Golfe.
 3. En 2004, l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) révélait un vaste réseau de prolifération dont A. Q. Khan, scientifique pakistanais qui a doté son pays de la bombe nucléaire, était à l'origine. Par le biais d'intermédiaires à Dubaï, en Afrique du Sud mais aussi en Asie (en particulier en Malaisie) et en Europe (Suisse et Allemagne), A. Q. Khan a fourni du matériel et des technologies nucléaires à l'Iran, la Lybie et la Corée du Nord. Les opérations étaient menées par un malaysien implanté à Dubaï et en Malaisie. Le réseau était constitué de nombreux experts, entreprises, fournisseurs et des ateliers de fabrication. La majorité des équipements et centrifugeuses était expédiée à Dubaï, en utilisant de faux certificats d'utilisateur final, puis réexpédiée sous de nouveaux emballages aux clients de Khan. Les transferts illicites ont notamment permis à l'Iran d'acquérir des centrifugeuses capables d'enrichir l'uranium. Voir : Bruno Gruselles, « [Réseaux et financement de prolifération](#) », *Fondation pour la recherche stratégique*, 3 mars 2007.
 4. Cette Note utilise le terme Fédération comme synonyme des EAU.

Enfin, elle souligne que malgré les efforts des autorités émiraties depuis 2007 afin de renforcer le cadre de contrôle des transferts illicites, de nombreux cas de contournement de l'embargo sur l'Iran sont toujours constatés (Section 5).

1. L'Iran, un partenaire économique majeur

1.1. Émigration iranienne aux Émirats

Les échanges commerciaux entre les EAU et l'Iran sont très denses et ce, depuis le début du XX^e siècle. À la suite de la crise perlière des années 1930 et de la Seconde Guerre mondiale, l'économie de Dubaï se spécialise dans l'activité de transit et de transbordement⁵, devenant le troisième pôle mondial, après Hong Kong et Singapour⁶. Les Émirats deviennent ainsi une plaque tournante du commerce légal vers l'Iran. Cette interdépendance commerciale s'accroît avec l'émigration massive de commerçants iraniens des villes du sud de l'Iran vers l'Émirat de Dubaï durant la deuxième moitié du XX^e siècle. Aujourd'hui, avec entre 300 000 et 500 000 Iraniens vivant sur son sol, la Fédération accueille la deuxième plus grande communauté iranienne expatriée dans le monde, après les États-Unis. Celle-ci est particulièrement concentrée à Dubaï, où elle occupe majoritairement des postes importants dans des sociétés commerciales et financières.



(Source : Géraldine Franc/GRIP depuis [Stepmap](http://stepmap.com))

1.2. Une dépendance accrue due aux sanctions

À partir de 1979, du fait des sanctions contre le régime iranien⁷, les entreprises iraniennes font face à des difficultés pour commercer avec l'Europe.

5. Le transit est le mouvement de marchandises qui ne font que traverser le territoire d'un État membre alors que le transbordement est l'opération, au cours d'un transit, qui consiste à décharger les marchandises du moyen de transport d'importation puis à les recharger (en règle générale) sur un autre moyen de transport utilisé aux fins de l'exportation (*Guide de l'utilisation de la Position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires*, Document 9241/09, 29 avril 2009, p. 23.). Un transitaire a pour mission d'assurer la continuité du transport ainsi que toutes les opérations administratives connexes s'y rapportant (douanes, frais, assurances, crédits documentaires, documents requis...). Par simplification, le terme transit désigne dans cette Note les deux liaisons.

6. Mehdi Saboori, « [Les Émirats arabes unis et les Iraniens](#) », *Hérodote*, 2/ 2009, n°133, p. 166-179.

7. L'Iran est sous le coup de sanctions unilatérales de la part des États-Unis depuis 1979, date de la prise d'otages de ressortissants américains à l'ambassade américaine de Téhéran. Les sanctions multilatérales de l'UE et des Nations unies sont arrivées plus tard, au milieu des années 2000, motivées par le programme nucléaire iranien. Un régime de sanctions internationales s'applique à l'Iran depuis la révolution islamique de 1979. Les sanctions se sont progressivement étendues tant aux domaines visés qu'aux acteurs les infligeant. Aussi l'Iran est-il visé aujourd'hui par des sanctions américaines, européennes et onusiennes justifiées par le soutien iranien au terrorisme, par le développement d'un programme nucléaire dont le caractère civil a été mis en question par l'AIEA et par le non-respect des demandes de l'ONU enserrées dans ses résolutions. Les sanctions visent de vastes pans de l'économie et de la finance iraniennes (secteur industriel – notamment

Elles se rapprochent alors de leur voisin arabe. S'installer aux EAU permet aux producteurs iraniens d'exporter des produits et services à des partenaires étrangers qui auraient été réticents à commercer directement avec l'Iran. Les entreprises iraniennes installées aux Émirats bénéficient en outre d'un cadre économique attractif à l'administration souple, de nombreuses infrastructures, ainsi que d'un espace culturellement et géographiquement proche de l'Iran. Les EAU deviennent le premier fournisseur de l'Iran, comptant pour plus de 26 % de ses importations en 2011⁸.

La majorité des produits commerciaux destinés à l'Iran est constituée de produits de réexportation, c'est-à-dire provenant de territoires étrangers et uniquement en transit sur le territoire émirati. Le montant des réexportations émiraties avoisine les 8,5 milliards d'euros en 2012 à destination de l'Iran et de près de 44 milliards d'euros vers le monde, selon le ministère du Commerce extérieur des EAU⁹. L'Iran représente ainsi 19 % des réexportations émiraties en 2012. L'importance de ce taux s'explique par deux facteurs. Tout d'abord, l'intensification des sanctions dans les années 1990 a accru la dépendance commerciale des Iraniens envers leur voisin. Par ailleurs, le manque de compétitivité, le sous-équipement des infrastructures et la forte corruption dans les ports iraniens ont poussé les entreprises iraniennes à préférer les ports d'outre-Golfe pour commercer.

2. Les EAU : une zone de transit idéale pour le commerce

2.1. Un emplacement stratégique et des infrastructures modernes et denses

La montée des Émirats en tant que puissance économique et commerciale mondiale s'explique notamment par l'emplacement géographique stratégique de la Fédération dans le Golfe. Les EAU sont situés à la croisée entre l'Europe, l'Afrique et l'Asie, ce qui en fait une voie maritime de transit idéale entre les trois continents. Par ailleurs, la Fédération se trouve à proximité de plusieurs États soumis aux sanctions internationales qui cherchent à acquérir des matériels sensibles, tels que l'Iran mais aussi l'Irak, la Somalie, l'Érythrée et le Soudan.

Cette position stratégique est renforcée par la qualité et la quantité des infrastructures disponibles sur le territoire des EAU. Bénéficiant d'un fort investissement étranger dans les années 1990, en particulier en provenance de Hong Kong, les EAU ont aussi mis en place d'importants projets d'investissement leur permettant de posséder aujourd'hui des

automobile –, secteur des énergies, secteur bancaire), le secteur militaire, le commerce, le secteur scientifique et des individus (gel des avoirs). Les derniers développements du régime de sanctions mandatées par les Nations unies visent en particulier à lutter contre les activités proliférantes de l'Iran. Les [résolutions 1737](#) (décembre 2006), [1747](#) (mars 2007), [1803](#) (mars 2008) imposent notamment des embargos sur le matériel nucléaire, les équipements militaires et les technologies pouvant avoir un usage civil et militaire. Pour plus d'informations, notamment sur les évolutions récentes des sanctions onusiennes, voir Bérangère Rouppert, [Le programme nucléaire iranien : Rétrospective sur les accords conclus avec l'AIEA et le « P5+1 »](#), Rapport du GRIP 2014/2 et Alexandre Girard, « [Prolifération des biens à double usage : dans la nébuleuse des réseaux iraniens](#) », *Note d'Analyse du GRIP*, 11 août 2014.

