

N° 550

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 juin 2018

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le bilan de l'action de la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS),*

Par M. Marc LAMÉNIE,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, président ; M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, vice-présidents ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougein, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	7
<b>AVANT-PROPOS .....</b>	15
<b>PREMIÈRE PARTIE</b>	
<b>FACE À DES SPOLIATIONS ANTISÉMITES CONSTITUTIVES D'UNE « PERSÉCUTION PAR LES PRÉJUDICES », UNE ŒUVRE DE RÉPARATION INCOMPLÈTE APRÈS LA LIBÉRATION</b>	
<b>I. LES SPOLIATIONS ANTISÉMITES, UNE PERSÉCUTION PAR LES PRÉJUDICES .....</b>	20
<b>A. UNE SPOLIATION TOTALE, UNE ÉVALUATION INCERTAINE, L'EXEMPLE DES « SPOLIATIONS FINANCIÈRES » .....</b>	22
1. <i>Un phénomène massif et composite</i> .....	23
2. <i>Les spoliations, des estimations en valeur qui demeurent incertaines</i> .....	35
<b>B. LA SPOLIATION DES OBJETS D'ART ET DE CULTURE, UNE SPOLIATION LONGTEMPS SOUS-ESTIMÉE .....</b>	44
1. <i>Des spoliations massives, mais des estimations incertaines</i> .....	45
2. <i>Certains circuits de spoliations restent à mieux identifier</i> .....	49
<b>II. LES RÉPARATIONS CONSÉCUTIVES À LA LIBÉRATION, UN PROCESSUS TROP INCOMPLET .....</b>	53
<b>A. LA RÉPARATION FINANCIÈRE APRÈS LA LIBÉRATION, UN PROCESSUS SOUVENT POUSSIF ET INCOMPLET .....</b>	56
1. <i>Les restitutions financières de la Libération en France, un processus parfois poussif et     inachevé</i> .....	56
2. <i>Une incomplétude des réparations, mais pour quels montants ?</i> .....	59
3. <i>Des insuffisances qui ont eu l'incidence malheureuse de prolonger les effets des     spoliations de l'Occupation alourdissant la dette rémanente de réparation</i> .....	65
<b>B. LA RÉPARATION DES SPOLIATIONS D'OBJETS D'ART ET DE CULTURE APRÈS LA LIBÉRATION LAISSE UNE DETTE DE RÉPARATION QUE N'ÉPUISE PAS LA PROBLÉMATIQUE DES « MNR » .....</b>	71
1. <i>Les « collecting points », un premier vecteur de récupération au bilan impossible à     dresser</i> .....	73
2. <i>La Commission de récupération artistique (CRA), un vecteur de restitutions massives à     l'efficacité invérifiable avec précision</i> .....	75
3. <i>Après la CRA, une période d'extrême opacité marquée par de graves dysfonctionnements</i> .....	80

C. DE QUELQUES AUTRES CANAUX DE RÉPARATION .....	85
1. Un vide européen malgré l'existence de plusieurs législations nationales très hétéroclites .....	86
2. D'autres voies de réparation ont été mises en œuvre et demeurent accessibles .....	90
3. Une réparation collective exemplaire, la dotation attribuée à la Fondation pour la mémoire de la Shoah .....	94

## SECONDE PARTIE

### LA COMMISSION D'INDEMNISATION DES VICTIMES DE SPOLIATIONS (CIVS), UNE CONTRIBUTION PRÉCIEUSE, UNE ŒUVRE À COMPLÉTER, DES ÉVOLUTIONS NÉCESSAIRES

