

ENQUÊTE SUR UNE COMMISSION OCCULTE « L'Irak paiera ! »

Durant la guerre du Golfe de 1991, les Etats-Unis ont délibérément visé les approvisionnements en eau potable de l'Irak, violant ainsi la convention de Genève sur les lois de la guerre. La récente étude d'un universitaire américain qui a révélé ce crime a été ignorée par les médias. Elle confirme pourtant la stratégie de destruction délibérée de tout un pays. Près de dix ans après la fin du conflit, une population impuissante continue de payer le prix d'une double intransigeance, celle des Etats-Unis et celle du régime du président Saddam Hussein. Malgré les brèches dans le mur de l'embargo que représentent les vols directs entre d'un côté, Moscou, Paris et Amman, de l'autre Bagdad, rien n'annonce un assouplissement de la position de Washington. Au contraire, la campagne électorale américaine donne lieu à des surenchères. Et le pillage de l'Irak se poursuit, comme le montre le travail de la commission d'indemnisation des Nations unies pour l'Irak, une instance occulte, qui siphonne un tiers des revenus des exportations de ce pays et dont le fonctionnement comme la légalité sont plus que douteux

Pour la première fois, le 15 juin 2000, le consensus s'est brisé. Le climat affable des réunions routinières du conseil d'administration s'est brusquement tendu. Pourtant, Genève est peu propice aux éclats de voix. On y préfère le silence protecteur, les discussions feutrées, l'absence de publicité. Il est vrai que les sommes en jeu impressionnent : 15,9 milliards de dollars, deux fois le produit intérieur brut de la Jordanie. Il ne s'agit ni de fusion bancaire, ni d'argent sale recyclé, ni d'offre publique d'achat. Les participants ne sont pas des financiers, encore moins des banquiers, mais des diplomates de haut rang des quinze pays membres du Conseil de sécurité des Nations unies.

Ils doivent se prononcer sur une des demandes d'indemnisation formulée notamment par la Kuwait Petroleum Corporation à l'encontre de Bagdad. Les diplomates français et russes exposent leurs réserves. Un tel pactole peut-il être ponctionné sur les ressources d'un pays, l'Irak, dont tous les rapports confirment qu'il s'enfonce dans la misère ? La session est ajournée au 30 juin. Nouvelle réunion, nouvelle impasse, nouveau report à fin septembre 2000.

Avec ses bureaux disséminés dans la Genève internationale, l'United Nations Compensation Commission (UNCC), la commission d'indemnisation des Nations unies pour l'Irak, méconnue du public, poursuit ses travaux depuis bientôt dix ans. A l'abri des regards indiscrets, cette instance occulte constitue pourtant un des rouages essentiels de la stratégie d'anéantissement de l'Irak. On évoque souvent les sanctions contre ce pays, les enfants qui meurent faute de soins, les hôpitaux sans matériel, le délitement d'une des plus vieilles civilisations de la planète. Quelques lignes d'une dépêche d'agence, rarement reproduites, rappellent parfois les bombardements quotidiens menés par l'aviation anglo américaine contre l'Irak. Mais pas un journaliste ne hante les couloirs de la commission d'indemnisation. Aucun débat public ne se déroule sur sa légalité, contestable, ou sur ses pratiques, douteuses. Pourtant, les caisses de cette institution ont récupéré, depuis décembre 1996, un tiers des revenus des exportations de Bagdad : 11 milliards de dollars...

En avril 1991, au lendemain de la victoire des alliés dans la guerre du Golfe, le Conseil de sécurité confirme que l'Irak « est responsable, en vertu du droit international, de toutes les pertes, de tous les dommages (...), ainsi que de tous les préjudices subis par d'autres Etats et par des personnes physiques et des sociétés étrangères, directement imputables à l'invasion et l'occupation illicite du Koweït par l'Irak ». Chargée de recueillir les demandes d'indemnisation, l'UNCC est créée par la résolution 692 du Conseil de sécurité du 20 mai 1991 (*lire article, page 17*). Son conseil d'administration se compose des représentants des quinze membres du Conseil de sécurité. Il décide du montant des indemnisations à verser à chaque plaignant, sur la base d'un rapport présenté par un groupe de trois commissaires, des experts choisis par le secrétariat exécutif, organe en principe administratif, mais qui est le lieu du réel pouvoir. Pris en main, dès sa création, par les représentants des Etats-Unis, le secrétariat a « orienté » - désorienté serait un terme plus exact - toutes les décisions de la commission.