8. Planet Expert, « [Les chiffres du commerce extérieur de l'Iran](#) », juillet 2014.

9. [Ministère de l'Économie, Département du Commerce extérieur](#).

infrastructures développées aussi bien dans le domaine du commerce, que dans les secteurs bancaires, touristiques et industriels.

Les moyens de transport à disposition sont diversifiés et s'adaptent aux différents besoins. Les *dhow*s (bateaux traditionnels à voile) relient rapidement Dubaï à la côte iranienne (les villes de Qishm ou de Bandar Abbas par exemple) tandis que le port de Jebel Ali, situé en eau profonde, reçoit les grands navires et leurs cargaisons. Ce hub portuaire, 9^e port à conteneurs au monde, accueillait près de 13,3 millions d'équivalents vingt pieds (EVP) de marchandises en 2012¹⁰. Il a aussi acquis la réputation d'une capacité de cargaison très rapide, ce qui représente un atout essentiel en matière de transit et de transbordement.

L'imposition de sanctions à l'Iran a eu pour conséquence l'augmentation des prix de transport de marchandises vers Bandar Abbas, principal port d'entrée en Iran en raison notamment des nombreuses exigences administratives et des sanctions appliquées à certaines sociétés exploitant le port¹¹. Par conséquent, pour transporter des biens vers l'Iran – même lorsque ceux-ci ne sont pas soumis à des restrictions internationales – il est devenu financièrement plus intéressant de passer par les EAU et de préférence dans une zone franche¹², où le prix d'envoi de la marchandise est beaucoup moins élevé. Le port de Jebel Ali aux EAU, dernier maillon d'acheminement avant l'Iran a ainsi connu une importante augmentation du nombre de marchandises traitées.

L'importance des flux commerciaux via les ports tels que Jebel Ali rend impossible le contrôle systématique des marchandises. Selon Aaron Dunne, expert en contre-prolifération, aucun port dans la même situation et possédant un niveau de fret équivalent (tel que celui de Southampton ou de Washington par exemple) ne serait capable d'empêcher le trafic illicite¹³.

Enfin, le volume et la qualité du trafic aérien s'ajoutent à l'efficacité des ports des Émirats : l'aéroport international de Dubaï est le deuxième aéroport de la région et le Mega Cargo Terminal de Dubaï peut traiter plus d'1,2 million de tonnes de fret par an¹⁴. Ces volumes engendrent des défis en termes de contrôle de marchandises similaires à ceux rencontrés pour le commerce maritime.

10. L'équivalent vingt pieds (EVP) est une unité de mesure utilisée pour simplifier le calcul du volume des conteneurs. Un conteneur de 20 pieds (environ 6,1 m) correspond à 1 EVP. Voir : The Journal of Commerce, « [Top 50 world containers ports](#) », août 2012, cité dans *World Shipping Council*.

11. Par exemple, la compagnie Tidewater, le plus grand opérateur du port, a été inscrite sur la liste noire des États-Unis en 2011 et celle de l'Union européenne en 2012. Voir US Department of the treasury, « [Fact Sheet: Treasury Sanctions Major Iranian Commercial Entities](#) », 23 juin 2011 et [Council Decision 2012/35//CSFP](#)

12. La zone franche est une partie du territoire pour laquelle l'État accorde un certain nombre d'avantages (fiscaux, douaniers, administratifs, entrepreneuriaux...) aux agents économiques qui s'y implantent.

13. Entretien avec Aaron Dunne, expert en contre-prolifération et chef du projet de coopération de l'UE sur le contrôle des exportations de biens à double usage aux EAU, 5 septembre 2014, Bruxelles.

14. [Emirates SkyCargo](#)

2.2. Laxisme en matière de contrôle des transferts

La politique émiratie souple et ouverte en matière économique attire de nombreux agents étrangers parmi lesquels beaucoup d'acteurs de l'économie de l'ombre. Caractérisée par la facilité et la rapidité des démarches administratives, la politique économique des EAU reposait jusqu'en 2007 sur la quasi-absence de contrôles des exportations depuis le pays. Par ailleurs, les EAU ne possédaient aucune loi concernant la régulation des biens et technologies à double usage¹⁵. En matière de sanctions, l'approche des EAU était très pragmatique. Il existait peu de peines de prison ou d'amendes à l'encontre des individus et entreprises reconnues coupables d'exportations frauduleuses. La plupart du temps, la découverte de transferts illicites se traduisait par une annulation du visa de résidence ou le non-renouvellement du permis d'une entreprise à commercer sur le territoire.

S'il est impossible de contrôler les millions de tonnes de fret maritime et aérien, la faiblesse des systèmes de contrôle a facilité le développement du trafic illicite de matériel militaire notamment du fait de la présence sur le territoire émirati de multiples sociétés-écrans et entreprises intermédiaires (voir *infra*) destinées à contourner les embargos internationaux pour procurer technologies et équipements au programme nucléaire de l'Iran¹⁶.

3. La zone franche, un cadre général qui facilite les contournements

3.1. Des territoires attractifs

L'existence de nombreuses zones franches dans les Émirats facilite la réexportation de biens illégaux et, par conséquent, limite fortement l'effectivité des sanctions contre l'Iran. En effet, les zones de libre-échange sont souvent utilisées comme la destination finale officielle des marchandises bien que celles-ci soient destinées à un autre pays. Elles abritent également la plupart des intermédiaires et complices des réseaux de prolifération. Ceci peut s'expliquer par de nombreux facteurs qui incitent les agents économiques aussi bien officiels qu'officieux à s'y installer.

Les autorités des zones franches sont souvent réticentes à appliquer des contrôles aux exportations qu'elles perçoivent comme une charge bureaucratique inutile et un frein à l'activité économique de ces territoires justement créés afin de dynamiser l'économie. La zone franche présente aussi l'avantage de la rapidité administrative et la facilité d'implantation. La plupart du temps, les procédures d'enregistrement sont rapides, peu

15. Les biens à double usage sont des produits et technologies qui peuvent être utilisés tant à des fins civiles que militaires. La plupart des pays ont mis en place des contrôles sur les exportations de ces biens car les utilisations militaires recouvrent aussi bien les armes conventionnelles que le secteur du nucléaire. Les EAU ont à plusieurs reprises été critiqués du fait du manque de contrôle de ces produits offrant aux entités iraniennes l'opportunité de se procurer du matériel militaire en toute discrétion et en violation des sanctions internationales.

16. Kenneth Katzman, « The United Arab Emirates (UAE): Issues for US Policy », *Congressional Research Service*, 24 février, 2014.

coûteuses et peuvent se faire depuis l'étranger, ce qui permet notamment de cacher le réel propriétaire d'une entité. La loi ne prévoit aucun nombre minimum de jours de présence par an au sein de l'Émirat¹⁷.

Enfin, l'utilisation des zones franches des EAU comme plaques tournantes des réseaux illicites s'explique par les nombreux avantages fiscaux et entrepreneuriaux : ces zones sont exemptées de toutes taxes ou droit de douanes, les entités étrangères peuvent y être propriétaires à 100 % des fonds propres d'une entreprise, ce qui incite multiples entrepreneurs – honnêtes et malhonnêtes – à s'y installer¹⁸. Par ailleurs, les zones franches offrent des avantages commerciaux comme, par exemple, l'absence de limitations au niveau du recrutement ou des partenariats, et permettent une totale liberté de mouvement des capitaux, ce qui rend possible le rapatriement de 100 % du capital et des profits.

Localisation et caractéristiques des zones franches aux EAU

La Constitution fédérale des EAU ainsi que les lois fédérales relatives aux zones franches permettent à chaque Émirat de mettre en place des zones franches pour l'industrie en général ou pour des activités économiques spécifiques afin d'encourager l'investissement étranger direct au sein de la Fédération.