I. LA CIVS, UN ACTEUR DE LA RÉPARATION CONFRONTÉ À UNE MISSION DIFFICILEMENT MAÎTRISABLE .....	98
A. UN ANCRAGE JURIDIQUE SOMMAIRE ET PARADOXAL .....	99
1. Un portage juridique contestable et paradoxal compte tenu de l'éminente dignité des missions attribuées à la CIVS et des enjeux internationaux auxquels répond son existence.....	99
2. Un texte créateur lapidaire sollicitant « l'imagination créatrice » des membres de la commission, orientée vers des principes aux effets parfois restrictifs .....	101
B. UNE COMMISSION VOUÉE À L'OUVERTURE MAIS DANS UN CADRE QUI DEMEURE LIMITANT AU REGARD DES EXIGENCES DE RÉPARATION .....	110
1. Une instance qui se veut accueillante aux demandeurs .....	110
2. Une instance confrontée à des difficultés particulières tenant à l'ancienneté des « faits de la cause » .....	120
3. Une commission « à réaction » confrontée à un devoir d'action face auquel elle se trouve trop dépourvue .....	124
II. LA CIVS, UN ACTEUR DE LA RÉPARATION AU BILAN TRÈS ESTIMABLE MAIS CONTRASTÉ SELON LES SPOLIATIONS.....	126
A. LES ENJEUX FINANCIERS ET BUDGÉTAIRES LIÉS À LA RÉPARATION DES SPOLIATIONS, UNE AMPLEUR NON ANTICIPÉE SUIVIE D'UNE APPARENTE DÉCRUE .....	127
1. Par le volume de son activité, la CIVS a contribué à résorber la dette de réparation des spoliations antisémites en permettant d'attribuer plus d'un demi-milliard d'euros aux demandeurs .....	128
2. Un déclin de l'activité qui ne doit pas conduire à des conclusions imprudentes .....	132
B. LE BILAN DE LA RÉPARATION DES SPOLIATIONS FINANCIÈRES APRÈS LA CIVS .....	139
1. La CIVS a contribué à la réparation des préjudices causés par les spoliations financières en accueillant les demandes dans un contexte marqué par la consécration de règles particulières d'indemnisation des confiscations des avoirs bancaires .....	139
2. Le bilan des indemnisations pour préjudices financiers, difficile à interpréter, laisse un passif à combler qui suggère que la réparation d'autres spoliations est justiciable d'une même appréciation .....	143
C. LES OBJETS D'ART ET DE CULTURE, UNE DETTE DE RÉPARATION QUI DEMEURE TROP LOURDE .....	151
1. Très peu de restitutions .....	152
2. Des indemnisations certes, mais qui peinent à satisfaire .....	153

---

D. POUR UNE « CIVS AUGMENTÉE » .....	155
1. <i>Une réaction tardive aux résultats encore incomplets, mais dont l'esprit doit être salué, le Groupe de travail sur les MNR, une préfiguration pour une « CIVS augmentée »</i> .....	156
2. <i>Pour une « CIVS augmentée » et l'instauration d'un contexte facilitant la mission d'apurement de la dette de réparation rémanente</i> .....	162
<b>ANNEXE 1 APERÇUS SUR LES CIRCUITS DE RÉPARATION DE L'IMMÉDIAT APRÈS-GUERRE</b> .....	177
<b>ANNEXE 2 LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION MATTÉOLI</b> .....	180
<b>ANNEXE 3 LISTE DES OEUVRES DITES « MUSÉES NATIONAUX RÉCUPÉRATION » (MNR) IDENTIFIÉES COMME MANQUANTES (AU 1<sup>ER</sup> FÉVRIER 2018)</b> .....	185
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	187
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	195



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### Les principales observations

**Des spoliations antisémites massives, mais qui restent encore à ce jour à appréhender finement**

**Observation n° 1 :** les spoliations antisémites ont présenté un caractère massif contribuant à une « persécution par les préjudices ».

**Observation n° 2 :** alors même que la Mission Mattéoli avait averti sur l'incomplétude de ses travaux (dont on trouvera quelques illustrations dans plusieurs observations *infra*) et recommandé des analyses complémentaires, ses observations servent encore largement de référence. Sans rien ôter à la très grande valeur des apports de la mission, force est de constater que les études qui auraient dû prolonger ces travaux n'ont pas été réalisées, alors même que les travaux ponctuels qui ont été proposés depuis ont pu en démontrer la très grande utilité.