La procédure adoptée par le Conseil de sécurité n'a pas de précédent, au moins depuis le traité de Versailles, qui avait mis fin à la première guerre mondiale et... jeté les bases de la seconde. L'article 231 de ce texte rendait l'Allemagne

seule responsable de la guerre et l'obligeait à régler d'innombrables réparations. Le mot d'ordre - « *l'Allemagne paiera !* » - allait déboucher sur la prise de pouvoir par Adolf Hitler. Désormais, le slogan des Etats-Unis, qui avaient refusé de ratifier le traité de Versailles, est « *l'Irak paiera !* ». Avec quelles conséquences ?

Ancien professeur de droit international public, avocat du cabinet Lalive & Parners (1), Michael E. Schneider dénonce la principale aberration de la procédure : l'Irak n'est pas reconnu comme « *une partie dans un procès* » (a defendant party). *On se passe de l'accord du principal intéressé. L'Irak, et l'Irak seul, doit payer pour chaque centime de la procédure, pour les émoluments des commissaires et de leurs experts alors que le pays n'a même pas accès aux travaux de ces mêmes experts* ». Bagdad doit rendre des comptes pour les dommages provoqués par son invasion meurtrière du Koweït. Mais même un criminel a droit à une défense et à des avocats ; et on ne lui demande pas de payer la procédure, les juges et l'« enquête ». On ponctionne chaque année 50 millions de dollars sur les exportations irakiennes pour subventionner la commission, le moindre déplacement de ses experts - en classe affaires -, les appointements substantiels des commissaires... Pour la première fois dans l'histoire du droit international depuis la fin de la seconde guerre mondiale, un Etat n'a pas son mot à dire dans une procédure qui le concerne.

Une procédure digne de l'Inquisition

Ambassadeur de Bagdad auprès des Nations unies à Genève, M. Mohamed El Douri, ancien professeur de droit international, travaille « sous embargo ». L'Irak a perdu son droit de vote aux Nations unies, parce qu'il n'a pas acquitté ses cotisations (2), alors que le plus gros débiteur de l'organisation, les Etats-Unis (plus de 1 milliard de dollars de dette), n'a jamais fait l'objet d'une telle sanction. Les communications de l'ambassadeur irakien avec son gouvernement sont laborieuses ; un émissaire met quatre jours au minimum pour aller de Bagdad à Genève et retour. Même le matériel minimal lui manque : la compagnie Xerox a refusé de lui vendre des photocopieuses, par peur, sans doute, qu'il ne les transforme en armes chimiques...

M. El Douri s'explique longuement, minutieusement. Les dossiers nos 4003197 et 4004439, présentés notamment par la Kuwait Petroleum Corporation, pour la somme de 21,6 milliards de dollars, évoqués plus haut, sont exemplaires. Ils concernent la suspension de la production et de la vente de pétrole koweïtien durant l'occupation irakienne, ainsi que les pertes dues aux incendies notamment. Les attendus koweïtiens, plusieurs dizaines de milliers de pages, ont été déposés, les 20 mai et 24 juin 1994, devant les trois commissaires chargés du dossier. Bagdad n'a été informé de leur contenu qu'à travers un résumé du secrétariat exécutif le... 2 février 1999, cinq ans après ! Il a eu jusqu'au 19 septembre pour présenter ses observations.