Le développement des zones franches s'inscrit dans une politique de diversification et d'insertion dans la mondialisation en prévision du tarissement des sources de pétrole. Ceci explique d'ailleurs la géographie des zones franches dans les Émirats. Abu Dhabi, géant pétrolier, a établi un seul projet de zone franche – Saadyat – qui n'a finalement jamais vu le jour tandis que Dubaï, dont les ressources pétrolières sont bien plus modestes, en possède plus d'une dizaine.

Dubaï a joué un rôle de pionnier dans le lancement des zones franches en créant Jebel Ali en 1985 et compte aujourd'hui près d'une quinzaine de zones franches. Jebel Ali est aujourd'hui une plateforme majeure du commerce régional et mondial. Elle fonctionne en symbiose avec le port du même nom situé en eau profonde lui permettant d'accueillir de grands navires à fortes capacités de cargaisons. En 2006, la zone accueille 6 000 entreprises¹⁹. Dubaï a très rapidement été imité par les Émirats voisins. La Fédération possède aujourd'hui 36 zones franches auxquelles s'ajoutent des projets de construction d'autres zones²⁰.

Le critère décisif du choix d'implantation d'une entreprise dans telle zone franche plutôt que dans telle autre réside dans les coûts : les prix et procédures d'obtention de la licence autorisant la création d'une activité commerciale varient d'un Émirat à l'autre et selon les différentes zones de cet émirat²¹. La zone franche d'Hamriya (qui appartient à l'Émirat de Sharjah), créée en 1995, offre par exemple des coûts bien inférieurs à ceux des zones franches dubaïotes²².

Elle est ainsi plus abordable pour les entrepreneurs iraniens, pakistanais, russes, ukrainiens ou d'Asie centrale qui y sont majoritaires. Les zones franches sont autorisées à adopter leurs

17. « [Doing business in the UAE](#) », *Oneworld MidEast*, septembre 2013.

18. Dans le reste du territoire, un minimum de 51 % du capital d'une entreprise doit être détenu par des agents locaux.

19. [Official Website for UAE Free Zones](#)

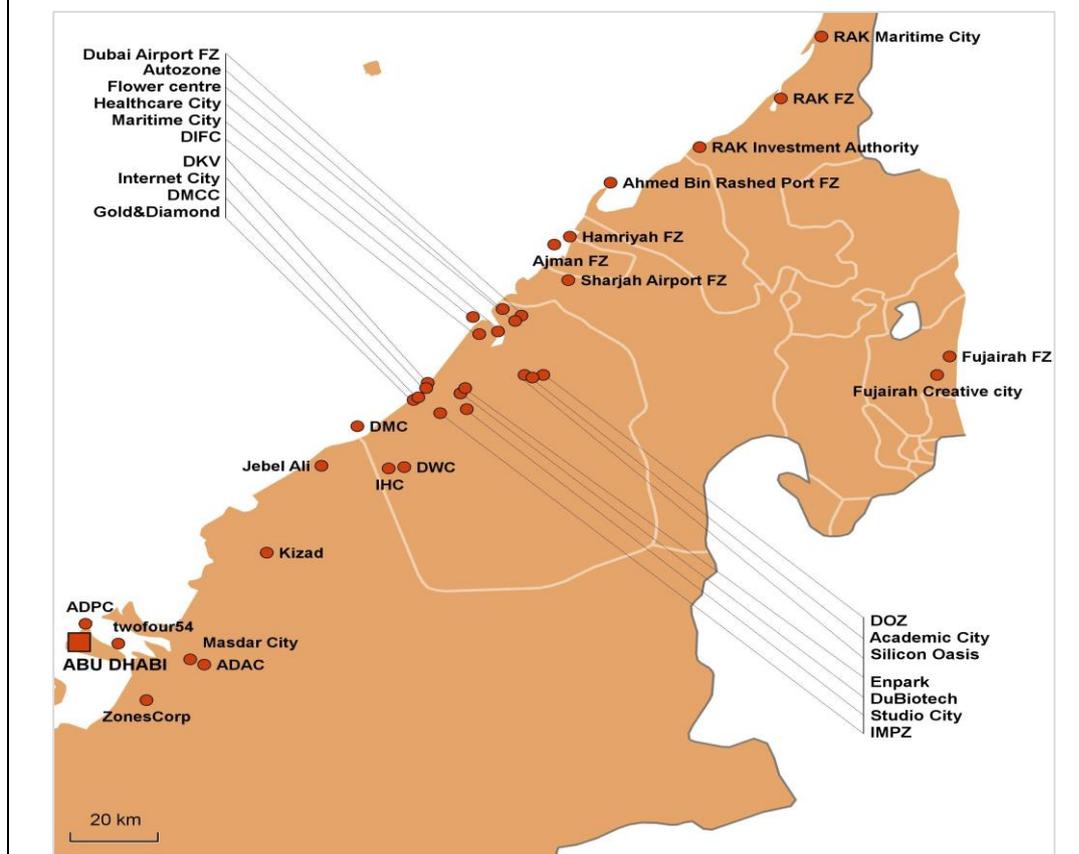
20. *Ibid.*

21. La Loi sur les sociétés commerciales et la Loi sur les agences commerciales constituent le cadre législatif fédéral contrôlant les activités commerciales aux Émirats. Toutes les entreprises doivent être titulaires d'une licence les autorisant à opérer aux EAU. Voir : *L'Express L'entreprise*, « [Émirats arabes unis, des déserts fertiles](#) », 3 septembre 2012.

22. Brigitte Dumortier, « Développement économique et contournement du droit : les zones franches de la rive arabe du golfe Persique », *op. cit.*

propres lois et règlements dans des domaines spécifiques, qui, dans certains cas, outrepassent le droit fédéral sur la question. Par exemple, le Centre Dubaï International Financier (DIFC), qui est une zone franche financière au sein de Dubaï, possède son propre corps de droit, notamment concernant le droit des sociétés, des contrats et du travail, ainsi que son propre système judiciaire²³.

Cartes des zones franches



DIFC : Dubaï International Financial Center ; **DKV** : Dubai Knowledge Village ; **DMC** : Dubaï Media City ; **DMCC** : Dubaï Multi Commodities Center ; **DOZ** : Dubai Outsource Zone ; **DWC** : Dubai World Central ; **IHC** : International Humanitarian City ; **IMPZ** International Media Production Zone ; **RAK FZ** : Ras Al Khaimah Free zone. (Source : Géraldine Franc/GRIP depuis [Stepmap](#))

3.2. Paradis de l'économie de l'ombre

Ces caractéristiques facilitent l'établissement de sociétés-écrans²⁴ ou bien de bureaux virtuels aux EAU. Le complexe de bureaux Baniyas Center à Abu Dhabi est par exemple connu des autorités douanières américaines pour servir de quartier général à de nombreuses sociétés-écrans iraniennes. Chaque bureau loge généralement plusieurs sociétés. Différentes entreprises dont notamment Mayrow General Trading, Majidco, Micro Electronics, Atlinx et Micatic, référencées comme logeant dans cet immeuble, ont été inculpées en septembre 2008 par une cour américaine pour avoir procuré des produits

23. « Doing Business in the United Arab Emirates », *Latham&Watkins*, janvier 2011.

24. Le terme société-écran désigne une entité fictive créée afin d'occulter l'identité et de dissimuler les activités ou transactions financières illégales d'une société réelle qui, souvent, se situe dans un pays différent (définition de l'auteure tirée de plusieurs sources : Larousse, The Law Dictionary, Lexilis).

militaires à des entités iraniennes²⁵. Ces sociétés, impliquées dans une affaire d'exportation de composants électroniques des États-Unis vers l'Iran, avaient toutes la même adresse et étaient dirigées par les mêmes gestionnaires²⁶. Ces bureaux permettent de réaliser des opérations d'achat ou de financement à partir de pays non ciblés par les embargos.