**Observation n° 3 :** une période floue entre la débâcle et l'adoption des règles spoliatrices au cours de l'année 1941 a pu s'accompagner de « spoliations de fait » non prises en considération, et très difficilement identifiables, dans les travaux de la mission Mattéoli. En particulier (voir *infra*), une période de latence a existé entre la déchéance des droits personnels des personnes persécutées et l'organisation de l'aryanisation économique, qui a pu s'accompagner de spoliations « à la sauvage ».

**Observation n° 4 :** les travaux de la mission Mattéoli n'ont pas couvert la totalité du territoire sur lequel des spoliations antisémites ont pu intervenir. Il en va ainsi de l'Alsace-Moselle, mais également des territoires « coloniaux ».

**Observation n° 5 :** s'il faut reconnaître à la privation de leur « capital humain », de leurs « capacités » pour faire référence aux travaux des économistes contemporains, une nature très différente des spoliations ayant directement porté sur leurs avoirs financiers, la persécution antisémite exercée par privation de capacité professionnelle mérite d'être mentionnée, dans la mesure où elle a eu des effets considérables sur la situation des victimes, notamment sur leurs revenus, qui sont fort mal pris en considération (voir *infra*) dans le bilan des réparations des préjudices infligés.

**Observation n° 6 :** au total, la spoliation « économique » des Juifs a été massive durant l'Occupation, certains circuits de la spoliation financière méritant, encore à ce jour, un approfondissement des analyses.

**Observation n° 7 :** le projet de mise à jour systématique des évaluations de la spoliation antisémite proposées par la mission Mattéoli, pourtant annoncé et recommandé par la mission n'a pas été conduit alors même que les travaux des historiens et l'approfondissement des connaissances, dont plusieurs exemples sont exposés dans le présent rapport en ont établi la totale justification. Ces mises à jour permettraient un meilleur pilotage de la politique de réparation.

**Observation n° 8 :** si le recensement des spoliations d'objets d'art et de culture manque sans aucun doute d'exhaustivité et fait l'objet d'appréciations très hétéroclites, il est avéré que la spoliation a été massive en ce domaine.

**Des réparations significatives à la Libération, mais dont les contours doivent être mieux connus, et qui ont laissé une dette de réparation importante**

**Observation n° 9 :** un nombre considérable de comptes bancaires confisqués pendant l'Occupation semblent être demeurés en déshérence après la Libération, ce qui a prolongé les effets des spoliations bancaires en procurant des avantages sans cause aux établissements concernés.

**Observation n° 10 :** en dépit de son apparente simplicité, la restauration des droits des spoliés sur leurs comptes de dépôts n'a pas été totalement assurée par les mesures prises après la Libération tandis que des difficultés importantes ont pu faire obstacle à la restitution des comptes de titres ; l'incomplétude des restitutions a permis aux établissements de faire des profits sur les comptes en déshérence avant que ceux-ci ne soient frappés de prescription.

**Observation n° 11 :** par rapport à l'ampleur du « musée disparu » pendant l'Occupation, le processus de réparation des spoliations d'objets d'art et de culture s'est limité aux objets récupérés dans l'immédiat après-guerre avec pour conséquence de consolider des spoliations.

**Observation n° 12 :** les circonstances dans lesquelles ont été collectés les objets d'art et de culture localisés sur le territoire des pays vaincus suggèrent qu'un nombre appréciable de ces objets n'ont pas été récupérés.

**Observation n° 13 :** si la Commission de récupération artistique (CRA) a abouti à la restitution d'un nombre important d'objets d'art et de culture, le bilan exhaustif de ces restitutions, qui, apparemment, ont été accompagnées de malfaçons, n'est toujours pas disponible.

**Observation n° 14 :** les cessions mises en œuvre par le service des Domaines à l'issue de la phase de restitution prise en charge par la CRA ont conduit à disperser des objets d'art et de culture spoliés, qui peuvent à tout instant faire l'objet de justes revendications.