Or, explique la délégation irakienne, le 13 juin 2000, au conseil d'administration, « [ces deux demandes] touchent trop d'aspects légaux, scientifiques, techniques et comptables... Vous devez vous imaginer le temps nécessaire pour transmettre ces volumineux documents, les vérifier, les étudier, les traduire en arabe et ensuite préparer une réponse, qu'il faut encore traduire en anglais. »

La commission n'a pas autorisé le gouvernement irakien à prélever sur l'argent de ses exportations - son propre argent ! - pour assurer le paiement de grands cabinets juridiques. « *Nous avons toutefois remis nos observations*, poursuit l'ambassadeur, *auxquelles le Koweït a répondu, mais... nous ne connaissons pas le contenu de cette réplique. Après bien des tergiversations, nous avons reçu le droit de présenter nos observations - en une heure maximum ! - devant les commissaires, le 14 décembre 1999.* » Ceux-ci ont finalement accordé 15,9 milliards aux plaignants, soulevant les réserves française et russe au conseil d'administration. Pour la première fois, le consensus était rompu. « *L'Irak est responsable*, conclut l'ambassadeur, *mais cela n'autorise pas à violer le droit international.* »

« *Comment peut-on traiter les dossiers sans avis contradictoires*, s'interroge Michael E. Schneider, *sans donner la possibilité à chacune des parties de présenter son point de vue ? Face aux dossiers ficelés, comment réagir ? Le Koweït a fait un appel d'offres international pour préparer ses dossiers et se défendre. Pour déficeler, il faudrait un travail minutieux que la commission n'a pas le temps de faire. Non seulement l'Irak s'est vu refuser l'argent pour se défendre, mais, de plus, les services de tous les grands cabinets d'avocats sont déjà loués soit par les plaignants, soit par l'UNCC.* » Plusieurs cabinets, dont Price Waterhouse, ont été embauchés par l'UNCC, après avoir travaillé pour les autorités koweïtiennes, ce qui n'est pas sans poser une question de « conflits d'intérêts ».

En 1991, le secrétaire général des Nations unies avait recommandé que l'Irak soit « *informé de toutes les demandes* (claims) *et qu'il dispose du droit de présenter ses commentaires aux commissaires* ». Finalement, le Conseil de sécurité ne l'a pas suivi et a simplement accepté que Bagdad ait « *un droit de recevoir un résumé des rapports élaborés par le secrétariat exécutif et de les commenter* ». Une procédure qui relève plus de l'Inquisition que des formes juridiques modernes - ce que reconnaît M. Norbert Wuhler, le chef du département légal de l'UNCC, qui parle de « *procédure inquisitoriale* » (3). Comme le déclarait le premier secrétaire exécutif de l'UNCC, M. Carlos Alzamora, tous ces garde-fous légaux « *qui encombrant les processus judiciaires* » ont été éliminés.

L'UNCC justifie ses pratiques par la nécessité de rembourser rapidement les centaines de milliers de « petits », de « sans grade », gravement lésés par l'invasion du Koweït : sur les 2,6 millions de demandes d'indemnisation, la quasi-totalité proviennent de particuliers. Mais la somme qu'ils réclament se monte à seulement 20 milliards de dollars sur les 320

milliards d'indemnisation exigés de l'Irak. Ainsi, les 15 milliards de dollars offerts à la Kuwait Petroleum Corporation équivalent au montant total des réparations qui seront finalement accordées à 2,6 millions de particuliers - ils représentent aussi le double de ce que le gouvernement central irakien a effectivement reçu, entre décembre 1996 et juillet 2000, pour nourrir et soigner 18 millions de personnes. En instituant, pour les requêtes individuelles, des procédures accélérées, fondées notamment sur des modèles statistiques, la commission a certes permis aux particuliers d'être indemnisés. Mais au prix de nombre de manipulations politiques...

Les réclamations classées dans la catégorie C regroupent 1 659 840 demandes individuelles - destruction de biens, angoisse (*mental pain anguish*), obligation de se cacher, etc. - pour des indemnités de moins de 100 000 dollars. En septembre 2000, les derniers plaignants ont vu leurs cas réglés. Le fait que seulement 632 004 demandes aient obtenu satisfaction ne doit pas faire illusion sur le caractère sérieux du travail. En fait, cette catégorie comprenait une requête groupée de 1 240 000 travailleurs égyptiens. Celle-ci soustraite, restent en réalité 420 000 réclamations C, dont... 408 187 furent satisfaites, soit plus de 97 %.