Dans la mesure où la présence d'actionnaires iraniens renforcerait la surveillance des banques, les sociétés-écrans possèdent parfois uniquement des actionnaires locaux agissant au nom de parties iraniennes. Ainsi, l'entreprise peut posséder des comptes bancaires officiels en passant les contrôles d'enregistrement (nom des actionnaires, documents d'enregistrement, source des fonds...) sans éveiller les soupçons des contrôleurs internationaux et sans non plus révéler sa véritable raison d'être. Une fois basées aux EAU, les sociétés-écrans peuvent commander des produits qui sont interdits à la vente vers l'Iran. Elles commandent du matériel pour une entreprise iranienne et perçoivent une commission pour apparaître comme l'acheteur et l'utilisateur officiel.

Les zones franches émiraties ont été citées pour leur rôle dans des tentatives – réussies ou échouées – de contournement des sanctions vers l'Iran (voir *infra*). La zone franche de Jebel Ali, et dans une moindre mesure celle de Sharjah, sont connues pour être des plaques tournantes du « commerce non conventionnel »²⁷. Par ailleurs, certaines zones de la Fédération – Deira, Bur Dubaï, Naïf, Sharjah Airport FTZ – sont considérées comme des lieux « à risque »²⁸.

4. Des techniques de contournement

4.1. Transferts bancaires illicites

Dans les réseaux de prolifération nucléaire, le système bancaire est essentiel car il permet de blanchir l'argent des livraisons et de cacher l'origine iranienne des commandes. Des techniques de paiement complexes permettent en effet à des commanditaires iraniens d'effectuer des commandes sans que leur identité n'apparaisse.

Par exemple, selon un cas d'étude effectué par ISIS, entre 2005 et 2008 un réseau d'entreprises a fourni du matériel d'aviation américain à l'Iran via des sociétés à Dubaï. Les commandes, effectuées auprès d'une entreprise irlandaise (Mac Aviation Group) qui achetait la marchandise aux États-Unis, provenaient de deux compagnies iraniennes : Ariasa AG et Onakish Company. Cependant, les commandes étaient payées par deux autres entreprises iraniennes : Aircraft Manufacturing Industrial Company et Iran Aircraft Industries. Ces dernières, après avoir ouvert un compte à la Banque de développement des exportations d'Iran (Export Development Bank of Iran) au nom du propriétaire de Mac Aviation, y déposaient de l'argent comme forme de paiement pour les livraisons.

25. US District Court Southern District of Florida, [Case NO.08-20222-CR-LENARD\(s\)](#) ; Kambiz Foroohar, « [Dubai helps Iran evade sanctions as smugglers ignore US laws](#) », *Bloomberg*, 25 janvier 2010.

26. David Albright, Paul Brannan et Andrea Scheel, « [Iranian Entities' Illicit Military Procurement Networks](#) », *ISIS REPORT*, 12 janvier 2009.

27. Donald E. Dekieffer, *Underground economies and illegal imports*, Oxford, 2010.

28. « [Guidelines on evaluating exports to United Arab Emirates](#) », *Slander, Travis & Rosenberg Trade Report*, 13 août 2013.

Le propriétaire transférait ensuite les fonds de ce compte à une banque irlandaise (dont le nom n'a pas été communiqué). Depuis cette banque, les fonds étaient transférés au compte bancaire de la Rolls Royce Corporation à New York afin d'effectuer les achats de marchandises. En général, les paiements étaient effectués par plusieurs virements séparés, de sorte que la signature des commandes soit moins importante et attire moins l'attention²⁹.

Un autre cas présumé de détournement concernant la livraison de cylindres de graphite à des entreprises d'État iraniennes par une entreprise autrichienne, Daniel Frosch Export, illustre les techniques de dissimulation bancaire. Cette entreprise, dénoncée par les autorités autrichiennes en 2006 a été ajoutée à la liste américaine des Ressortissants spécifiquement désignés (*Specially Designated Nationals list*) et est poursuivie par le Département du Trésor américain³⁰. Cette fois-ci, l'exportateur est accusé de s'être servi d'un compte à Dubaï dans une succursale de la Banque Melli – la plus importante banque d'État en Iran considérée comme un des principaux conduits des transactions illicites du pays – pour dissimuler les paiements iraniens.

Le compte, rattaché à Bazaar Trading Co., une filiale de l'entreprise autrichienne basée à Dubaï, aurait été utilisé pour commander les produits et cacher le destinataire final³¹.

Il se peut aussi qu'une banque ou un acteur étranger falsifie les informations bancaires afin de permettre à des banques iraniennes d'envoyer ou de recevoir des fonds. En 2009, la banque anglaise Lloyds a été condamnée par le Département de la Justice des États-Unis et le Bureau du Procureur de New York pour avoir effacé des étiquettes d'identification et autres informations permettant à des banques iraniennes et à leurs clients de déplacer 300 millions de dollars de 2001 à 2004. Les banques iraniennes concernées incluent Melli, Saderat et Sepah. L'accord passé entre la banque et le Département du Trésor américain³² montre que Lloyds a délibérément falsifié des transferts par le biais d'employés situés à Dubaï et en Angleterre. Pour s'assurer que toutes les références à l'Iran étaient effacées des instructions de paiement envoyées vers ou à travers les États-Unis, Lloyds gérait manuellement les paiements en dollars des banques iraniennes et enlevait les informations majeures (noms des clients, noms et adresses des banques). De ce fait, les virements passaient inaperçus auprès des institutions financières des États-Unis. Appelée par la banque des opérations de « réparation » ou « stripping » (mise à nu), cette politique était commandée par la

29. Entre novembre 2006 et décembre 2007, Ariasa et Mac Aviation Group auraient acquis auprès de la Rolls Royce Corporation, dans l'Indiana, dix-sept moteurs d'hélicoptères d'une valeur globale de 4,7 millions de dollars, dont le bénéficiaire a finalement été Aircraft Manufacturing Industrial Company. Les appareils ont été expédiés en quatre livraisons distinctes. Mac aviation Group ne fournissait pas d'information précise sur l'utilisateur final affirmant qu'ils étaient destinés à un usage propre. Lors de conversations entre Mac Aviation Group et Onakish, il aurait été souligné la nécessité d'omettre le nom de la société servant d'intermédiaire à Dubaï du fait du contrôle soutenu appliqué par les autorités américaines aux produits à destination des EAU. Pour les détails de cette affaire, voir : David Albright, Paul Brannan, Andrea Scheel, « [Iran's Procurement of U.S. Military Aircraft Parts: Two case studies in illicit trade](#) », *ISIS*, 21 mai 2013.

30. US Treasury Department, « [Fact Sheet: Increasing sanctions against Iran](#) », p. 3.

31. Voir : Shashank Bengali, « [One shady operator provide glimpse of supply line to Iran](#) », *Iran Focus*, 22 octobre 2012.

32. Department of the Treasury, [Settlement Agreement](#), 22 décembre 2009.

direction de Lloyds³³. Une note interne circulait, chargeant les employés de supprimer les références à l'Iran des paiements de clients vers les États-Unis. Face au renforcement des contrôles, la banque anglaise a décidé en 2003 de mettre fin aux opérations de « stripping », même si certains membres du personnel ont continué pendant plusieurs mois leurs activités illicites avec l'Iran. Lloyds Bank a fourni des services similaires à ses clients visés par les programmes de sanctions en Libye et au Soudan³⁴.

Dans un document datant de 2008 et intitulé « Proliferation Financing Report »³⁵, le Groupe d'action financière (GAFI), organisme intergouvernemental de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, créé en 1989, énumère plusieurs indices indiquant un possible financement d'activités liées à la prolifération, notamment lorsque : l'opération implique une personne ou une entité située dans un pays étranger présentant des risques de détournement ; l'opération implique l'expédition de marchandises incompatibles avec le niveau technique du pays dans lequel il est livré ; les informations du client sont vagues ou incomplètes ; une entreprise d'expédition de fret est indiquée comme la destination finale du produit ; les instructions concernant le paiement en provenance des parties, ou à verser à celles-ci, n'est pas indiqué dans la lettre de crédit initiale ni dans les autres documents associés à l'achat des produits.