**Observation n° 15 :** dans un contexte marqué par la mise en sommeil du dossier des spoliations et de l'œuvre de justice tendant à réparer les préjudices causés par celles-ci, au prix de la consécration de situations illégitimes, les performances des organismes publics, au premier rang desquels l'Office des Biens et Intérêts Privés (OBIP) et les dépositaires des œuvres dites « Musées Nationaux Récupération » (MNR) ont été très inférieures aux attentes au regard de l'objectif de restitution. À la fin des années 1990, la dette de réparation des préjudices résultant des spoliations d'objets d'art et de culture demeurait aussi peu connue dans ses contours précis qu'à l'issue de la guerre alors même qu'elle était, vraisemblablement, considérable.

**Observation n° 16 :** alors que les spoliations antisémites se sont déroulées à l'échelle européenne, l'Europe ne s'est pas dotée d'un arsenal unifié pour les réparer, les États adoptant des règles de réparation hétéroclites à la portée très inégale.

**Observation n° 17 :** les conditions dans lesquelles les spoliations antisémites ont été réparées par l'Allemagne, dans le cadre des dispositifs BRüG, n'ont pas permis de suivre avec suffisamment de rigueur les indemnités accordées et ont laissé à la France une charge élevée au titre des compléments d'indemnisation.

**Observation n° 18 :** la France offre des voies de droit diversifiées pour obtenir réparation des spoliations, la congruence des jurisprudences administrative et judiciaire méritant d'être vérifiée, tandis que les règles d'imprescriptibilité doivent être une fois pour toutes stabilisées.

**Observation n° 19 :** le « forum judiciaire » des États-Unis recèle de fortes potentialités pratiques d'action judiciaire qui ont été largement utilisées dans le dossier des spoliations antisémites.

**Observation n° 20 :** pour avoir constitué un acte majeur de la réparation des spoliations antisémites, la création de la Fondation pour la mémoire de la Shoah, qui a pu bénéficier d'une dotation de 393 millions d'euros, ne saurait être considérée comme équivalant à la réparation individuelle des spoliations antisémites.

**L'action de la CIVS, un bilan précieux mais perfectible, une institution, qui, pour résorber plus significativement la dette de réparation rémanente, doit être adaptée, dans un contexte où il est souhaitable que la France porte sur la scène internationale un projet ambitieux.**

**Observation n° 21 :** il est regrettable que le législateur n'ait pas été saisi de la création de la CIVS, dont la mission correspond à la déclinaison de nos principes constitutionnels les plus éminents.

**Observation n° 22 :** malgré un texte institutif de faible niveau dans la hiérarchie des normes françaises, paradoxal au vu de l'importance de sa mission, l'existence de la CIVS prolonge et assoit la crédibilité d'engagements internationaux de la France au respect desquels il convient de porter une attention sans failles.

**Observation n° 23 :** alors que la réparation des préjudices causés par les spoliations antisémites avait été placée sous un régime de proportionnalité, laissant envisager une correspondance entre la nature de la spoliation et celle de la réparation, les difficultés rencontrées pour assurer la restitution, en particulier dans le domaine des objets d'art et de culture, ont conduit à privilégier une réparation par les indemnisations. Les trop faibles moyens et prérogatives accordés à la CIVS ont ainsi abouti, dans certains cas significatifs, à une issue décevante tant pour les victimes qu'au regard de l'œuvre de justice dans la mesure où les contribuables ont pu être conduits à consolider des détentions d'objets d'art et de culture très inégalement légitimes.

**Observation n° 24 :** le choix de rompre avec le principe d'indemnisation totale de tous les éléments constitutifs d'un préjudice, qui, en particulier, s'est incarné dans la décision de ne pas indemniser les pertes de revenu résultant des interdictions professionnelles infligées aux personnes considérées comme juives doit être considéré comme particulièrement regrettable, malgré sa validation jurisprudentielle.

**Observation n° 25 :** les règles suivies pour évaluer les préjudices réparés par la commission peuvent être considérées comme discutables en principe dans la mesure où les préjudices subis par les victimes auraient pu être considérés comme des préjudices continus, indemnisables aux conditions du moment de leur réparation plutôt qu'à celles de la décision de la commission des spoliations. Certes, une revalorisation destinée à tenir compte de l'inflation et a pu, en certains cas, se trouver favorable aux bénéficiaires, mais il est peu douteux que certains préjudices auraient été mieux indemnisés avec une règle d'évaluation alternative.