Mais tous les plaignants n'ont pas été traités de la même manière. Près de 100 % des 160 000 demandes koweïtiennes ont obtenu satisfaction, certaines recevant même 110 % des sommes exigées. En revanche, les 40 000 Jordaniens (pour l'essentiel des Palestiniens) n'ont été remboursés qu'à 40 %.

Dès l'origine, la procédure C a été « orientée ». Homme-clef de l'UNCC, M. Michael F. Raboin est le secrétaire exécutif adjoint, responsable de la division de traitement des réclamations (il supervise donc toutes les demandes d'indemnisation) et citoyen américain. C'est lui qui a mis en place le secrétariat, dès 1991. Il a amené avec lui M. Norbert Wuhler, avec qui il avait travaillé à l'Iran-United States Claims Tribunal, établi au début des années 1980 et qui continue de travailler à La Haye pour régler le contentieux entre les deux pays. ces deux responsables affirment : « *nous sommes impartiaux. Les commissions ont pris en compte les positions de l'Irak. D'autant que nous avons dû traiter plusieurs centaines de milliers de demandes en un temps très rapide. Beaucoup de plaignants nous accusent même d'être trop favorables à l'Irak.* »

« *Impartiaux* » ? En avril 1995, M. Erik Wilbers, responsable de l'unité des indemnisations C, réunit ses collaborateurs : « *Tout ce travail abstrait que nous faisons dans ce bâtiment à air conditionné en Suisse nous amène facilement à oublier ce pourquoi nous sommes ici, aider les plaignants.* » Et il ajoute, évoquant les tortures subies par les Koweïtiens : « *il est utile pour nous de nous souvenir du luxe dans lequel nous sommes. Nous sommes tous plus ou moins coupables, et l'important est que vous vous en souveniez quand vous avez l'impression d'aller "un peu trop loin"...* » « *Un peu trop loin* » ? Un appel voilé à « dépasser la légalité »...

Un ancien fonctionnaire égyptien ayant travaillé dans cette unité se souvient qu'on lui demandait régulièrement, dans son travail, de « rendre les critères aussi généreux que possible » pour aboutir à un maximum de réponses favorables. Un autre fonctionnaire européen a été frappé par une formule régulièrement utilisée : « *doctoring the samples* » (manipuler les échantillons). Ainsi, les modèles statistiques qui devaient permettre de rembourser rapidement les victimes, ont été allègrement modifiés.

Le peu de documents de première main (reçus, factures, etc.) fournis par les plaignants facilite ces manoeuvres. Ainsi, les Koweïtiens ont rempli 160 000 demandes individuelles, certaines au nom de nourrissons... Dans de nombreux cas, des dossiers différents portaient les mêmes numéros de téléphone, concernaient les mêmes pertes. Plusieurs documents signalent ces « doublons » : la représentante chinoise protesta même à plusieurs reprises, un audit critiqua les méthodes (lire encadré page 16), sans succès...

Un autre fonctionnaire européen évoque les pressions organisées par la délégation koweïtienne « *de manière que les procédures soient favorables à son pays. La victime participait d'un peu trop près à cette élaboration. Ils n'étaient pas dans nos locaux tous les jours, cela serait un peu excessif. Disons, tous les jours et demi...* ». Ainsi, de nombreux hommes d'affaires koweïtiens seront remboursés pour des entreprises appartenant à des Arabes, souvent des Palestiniens : la loi koweïtienne obligeait les étrangers à passer par un « prête-nom » local pour ouvrir une entreprise...

Plus scandaleux encore, le gouvernement américain a officiellement demandé - en février 1998 - au conseil d'administration de revoir les paramètres pour le paiement des Koweïtiens. « *Les Etats-Unis rappellent qu'ils ont appuyé l'utilisation d'un modèle statistique comme une voie juste pour traiter un large nombre de demandes sur une base rapide. Néanmoins, ils sont préoccupés parce qu'il pourrait y avoir une erreur dans le modèle.* » Le secrétariat exécutif se pliera à ce « conseil ». Les pratiques utilisées par Washington rappellent la manipulation par les Etats-Unis de l'Unscm, la commission d'inspection pour le désarmement de l'Irak, truffée d'agents de la CIA...