4.2. Falsification des documents d'expédition

Même dans le cas de transferts illicites, il est important de maintenir une façade de légalité. Le transport de marchandises nécessitant à chaque étape du transfert la présentation de documents aux autorités compétentes, les contrebandiers ont recours à la falsification de documents pour faciliter leurs transactions illicites. La falsification des documents est d'autant plus efficace que dans la majorité des cas, les autorités douanières ne touchent pas les biens transférés : elles effectuent des contrôles de documents mais ne procèdent que rarement à des inspections de la marchandise³⁶. En outre, arrêter un conteneur, l'ouvrir, vérifier son chargement etc. sont des opérations coûteuses³⁷. À ces frais, il faut ajouter de possibles dédommagements aux différents maillons de la chaîne d'approvisionnement : le transporteur, l'entreprise exportatrice,

33. *Ibid.*, p. 2, § 8.

34. Voir Department of Justice, « [Lloyds TSB Bank Plc Agrees to Forfeit \\$350 Million in Connection with Violations of the International Emergency Economic Powers Act](#) », 9 janvier 2009 ; District Court of Connecticut, « [USA v. Lloyds Banking Group PLC](#) » ; Schulte Roth & Zabel, « [Lloyds TSB Bank Settles Allegations of Stripping Material Information from Financial Transactions](#) », 9 mars 2010.

35. GAFI, « [Proliferation Financing Report](#) », 18 juin 2008.

36. Dans beaucoup d'États, la tâche confiée aux douanes dans le cadre de la prévention des trafics est assez neuve ou n'est pas considérée comme une priorité. Les moyens octroyés pour cette tâche sont souvent limités. En outre, les douanes ne disposent pas toujours des ressources humaines et techniques pour effectuer systématiquement une vérification physique des cargaisons en raison des volumes considérables de biens en transit et des nécessités d'efficacité commerciale (rapidité du transport). Enfin, les douanes sont souvent plus attachées à collecter les revenus sur les biens entrants qu'à contrôler les flux de biens sortants. Les chiffres avancés sur les capacités des douanes à mener des contrôles physiques des cargaisons sont éloquentes : moins de 2 % des containers sont inspectés. Hugh Griffiths et Michael Jenks, « Maritime transport and destabilizing commodity flows », *SIPRI Policy Paper n° 32*, janvier 2012, p. 37.

37. Elles coûteraient environ 3 000 USD par conteneur aux autorités douanières. Cf. entretien avec Aaron Dunne, *op. cit.*

les différentes entreprises importatrices non frauduleuses... De ce fait, les trafiquants falsifient fréquemment les documents et cherchent à dissimuler trois éléments : la nature des biens, la destination et l'usage qu'il en sera fait.

4.2.1. Certificat d'utilisateur final

La plupart du temps, le certificat d'utilisateur final est un document obligatoire pour l'exportation d'équipements militaires. Avant même que l'exportateur n'émette sa demande d'autorisation d'exportation, l'utilisateur final des équipements doit établir un certificat d'utilisation finale qui, selon le pays, doit répondre à certaines exigences (papier à en-tête original de la société destinataire, document standard du pays exportateur...). Selon les cas, ce document doit notamment mentionner les noms de l'exportateur, du destinataire et de l'utilisateur final, le pays de destination finale, la nature des biens transportés, les quantités et poids, la nature de l'utilisation finale et enfin le lieu d'utilisation finale. À ceci s'ajoute en général une clause de non-réexportation, c'est-à-dire une mention par laquelle l'importateur s'engage à ne pas réexporter les produits militaires sans l'autorisation explicite des autorités compétentes ou sans notification préalable auprès de celles-ci³⁸.

Or, dans de certains cas de contournement de l'embargo, le certificat d'utilisateur final est falsifié³⁹. Une entreprise intermédiaire localisée dans un pays tiers ne faisant pas l'objet de sanctions fournit un faux certificat affirmant qu'elle est l'utilisateur final alors qu'aussitôt la marchandise reçue, celle-ci est réexpédiée⁴⁰. Selon le Département de la Justice américaine, à partir de janvier 2004, l'agence d'import-export Mayrow General Trading Company, située à Dubaï a commencé à faciliter des exportations de composants électroniques des États-Unis vers l'Iran par l'intermédiaire de sociétés-écrans⁴¹. Les autres entreprises concernées basées aux EAU impliquées dans cette affaire sont : Majidco, Micatic, Atlinx et Micro Electronics. Ces sociétés, qui existent toujours, ont toutes la même adresse et étaient dirigées par le même gestionnaire, Ali Akbar Yahya, mis en accusation par une cour américaine en septembre 2008⁴². Les commandes ont été passées en utilisant de faux certificats d'utilisateur final. Les ordres d'achat indiquaient officiellement que les articles électroniques étaient destinés aux entreprises émiraties, puis, aussitôt livrés, ils étaient envoyés vers le Groupe industriel Neda à Téhéran ou à d'autres entreprises iraniennes⁴³.

38. Voir : Virginie Moreau et Ilhan Berkol, « [Contrôles post-exportation lors des transferts d'armements : preuve d'arrivée et monitoring de l'utilisation finale](#) », *Rapport du GRIP*, 2009/4.

39. UNIDIR, « [La vérification de la maîtrise des armements](#) », Forum du désarmement, 2010.

40. Voir : Virginie Moreau et Ilhan Berkol, *op. cit.*

41. US District Court Southern District of Florida, Case NO.08-20222-CR-LENARD(s), *op. cit.*

42. *Ibid.* Cette stratégie de division des commandes (plusieurs petites commandes effectuées par plusieurs entreprises, plutôt qu'une seule grosse commande par une firme unique) permet de réduire la « signature » de chaque société et donc de les rendre moins repérables auprès des autorités de contrôle. En mai 2006, Mayrow aurait réussi à exporter le 375 *Field Communicator* depuis l'entreprise Foxboro au Massachusetts vers une entreprise appelée Telectron basée à Abu Dhabi. Plus tard dans le mois, les articles étaient reçus par une entreprise non identifiée en Iran.

43. David Albright, Paul Brannan et Andrea Scheel, « [Iranian Entities' Illicit Military Procurement Networks](#) », *ISIS REPORT*, 12 janvier 2009.

4.2.2. Étiquettes de livraison

De même, les étiquettes de livraison indiquant le contenu, la valeur et l'origine de la marchandise sont aussi falsifiées. Les entreprises exportatrices complices des réseaux de prolifération maquillent par exemple le véritable contenu de la livraison indiquant la marchandise comme bien à usage purement civil non soumis aux sanctions. Ce type de bien est moins contrôlé que les biens duaux ou le matériel militaire. La valeur des biens transportés est aussi souvent sous-évaluée. Ceci s'explique du fait de l'existence de seuils à partir desquels les contrôles à l'exportation sont renforcés. Lorsqu'un colis de marchandise américaine a une valeur supérieure à 2 500 USD par exemple, l'entreprise exportatrice doit fournir des documents supplémentaires⁴⁴.

Cette technique de falsification s'illustre par un cas récent révélé par une enquête de la *Task Force Eagle* (service du FBI spécialisé dans les organisations et réseaux criminels) concernant la livraison de pompes à vide et d'équipements connexes de 2005 à 2009 pour laquelle on observait la falsification des différents documents nécessaires à l'exportation. En juillet 2011, Jirair Avanesian, ressortissant iranien résidant et propriétaire d'une entreprise aux États-Unis, a été condamné par le Département de la Justice américaine pour avoir exporté des pompes à vide et équipements connexes à l'Iran⁴⁵. Jirair Avanesian organisait l'embarquement des biens par bateaux vers les EAU faisant croire qu'AVAC, une entreprise de Dubaï, était la destination finale de la marchandise. Après réception, la marchandise était réexpédiée en Iran.