**Observation n° 26 :** la qualité « méta-juridictionnelle » de la CIVS présente, malgré certains inconvénients qu'il serait possible de surmonter, des avantages en termes de souplesse d'action qu'il conviendrait de mieux exploiter.

**Observation n° 27 :** le stock des affaires pendantes devant la commission demeure élevé, certaines situations, heureusement rares, étant marquées par une ancienneté extrême des demandes, particulièrement regrettables au vu des impératifs d'un traitement dans les meilleurs délais des dossiers présentés par les victimes et leurs ayants-droit.

**Observation n° 28 :** la CIVS a fait des efforts appréciables de communication pour faire connaître ses missions, notamment dans les pays d'émigration susceptibles d'abriter des demandeurs.

**Observation n° 29 :** malgré un taux de rejets des demandes relativement élevé, l'activité de la CIVS a donné lieu à peu de contentieux et à encore moins de contentieux perdus.

**Observation n° 30 :** le traitement des parts réservées dans le cadre des recommandations de la CIVS a longtemps été négligé avec pour effet de priver de toute portée pratique des recommandations de réparation au bénéfice des victimes mais aussi d'accentuer les difficultés suscitées par l'identification des ayants-droit et par la restauration de leurs droits.

**Observation n° 31 :** le nombre des dossiers traités par la commission a été plus élevé qu'anticipé et a permis d'attribuer une réparation à un nombre important de victimes.

**Observation n° 32 :** la baisse du nombre annuel des indemnités accordées par la CIVS n'équivaut pas à une baisse de la valeur moyenne de ses indemnités, qui a connu une hausse, constat qu'il convient de garder à l'esprit dans l'appréciation des enjeux indemnitaires ; la forte dispersion des indemnités doit également être prise en compte pour apprécier au bon niveau, celui individuel des demandes adressées à la commission, l'œuvre de réparation qui est accomplie par elle.

**Observation n° 33 :** la concentration de l'activité d'indemnité de la commission sur quelques catégories de préjudices et le défaut de proportionnalité entre l'ampleur des spoliations et le niveau des indemnités accordées par la commission suggère, malgré les incertitudes portant sur les spoliations et leur réparation lors de la période immédiatement postérieure à la Libération, que des besoins d'indemnité complémentaires très significatifs subsistent, particulièrement dans certains domaines.

**Observation n° 34 :** malgré les préconisations de la mission Mattéoli qui remontent à la fin des années 1990, les bases de données à partir desquelles les réparations des spoliations bancaires sont accordées n'ont pas connu d'évolutions sensibles suggérant l'absence de progrès accomplis dans la connaissance de la dette de spoliation.

**Observation n° 35 :** l'accord de Washington a été un moteur très fort de l'indemnité des spoliations bancaires accomplie sous l'égide de la CIVS, qui, en nombre de demandes satisfaites, a très majoritairement répondu à des déclarations sur l'honneur.

**Observation n° 36 :** le nombre de restitutions d'objets d'art et de culture assurées dans le cadre de la procédure CIVS a été minime, ne permettant aucunement de résorber de façon suffisamment significative la dette de réparation des spoliations les concernant.

**Observation n° 37 :** le niveau des indemnités accordées en réparation des spoliations d'objets d'art et de culture, une fois exclus de très gros dossiers, témoigne de la faiblesse des indemnités accordées, qui, elle-même, reflète sans doute largement la faible valeur des biens concernés.

**Observation n° 38 :** les modalités d'évaluation des indemnités accordées pour les spoliations d'objets d'art et de culture, même si elles sont économes des finances publiques et conformes au droit, peuvent être considérées comme présentant des motifs d'insatisfaction.

**Observation n° 39 :** les restitutions devraient être la modalité privilégiée de réparation tant les indemnisations présentent d'inconvénients, parmi lesquels celui de consacrer des détentions illégitimes, d'autant que le coût des indemnisations est mis à la charge des contribuables.