Les plus gros dossiers d'indemnisation sont en voie d'examen - il restait ainsi, au 16 juin 2000, 267 milliards de dollars de demandes à traiter. Bien sûr, nombre d'entre elles, fantaisistes, ont été ou seront rejetées (certains pays ont demandé de l'argent pour le coût de mobilisation de leurs troupes). Mais il faut remarquer que les alliés des Etats-Unis, Koweït, Arabie saoudite ou Israël, bénéficient d'un traitement de faveur, sous prétexte notamment qu'ils ont été touchés par des missiles Scud. Ainsi, des entreprises de fleurs ou de légumes, de nombreux cinémas et hôtels israéliens ont reçu des millions de dollars pour compenser la baisse de leurs activités durant la crise... Imagine-t-on la Grande-Bretagne exigeant de l'Allemagne des compensations parce que la fréquentation des salles de cinéma a diminué entre 1939 et 1945

Les demandes déposées par les différents ministères koweïtiens (catégorie F3) pour une somme de 2,2 milliards de dollars ont été satisfaites à hauteur de 1,53 milliard. La commission chargée du dossier a envoyé six missions au Koweït et aux Etats-Unis pour vérifier les demandes, mais sans la présence d'un représentant de l'Irak, qui n'a pas non plus été invité à s'exprimer devant les commissaires. Les membres de la commission eux-mêmes ne s'y sont pas rendus (sauf dans un cas), se bornant à envoyer des « experts » fournis par le secrétariat exécutif, dont le rôle va croissant. Et toutes les questions soulevées par les « gains » ou les « économies » que le Koweït a pu faire en raison de la guerre - augmentation des prix du pétrole, non-activité de ses institutions (et donc diminution des dépenses) durant plusieurs mois, renouvellement de son capital - furent soit ignorées, soit à peine effleurées.

La commission a reçu des demandes d'indemnisation pour une valeur de 320 milliards de dollars, dont 180 milliards pour le seul Koweït - l'équivalent de neuf fois le produit intérieur brut du pays en 1989, ce qui n'a l'air d'étonner personne. A supposer même, comme on le dit dans les couloirs de la commission, que les indemnités accordées se limitent à un tiers de cette somme, cela représenterait 100 milliards de dollars. Auxquels il faut ajouter les intérêts, pour des périodes variant de 10 à 15 ans : on atteindrait ainsi la somme d'environ 300 milliards de dollars (4). Ce qui, au prix actuel du baril, très élevé, représente entre quinze et vingt ans de l'ensemble des exportations pétrolières de l'Irak. Si le pays continue à y consacrer un tiers de ses recettes, il aura achevé ses remboursements en 2050 ou 2060 (5) - sans parler des dettes antérieures au 2 août 1990... Que restera-t-il alors des écoles, des hôpitaux, des infrastructures irakiennes (6) ?

Est-il légal de faire payer un pays indépendamment de ses capacités, sans fixer aucun plafond ? L'article 14 du traité de paix entre les Etats-Unis et le Japon de 1951 affirmait : « *Le Japon devrait payer des réparations aux puissances alliées pour les dommages et les souffrances causés durant la guerre. Néanmoins, nous reconnaissons que les ressources du Japon ne sont pas suffisantes s'il veut maintenir une économie viable, payer totalement les réparations (...) et remplir en même temps ses autres obligations* » (7). »

Rappelons que le chef de l'Etat était à l'époque l'empereur Hirohito, un criminel de guerre qui aurait été passible (comme le président Saddam Hussein), de la Cour pénale internationale... si celle-ci avait existé. D'ailleurs, la résolution 687 reconnaissait aussi que l'on devrait prendre en compte, pour le paiement des indemnités, « *les besoins du peuple irakien, la capacité de paiement de l'Irak* ». Mais les Nations unies respectent-elles leurs propres textes ?