Dans la plupart des cas, Jirair Avanesian préparait de fausses lettres de transport indiquant que ses envois contenaient des « pièces de rechange » dont la déclaration d'exportation de l'expéditeur n'était pas nécessaire. Les marchandises étaient envoyées sous de nouvelles étiquettes d'expédition et les chargements étaient sous-évalués afin de cacher le véritable contenu de la livraison et d'éviter les contrôles de la part des autorités américaines. Les agents de douanes ont découvert la fraude à la suite du contrôle de quatre caisses en bois à destination de Dubaï décrites comme contenant des « pièces détachées » qui avait une valeur déclarée de 2 318 USD mais pesaient plus de 1 300 livres (environ 590 kg). Au vu de la description apparemment contradictoire entre le poids réel et la valeur monétaire déclarée, les autorités ont ouvert les caisses. À l'intérieur, ils ont découvert des pompes à vide et du matériel connexe d'une valeur de près de 190 000 dollars. Seize envois similaires au moins ont eu lieu entre 2006 et 2008⁴⁶.

De même, deux américains naturalisés, Hassan Saied Keshari et Traian Bujduveanu, ont commis au moins six actes similaires entre 2006 et 2007. Les individus déclaraient que le contenu de la livraison (envoyée aux EAU à Dubaï via un transitaire où la marchandise était renvoyée en Iran) était des « parties d'avions commerciaux » alors qu'il s'agissait de

44. [US Postal Inspection Service](#)

45. US Department of Justice, [Summary of Major US Export Enforcement](#), juillet 2012 ; US Department of Commerce, « [Denying Export Privileges](#) », 27 septembre 2012.

46. Voir : US Department of Justice, [Summary of Major US Export Enforcement](#), mars 2014 ; Scott Glover, « Parts sent to Iran could be used for nuclear weapons development », *Los Angeles Times*, 14 janvier 2010.

biens à usage exclusivement militaire et indiquaient une valeur de marchandise bien inférieure à la valeur réelle⁴⁷.

4.2.3. Modification de l'emballage

Les opérations de réemballage ne sont pas forcément illégales. En effet, le reconditionnement des emballages endommagés ou encore non conformes est parfois nécessaire au bureau de sortie. Toutefois, les emballages et labels des colis peuvent être modifiés afin de dissimuler les marchandises transportées. Une affaire concernant l'exportation illégale vers l'Iran par une société néerlandaise de 290 articles d'aviation (parties d'avions, produits chimiques et parachutes) de 2005 à 2007, est un exemple d'utilisation de cette technique. La société néerlandaise Aviation Services International faisait transiter les équipements dans des pays tiers dont Dubaï puis les réexpédiait sous de nouveaux emballages vers l'Iran⁴⁸.

De même, Vahid Hosseini, ressortissant iranien naturalisé américain utilisait, de janvier 2008 à juillet 2013, son entreprise Sabern Instruments basée aux États-Unis, pour acheter des produits de haute technologie (tachymètres, instruments d'alimentation, sondes à haute température, tubes à essai de l'ammoniac, soupapes ...) et les expédier à des entités en Iran en les faisant transiter aux EAU où ils étaient réemballés⁴⁹.

4.2.4. Méthodes pour échapper à la détection pendant le transport

Du fait de sa côte maritime de plus de 500 km de long sur le Golfe et du dynamisme des ports émiratis, la voie maritime est généralement privilégiée pour les détournements vers l'Iran. On observe différentes techniques de contournement des embargos durant le transport comme par exemple la modification des pavillons. Tous les navires commerciaux sont dans l'obligation d'être enregistrés sous un pavillon d'immatriculation et sont considérés comme ayant la nationalité du pavillon (et non celle du propriétaire)⁵⁰. Or, les trafiquants ont tendance à utiliser des pavillons de complaisance⁵¹ d'États dont les contrôles des flottes marchandes sont limités. Ils peuvent aussi changer l'immatriculation des navires par des numéros d'identification non conventionnels ou temporaires afin de rendre les contrôles plus difficiles et de masquer leur propriété. Ceci leur permet de mener leurs activités sans attirer l'attention et facilite l'obtention de l'assurance et le financement des cargaisons.

47. US Department of Justice, « [Two Munitions Dealers Arrested and Charged in Conspiracy to Export Military Aircraft Parts to Iran](#) », 23 juin 2008.

48. US Department of Commerce, Bureau of Industry and Security, « [Order related to Robert Keaipoel](#) » ; John Christoffersen, « [Dutch firm charged with exports to Iran](#) », *USA Today*, 18 septembre 2007.

49. US Department of Justice, « [Reston Man Sentenced For Exporting Unlicensed High-Tech Goods To Iran](#) », 13 juin 2014.

50. Jihan Seniora et Quentin Royet, « [Trafics d'armes par voie maritime, un phénomène difficile à surveiller](#) », *Note d'Analyse du GRIP*, 26 juin 2012, Bruxelles.

51. Un pavillon de complaisance ou pavillon libre immatriculation est le pavillon d'un navire pour lequel la propriété réelle et le contrôle se situent dans un pays autre que celui du pavillon sous lequel il est immatriculé.

En août 2012, les autorités tanzaniennes ont par exemple découvert l'utilisation par Philtex, une entreprise maritime basée à Dubaï et aux États-Unis, de pavillons tanzaniens sur des pétroliers appartenant à la National Iranian Oil Company (NIOC) afin de contourner les restrictions à l'exportation de pétrole imposées à l'Iran⁵². Trente-six bateaux auraient réussi à transporter du pétrole iranien par cette technique sans l'accord ni même la connaissance de la Tanzanie. Les navires battant pavillon de la Tanzanie ont été ré-immatriculés par le Zanzibar, une partie semi-autonome de Tanzanie, qui a affirmé avoir été induit en erreur par Philtex⁵³.

Le rapport publié en février 2013 par l'association United Against Nuclear Iran (UANI) a mis en évidence la stratégie de livraison maritime illicite mise en place par l'Iran à Fujairah aux EAU grâce à l'aide de cette même entreprise, Philtex. L'Iran utilisait Philtex et une autre filiale basée aux Philippines (American Register of Shipping – ARS), pour fournir des documents d'expédition et de classification pour ses transports illicites. Les navires iraniens naviguaient avec des pavillons illicitement acquis avec l'aide de la société Philtex. Il a été observé que les navires iraniens désactivaient leurs transpondeurs⁵⁴ afin de dissimuler des arrêts non programmés dans des ports iraniens et les transferts de navire à navire. De plus, les navires chargeaient et déchargeaient le pétrole dans des ports éloignés puis mélangeaient les barils de pétroles iraniens aux autres dans des grands porte-conteneurs pour dissimuler la marchandise illicite⁵⁵.

La problématique du contournement des embargos s'étend aussi à la voie aérienne du fait notamment de la faiblesse des contrôles en matière de fret aérien⁵⁶. Les transferts illicites aériens font appel à des stratégies de contournement similaires aux transferts maritimes : modification des plans de vol, des itinéraires et des destinations réels, falsification de l'immatriculation d'aéronefs ou modification à la dernière minute des numéros d'immatriculation. Le panel d'experts des Nations unies a déjà porté l'attention sur la possible utilisation des vols mixtes passagers et fret pour transférer les armes de façon illicite⁵⁷. Le 31 mai 2013, le Département du Trésor américain désignait trois entreprises, dont une située aux EAU, pour avoir loué et vendu des avions à Mahan Air et à Iran Air. Sirjanco Trading L.L.C., entreprise basée à Dubaï, servait d'intermédiaire pour l'acquisition d'avions et de parties d'avions par les deux compagnies iraniennes. Sirjanco servait particulièrement de société-écran du point de vue financier pour l'achat des avions. Mahan Air partageait d'ailleurs la même adresse et numéro de fax que Sirjanco à Dubaï. Ces avions étaient entre autres utilisés pour l'envoi de matériel militaire au régime syrien⁵⁸.