**Observation n° 40 :** la création du groupe de travail sur les MNR, pour avoir abouti à des résultats encore trop limités, a apporté la démonstration de l'utilité d'une démarche de réparation plus active.

### Les principales recommandations

**Recommandation n° 1 :** mettre à jour le bilan des spoliations proposé par la mission Mattéoli en tenant compte des progrès acquis dans l'approche du phénomène, dont plusieurs sont mentionnés dans le présent rapport, en présentant les concordances avec les conclusions de la mission et les incertitudes qui demeurent.

**Recommandation n° 2 :** la mesure précise du périmètre des spoliations, en particulier celui des spoliations d'objets d'art et de culture n'est à ce jour pas faite, des circuits importants de la spoliation ayant été trop peu analysés, parmi lesquels doivent être mentionnées les transactions d'apparence commerciales portant sur ces objets. Il est essentiel que cette grave lacune soit comblée et que la recommandation formulée par la mission Mattéoli d'approfondir les connaissances sur les spoliations soit enfin mise en œuvre.

**Recommandation n° 3 :** publier l'étude sur les ordonnances de restitution prises dans le cadre des missions de la Commission de récupération artistique (CRA).

**Recommandation n° 4 :** réaliser une mise à jour du bilan des objets pris en charge par la CRA et de ceux qu'elle a restitués ou remis à l'OBIP et identifier le devenir des objets ayant pu être distraits lors de ces opérations.

**Recommandation n° 5 :** dégager les moyens nécessaires afin de faire la lumière sur la disparition des archives correspondant aux aliénations du service des Domaines à la suite des remises d'objets d'art et de culture non sélectionnés par la CRA.

**Recommandation n° 6 :** établir un rapport sur les infractions commises par certains des personnels de ces deux administrations et sur les suites qui leur ont été réservées et exploiter toutes les informations disponibles sur les cessions auxquelles a procédé le service des Domaines afin de mieux cerner leurs conditions effectives.

**Recommandation n° 7 :** faire l'analyse des dispositions juridiques pouvant faire obstacle, soit pour des raisons de droit, soit pour des raisons pratiques, à la mise en œuvre des principes adoptés par la communauté internationale pour accomplir l'œuvre de réparation des spoliations antisémites dans les différents pays engagés par ceux-ci.

**Recommandation n° 8 :** dresser un bilan des effets associés au choix des règles d'évaluation des préjudices par rapport à une estimation reposant sur les conditions de valorisation prévalant au moment de la réparation.

**Recommandation n° 9 :** étendre l'aide juridictionnelle aux demandes adressées à la commission.

**Recommandation n° 10 :** résorber au plus vite le stock des demandes pendantes devant la commission.

**Recommandation n° 11 :** évaluer les parts réservées dans les indemnités prononcées par la commission afin de disposer d'une image claire des engagements latents de l'État et des enjeux financiers qu'ils représentent.

**Recommandation n° 12 :** les travaux de recherche généalogique nécessaires à l'identification des titulaires de droits sur les parts réservées méritent d'être accentués et financés tout en conservant à l'esprit un principe de bon sens orienté par la proportionnalité entre les coûts des recherches et les créances individuelles. Une dévolution des sommes correspondant à des petites créances pourrait être mise en œuvre avec la Fondation pour la mémoire de la Shoah, après une campagne d'information suffisante, et l'octroi d'un délai suffisamment long pour l'expression de revendications sur ces sommes.

**Recommandation n° 13 :** replacer les restitutions au cœur de la réparation des spoliations d'objets d'art et de culture.

**Recommandation n° 14 :** réaliser les enquêtes systématiques qu'appelle la disparition non élucidée d'un certain nombre de MNR. En particulier, confier, en ce sens, une mission commune à l'inspection générale des affaires étrangères et à l'inspection générale des affaires culturelles dans la perspective d'établir un rapport remis au Parlement sur ces disparitions.