Une rançon honteuse

Depuis de longues années, la commission de droit international, mise en place par les Nations unies, planche sur le thème de la responsabilité des Etats. Elle prépare une convention qui fait l'objet d'un large consensus. Dans l'article 42 du texte élaboré, il est précisé : « *En aucun cas la réparation n'a pour effet de priver une population de ses propres moyens de subsistance.* »

Certains juristes, comme l'Allemand Bernard Graefrath, ont été plus loin et mettent en cause le droit du Conseil de sécurité de déterminer les montants des compensations dans un litige entre deux parties. A plusieurs reprises - attaque israélienne contre l'aéroport de Beyrouth en 1968, agression portugaise contre la Guinée en 1970 ou celle de l'Afrique du Sud contre l'Angola en 1976 -, le Conseil de sécurité a décidé que des indemnités étaient dues aux victimes, mais sans jamais en fixer les montants. Cela ne relève pas de ses prérogatives. Dans le cas de l'Angola, par exemple, le représentant britannique au Conseil de sécurité rappelait à l'époque : « *Le Conseil de sécurité n'est pas une cour de justice et il n'est pas le lieu approprié pour se prononcer sur des demandes de compensations.* »

Interrogé, M. Raboin, comme d'autres membres du secrétariat, précise : « *Nous pensons que les Nations unies, avec l'UNCC, inauguraient une nouvelle époque, marquée par la victoire du droit.* » On a vu rapidement ce qui est advenu, depuis ce précédent, de ce « nouvel ordre mondial » en Bosnie comme au Liban sud ou en Palestine... Contraindra-t-on Israël à payer des compensations au Liban pour les vingt-cinq années d'occupation du sud du pays du Cèdre ? Comme le confie un diplomate européen, le fonctionnement partial de l'UNCC tient plutôt à la situation internationale de 1991. « *Aujourd'hui, une telle institution ne verrait pas le jour. Les Etats-Unis seraient incapables de l'imposer. Tout le monde s'y opposerait.* » Paris, d'ailleurs, tente d'obtenir un changement de procédure, avec la possibilité pour l'Irak de se défendre, et une baisse de 30 % à 20 % des sommes prélevées sur ses exportations pétrolières pour les indemnisations.

Tite-Live rapporte cette histoire, sans doute mythique, puisqu'elle date de 385 avant Jésus-Christ. Rome, vaincue, décida de négocier. Le Sénat chargea les tribuns militaires de traiter avec les Gaulois, qui assiégeaient la ville. On se mit d'accord sur une rançon de 1 000 livres d'or, rançon honteuse « *pour un peuple qui allait bientôt commander le monde* ». « *A ce fait déjà révoltant, précise Tite-Live, s'ajouta une action révoltante. Les poids apportés par les vainqueurs étaient faux, et comme le tribun les refusait, le Gaulois eut l'insolence d'ajouter aux poids son épée et de prononcer ce mot insupportable pour des Romains : "Malheur aux vaincus !"* »

ALAIN GRESH

(1) Le cabinet a déposé une demande pour assurer la défense de l'Irak sur les fonds de l'UNCC. Cette demande a été rejetée. Lire Michael E. Schneider, « How Fair and Efficient is the United Nations Compensation Commission System », *Journal of International Arbitration*, vol. 15, n° 1, mars 1998.

(2) La proposition de l'Irak que les Nations unies prélèvent cette somme sur les exportations de pétrole a été rejetée.

(3) Lire son texte « The United Nations Compensation Commission : A new contribution to the process of international claims resolution », *Journal of International Economic Law*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

(4) Le 18 décembre 1992, le conseil d'administration a décidé que les intérêts seront payés.

(5) Les demandes d'indemnisation déposées à l'UNCC ne mettent pas fin à toutes les procédures contre l'Irak, puisque cette commission n'a pas vocation à une compétence exclusive Tel ou tel plaignant peut aussi poursuivre Bagdad pour d'autres « indemnisations ».

(6) Lire « Muette agonie de l'Irak », *Le Monde diplomatique*, juillet 1999.

(7) Cité par Bernhard Graefrath, « Iraqi Reparations and the Security Council », *Heidelberg Journal of International Law*, 1995, 55/1.