52. [UANI Press release](#), 1^{er} février 2013.

53. Ramola Talwar Badam, « [Firm says it did not reflag Iranian ships](#) », *The National*, 13 août 2012.

54. Un transpondeur est un dispositif électronique qui émet une réponse quand il reçoit une interrogation par radio. Les avions en possèdent pour aider à leur identification par les radars et comme système anticollision.

55. « UANI Reveals fraudulent Iranian shipping scheme to evade international oil sanctions through manipulation of Fujairah, Dubai, Philippines, Tanzania and US », *United Against Nuclear Iran, op. cit.*

56. Hugh Griffiths et Mark Bromley, « Air Transport and Destabilizing Commodity Flows », SIPRI Policy Paper, n° 24, mai 2009.

57. Rapport final du Groupe d'experts créé par la résolution 1929 (2010), S/2012/395, p. 30, § 112.

58. US Department of the Treasury, « [Actions Target the Iranian Petrochemical Industry as well as the Iranian Regime's Attempts to Evade Sanctions and Support Terrorism](#) », 31 mai 2013.

5. Une position émiratie plus ferme à l'encontre de la dissémination illicite

5.1. Un renforcement des pressions internationales

Ces dernières années, plus particulièrement depuis l'année 2007, on constate une évolution de la position émiratie vers un renforcement des contrôles.

La Fédération s'était jusque-là toujours montrée réticente vis-à-vis des systèmes de sanctions contre l'Iran, en partie du fait des fortes relations commerciales les unissant. La pression accrue de la communauté internationale et plus spécifiquement celle des États-Unis à l'encontre des Émirats a cependant poussé le pays à adopter une position plus stricte vis-à-vis des transferts illicites.

La pression internationale s'est d'abord traduite de manière indirecte par un renforcement des sanctions à l'encontre de l'Iran. Elle s'est aussi exprimée par l'ajout de plusieurs entités logeant aux EAU aux listes américaine et européenne des entités concernées par les sanctions liées au programme nucléaire iranien. Mais ce sont les États-Unis qui iront le plus loin dans les pressions sur les EAU. En février 2007, l'administration américaine a lancé un premier avertissement aux Émirats avec la proposition d'amendement de la Réglementation de l'administration chargée de l'exportation par le Département du Commerce américain. Cette proposition, qui n'a finalement jamais été adoptée, visait à créer un « Groupe de Pays C » pour les États qui représentent des « Destinations à risque de détournement »⁵⁹. Elle visait implicitement les EAU et aurait établi de nouvelles exigences en matière d'exportation et de réexportation pour le pays. En 2008, le ton est monté d'un cran supplémentaire lorsque le Sous-secrétaire américain pour le Terrorisme et l'Intelligence financière, Stuart Levey, a demandé aux banques émiraties de ne plus accorder de crédits ni de services financiers aux sociétés iraniennes tout en effectuant régulièrement des visites à Dubaï afin que les autorités renforcent les contrôles à l'exportation⁶⁰. Ces menaces, bien qu'importantes, ne se traduiront pas par de véritables mesures de sanctions à l'encontre des EAU.

C'est aussi du fait des inquiétudes grandissantes liées au programme nucléaire iranien menaçant leur propre sécurité que les EAU ont progressivement cherché à se rapprocher des normes internationales en matière de contrôles des marchandises. De plus en plus soucieux vis-à-vis des éventuelles conséquences sécuritaires des transferts illégaux de marchandises à destination de l'Iran, les dépenses militaires des Émirats ont représenté en 2012 jusqu'à 5 % de leur PIB⁶¹. En parallèle, on doit souligner que c'est aussi afin d'assurer leur sécurité qu'ils renforcent la coopération avec les États-Unis (la Fédération se place ainsi en troisième position des plus importants récipiendaires d'armements américains⁶²).

59. Voir : Industry and Security Bureau, « Country Group C: Destinations of Diversion Concern », Proposed Rule, *Federal Register*, 26 février 2007.

60. Aaron Stein, « [US-UAE nuclear cooperation](#) », *NTI*, 13 août 2009.

61. [Données de la Banque mondiale](#).

62. SIPRI Yearbook 2013, p. 244. Les EAU comptent pour 7 % des livraisons d'armes des États-Unis vers le monde pour la période 2008-2012.

5.2. Un raffermissement de la position émiratie

Le développement d'une stratégie de contrôle du commerce voit le jour avec la création par les Émirats d'un Groupe de travail sur la contre-prolifération dans le but de participer au sommet entre États-Unis et EAU en février 2006. L'année suivante, la loi fédérale N°13⁶³ marque véritablement un tournant dans les relations commerciales entre l'Iran et les EAU. Entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2007, elle met en place différentes mesures :

- La loi autorise les organismes gouvernementaux à restreindre ou à interdire l'importation, l'exportation ou la réexportation des marchandises considérées comme menace pour la sécurité nationale, la politique étrangère, les ressources naturelles, la santé publique et la sûreté, ou enfin l'environnement.
- La loi crée un Comité national chargé de l'octroi des licences mais aussi de la stratégie et la planification, la coopération et la coordination, la préparation de « propositions sur la procédure, les dispositions, les frais d'importation ou d'exportation » et les mesures de mise en œuvre. Ce Comité assure lui-même la coordination avec les autorités compétentes concernant l'introduction de règles pour le contrôle des importations et des exportations⁶⁴.
- La loi interdit l'exportation ou la réexportation des marchandises stratégiques, y compris les armes et le matériel militaire, le matériel chimique et biologique, et les produits à double usage sans une licence spéciale.
- La loi établit des sanctions allant jusqu'à un maximum d'un an de prison ou des amendes allant jusqu'à 1 million de dirhams (210 000 euros) pour les personnes coupables d'exportations ou réexportations en violation de la loi.
- La loi prévoit que le Conseil des Ministres édicte le règlement nécessaire aux dispositions de cette loi⁶⁵.

Amendée en 2008, cette loi enclenche le processus d'évolution législative dans la Fédération émiratie. En avril 2009, une Autorité fédérale pour la régulation nucléaire (FANR) est créée, dont la tâche est de développer l'infrastructure physique et juridique nécessaire pour garantir un régime plus rigoureux en matière de normes anti-prolifération⁶⁶.

Cette nouvelle législation anti-prolifération des Émirats, qui couvre toutes les marchandises stratégiques – soit les biens en rapport avec la sécurité nationale ou

63. Loi fédérale n° 13 de 2007 concernant les [marchandises sujettes aux procédures de contrôle des importations et d'exportations](#).

64. Le Comité national est dirigé par le représentant du ministère de l'Économie. Le Bureau exécutif du Comité est composé d'un département juridique et de quatre directions (services et soutien; communication et suivi ; inspection et enquête ; permis et censure). Il est chargé de superviser la mise en œuvre de la législation des EAU sur le contrôle du commerce. Cf. Aaron Dunne, « Strategic trade controls in the United Arab Emirates: key considerations for the European Union », *Non-Proliferation Paper*, n° 12, mars 2012.

65. Ketaki Banga, « [UAE import and export controls](#) », *SME advisor*, 1^{er} juin 2010; Embassy of the UAE in Washington DC.