**Recommandation n° 15 :** confier à l'inspection générale des affaires culturelles une mission visant à analyser les recherches de provenance réalisées sur les MNR, leurs résultats et les limites sur lesquelles elles ont pu buter, et à identifier les moyens d'une recherche de provenance systématique des œuvres des collections publiques.

**Recommandation n° 16 :** étendre la mission de la CIVS à la recherche active des éléments de la dette de réparation rémanente, diversifier ses saisines et l'accompagner par l'instauration d'un collège de sages.

**Recommandation n° 17 :** mettre à la charge des personnes au profil professionnel ou quasi-professionnel une obligation de vigilance portant sur les actifs acquis ou détenus par eux au regard d'une éventuelle origine spoliatrice de ces actifs.

**Recommandation n° 18 :** procéder aux vérifications qu'impose la probabilité que des objets d'art et de culture d'origine spoliatrice figurent dans les collections publiques.

**Recommandation n° 19 :** assouplir les règles s'opposant à la sortie du patrimoine public des objets spoliés quelle que soit leur destination.

**Recommandation n° 20 :** instituer une obligation de signalement dans le cadre d'une procédure de déclaration de soupçon adaptée aux problèmes particuliers posés par l'identification des biens spoliés susceptibles d'entrer dans le champ de la dette de réparation subsistante. Désigner la CIVS comme destinataire de ces déclarations de soupçon.

**Recommandation n° 21 :** veiller à la complète application de la loi n° 2011-850 du 20 juillet 2011 de libéralisation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques et réunir les conditions d'une action pleinement efficace du Conseil des ventes volontaires (CVV). Renforcer les moyens de détection des services de l'Office Central de lutte contre le trafic de biens culturels (OCBC) et mieux formaliser les relations entre ces organismes. Faire une analyse de la base de données TREIMA au regard de la problématique des spoliations antisémites.

**Recommandation n° 22 :** créer un fonds d'archives spécialement dédié aux spoliations antisémites.

**Recommandation n° 23 :** améliorer drastiquement l'état des archives portant sur les spoliations et les différentes étapes de l'action de réparation.

**Recommandation n° 24 :** sensibiliser par tout moyen pertinent les services d'archives à l'impératif d'un traitement prompt et complet des demandes de la CIVS.

**Recommandation n° 25 :** sensibiliser les organismes privés à la communication de leurs archives lorsqu'elle est jugée nécessaire à l'accomplissement de la mission de réparation des spoliations antisémites rémanentes et doter la CIVS d'un droit de communication de ces archives ainsi que des archives publiques

**Recommandation n° 26 :** favoriser les travaux historiques destinés à mieux appréhender les circuits de la spoliation et des réparations.

**Recommandation n° 27 :** le Gouvernement devrait présenter un rapport au Parlement sur la mise en œuvre par chaque signataire des principes adoptés par les États signataires de l'accord de Washington et des déclarations subséquentes.

**Recommandation n° 28 :** le Gouvernement devrait prendre l'initiative de la création d'un organe permanent de coopération internationale de résolution des spoliations antisémites permanentes sur le modèle du Groupe d'action international (GAFI) destiné à renforcer par une coopération effective les conditions d'une réparation complète des spoliations. Il pourrait être institué autour des États signataires des Principes de Washington et de la Déclaration de Terezin.

**Recommandation n° 29 :** s'assurer que la coopération judiciaire et policière internationale fonctionne correctement.

**Recommandation n° 30 :** associer les ONG représentatives aux missions mises en œuvre au niveau international ; renouveler l'attention du Conseil international des musées (ICOM) aux problèmes de la spoliation rémanente.

---

Mesdames, Messieurs,

À la suite du discours du Président de la République M. Jacques Chirac, le 16 juillet 1995, lors de la commémoration de la rafle du Vel' d'Hiv', une mission d'étude sur les spoliations perpétrées durant l'Occupation contre les juifs résidant en France fut créée.