66. Elle est créée par la loi fédérale n° 6 de 2009. Pour un détail de ses rôles et fonctions voir : http://www.fanr.gov.ae/SiteAssets/PDF/20110405_uae-cns-report-en.pdf.

internationale – s’appuie désormais sur la logique de l’octroi de licences pour l’importation, l’exportation et le transit de biens à double usage dans les zones franches et dans le reste du territoire. Elle repose aussi sur la clause « *catch all* » qui permet aux autorités de soumettre ponctuellement à autorisation des biens et produits qui ne font pas partie des listes de contrôle mais dont l’exportation peut aller à l’encontre des objectifs de non-prolifération en raison de circonstances spéciales comme par exemple l’identité de l’importateur⁶⁷. Malgré ces mesures, des exemples récents (voir *supra*) montrent que les EAU demeurent affectés par les activités illicites des réseaux de prolifération iraniens.

5.3. Les partenariats : un instrument nécessaire pour pallier le manque de capacités des EAU

Les partenariats d’assistance et de coopération en matière de contrôle des marchandises sont essentiels dans l’amélioration du système douanier émirati. Ils le sont d’autant plus que jusqu’à très récemment, les EAU n’avaient pas d’approche proactive du contrôle des marchandises : ils n’enquêtaient pas par leurs propres moyens à moins qu’un gouvernement ne leur ait fourni auparavant des informations sur un chargement suspect⁶⁸.

Dès leur création, les EAU se sont bâtis sur un modèle commercial libéral. Malgré la bonne volonté de la Fédération, il faudra du temps pour revenir sur près de quatre décennies de « laissez-faire » économique et pour former des agents au contrôle du commerce des biens sensibles.

Les mécanismes de contrôle sont coûteux et ont longtemps représenté aux yeux des EAU des obstacles au développement. De plus, s’il est vrai que le traditionnel laxisme des Émirats en matière économique a fait du pays un terrain attrayant pour les trafiquants, la multiplication des flux illicites est surtout due à un manque de capacités. Du fait de leur faible expérience en la matière, les autorités émiraties manquent des connaissances spécialisées nécessaires pour identifier les produits d’exportation sensibles pouvant être à double usage ou pour repérer des falsifications de documents⁶⁹.

C’est dans cette optique que les États-Unis et l’Union européenne ont initié des programmes de formation et de soutien aux autorités gouvernementales afin de renforcer le système législatif ainsi que sa mise en pratique. Les EAU ont récemment signé de nombreux accords avec ces deux partenaires pour lutter contre la prolifération illicite. La Fédération a par exemple signé en 2004 une Déclaration des principes de l’initiative de sécurité des conteneurs. L’initiative vise à assurer la sécurité de la chaîne d’approvisionnement en identifiant en amont les possibles cargaisons sensibles. Dans le cadre de cet accord, des agents douaniers américains assistent les autorités dubaïotes au port Rashid à Dubaï avec qui ils effectuent des inspections conjointes⁷⁰. Les EAU participent également à d’autres programmes de non-prolifération initiés par les États-Unis notamment l’Initiative de sécurité contre la prolifération, l’Initiative du département

67. Pour plus d’information, voir : Cédric Poitevin, « [La clause ‘catch-all’, un instrument de lutte contre la prolifération](#) », *Note d’Analyse du GRIP*, 23 janvier 2009, Bruxelles.

68. Entretien avec Aaron Dunne, *op. cit.*

69. Entretien avec Aaron Dunne, *op. cit.*

70. Kenneth Katzman, « The United Arab Emirates: Issues for US Policy », *Congressional Research Service*, 15 mai 2014.

de l'énergie des méga-ports et l'Initiative de la sûreté du fret du département de la sécurité intérieure⁷¹. La coopération avec des États de l'Union européenne est plus récente mais n'en est pas moins importante⁷². Il s'agit surtout d'une coopération d'État à État avec le Royaume-Uni et l'Allemagne en chefs de ligne et couvre un large panel de thématiques y compris la formation, la sensibilisation, les licences et la mise en œuvre.

La loi de 2007 a marqué un véritable tournant dans l'approche émiratie vis-à-vis des contrôles aux exportations. Mais sans l'adoption de mesures d'application, elle demeure insignifiante. Or, on constate que malgré des avancées significatives dans le domaine législatif ou la mise à disposition d'organes et d'experts, les textes de mise en application de la loi n'ont toujours pas été publiés ou mis en œuvre des législations et réglementations. On l'a vu, les EAU s'octroyaient jusqu'ici une certaine flexibilité dans la sanction des transferts illicites. Une fois les mesures d'application de la loi passées, il existe un cadre légal à respecter : il faut donc effectuer des enquêtes, impliquer des tribunaux pour juger les coupables, mettre en place des procédures d'application de peine de prisons... En l'absence de véritables mesures d'application, les Émirats constituent encore aujourd'hui une zone de transit majeure des réseaux illicites de l'Iran⁷³.

Conclusion

Ces dernières années, les EAU ont continué à être utilisés comme plaque tournante des réseaux de prolifération iraniens. Toutefois, les autorités émiraties se sont engagées à renforcer les contrôles douaniers. Grâce à leurs efforts et aux partenariats, on constate une amélioration du système de contrôle des exportations du pays. Bien que les résultats tardent encore à se faire sentir, le pays semble sur la bonne voie.

Par ailleurs, les tentatives de l'Iran de se procurer illégalement du matériel pour ses programmes nucléaires et de missiles semblent avoir ralenti depuis le début des négociations sur un accord à long terme avec les puissances mondiales⁷⁴. Plusieurs explications à cette tendance sont possibles :

- La baisse des demandes officielles d'approvisionnement illicite. Le régime iranien décide de « jouer le jeu » et de satisfaire les exigences de ses interlocuteurs occidentaux vis-à-vis du programme nucléaire.
- La réticence croissante des entrepreneurs privés à effectuer des transferts illicites vers l'Iran. Du fait du renforcement des contrôles des marchandises, qui rend le calcul coûts-bénéfices plus élevé, il devient moins intéressant aux vues des risques encourus de contourner l'embargo contre l'Iran.

71. [Embassy of the UAE in Washington DC, Business and Trade](#).

72. Aaron Dunne, « Strategic trade controls in the United Arab Emirates: key considerations for the European Union », *EU nonproliferation consortium*, n° 12, mars 2012.

73. Marc Lavergne, « [Dubai, utile ou futile ?](#) », *Hérodote*, 2/2009, n° 133, p. 32-57.

74. Louis Charbonneau, « [Iran's illicit procurement appears to slow amid nuclear talks – UN experts](#) », Reuters, 11 mai 2014.

- L'amélioration des techniques de contournement et la plus grande difficulté à distinguer le légal de l'illégal. Avec l'abaissement des sanctions, des biens jusqu'ici sous embargo vont être autorisés à l'importation. Par conséquent, il deviendra difficile de reconnaître dans les produits légalement importés ceux à utilisation légitime et ceux à risque d'utilisation illégitime⁷⁵.

Si le renforcement des contrôles des exportations aux EAU est un signe positif, il est fort à craindre qu'il va inciter les contrebandiers à chercher d'autres pays plus laxistes pour pouvoir poursuivre leurs activités clandestines en toute impunité. Certains pays à la législation commerciale arrangeante comme par exemple la Malaisie ou encore Oman, déjà connus pour leur implication dans les réseaux de trafics illicites d'armes, risquent de connaître une augmentation des transferts illicites vers l'Iran depuis leur territoire⁷⁶.

* * *

L'auteure

Géraldine Franc est chercheuse-stagiaire au GRIP et étudiante en Master 2 en « Sécurité, Défense et Gestion des risques » à Sciences Po Lille. Elle a effectué un mémoire sur l'application du droit international humanitaire au conflit armé en Colombie et s'intéresse aux stratégies de sécurité et de défense dans les régions du Moyen-Orient et de l'Amérique latine.

Avec le soutien de la



Wallonie

75. Entretien avec Aaron Dunne, *op. cit.*

76. Pour plus d'informations sur la complexité des stratégies de contournement et sur les réseaux de prolifération iraniens, consulter Alexandre Girard, « [Prolifération des biens à double usage : dans la nébuleuse des réseaux iraniens](#) », *Note d'Analyse du GRIP*, 11 août 2014.