Le contexte international de la fin des années 90 mérite un bref rappel tant il s'est trouvé marqué par la résurgence des interrogations sur la portée des réparations mises en œuvre après la Libération, après une longue période pendant laquelle cette problématique avait connu un déplorable essoufflement. La chute du mur de Berlin, sorte de retour de l'histoire propice aux remémorations, la sensibilité de l'administration américaine du moment à un passé qui ne pouvait passer, illustrée par la création d'un sous-secrétariat d'État chargé de ces questions comme de toutes autres comportant le soupçon de spoliations, avaient créé un environnement, par ailleurs traversé par les actions judiciaires, actions de groupe pour la plupart, contre les banques suisses ou françaises, et par d'autres contentieux plus latents, où il n'était plus question de frapper d'un déni, même discret, la réalité de ces spoliations et de leur nécessaire réparation.

L'important accord de Washington (voir *infra*) conclu entre la France et les États-Unis d'Amérique devait dès le 18 janvier 2001 marquer, pour les seules spoliations bancaires et financières, la réactualisation de cette problématique d'une dette mal réglée. Il faisait suite à la Déclaration de Washington, aux signataires plus diversifiés, consacrée à la question toujours lancinante des spoliations d'objets d'art et de culture.

La mission Mattéoli, constituée dans le prolongement de l'initiative du Président de la République, et confirmée dans sa tâche par le Gouvernement issu des élections consécutives à la dissolution de l'Assemblée nationale en 1997, a présenté ses travaux, travaux d'histoire qui ont souvent dû prendre la forme de travaux d'investigation, dans un rapport de plus de 3 000 pages dont l'une des recommandations visait à ce que le Gouvernement crée un organe chargé de l'examen des demandes déposées par les victimes des lois antisémites en vigueur en France sous l'Occupation nazie, et par leurs ayants droit, dans le but d'obtenir une réparation des préjudices alors subis.

Cette recommandation a conduit à l'institution de la commission d'indemnisation des victimes de spoliations (la CIVS) en 1999.

C'était, aux conditions du moment, tirer les leçons d'une histoire qui révélait que tous les préjudices matériels<sup>1</sup> subis à raison de l'appartenance à une identité juive, alors motif de plus que des persécutions, n'avaient pas été réparés après la Libération et qu'il convenait d'instaurer un organe administratif spécialisé pour que les réparations puissent être efficacement complétées.

À la création de la CIVS, il était certain que celle-ci ne serait pas privée d'activité. D'emblée, cette prévision fut confirmée et même dépassée par le flux plus nourri que prévu des dossiers adressés à la commission.

Pourtant, très vite le maintien de la CIVS fut mis en cause. Les projets de dissolution furent cependant abandonnés.

Il faut s'en réjouir. La mise en extinction de la commission aurait été une faute, l'activité de la commission, restée soutenue depuis, l'attestant assez.

À l'heure où, semble-t-il, à nouveau, l'opportunité de maintenir l'existence de la commission, se trouve débattue, il faut conserver la mémoire des imprudences ainsi évitées.

Plus encore, malgré la résorption significative de la dette de réparation acquise sous l'égide de la CIVS, ce serait une faute de négliger que le renouvellement des approches de la spoliation antisémite et des défauts de la réparation conduit naturellement à réviser à la hausse l'ampleur de la dette de réparation rémanente, aux aspects plus diversifiés que ceux couramment envisagés.

C'est à cette aune que le bilan de la CIVS doit être mesuré.

À l'issue de l'examen de l'action de la CIVS, quelques convictions se forment.

Pour que le devoir de réparation, à l'accomplissement duquel la commission a largement contribué, soit plus complètement satisfait, il ne suffit pas d'en prolonger l'existence.

Il convient, aujourd'hui, d'étendre ses responsabilités et ses moyens tout en instaurant un contexte beaucoup plus favorable au succès de sa mission.

---

<sup>1</sup> Quant aux autres préjudices, il n'en est ici pas question, du fait des immenses difficultés que pose à leur sujet l'idée même d'une réparation, même si les spoliations matérielles ont été l'un des instruments de préjudices autrement plus profonds, appréciation qui doit être prise en considération lorsqu'on envisage les spoliations matérielles commises à l'encontre des juifs et qui conduit à leur reconnaître une spécificité certaine.



À cette fin, les dispositifs accessibles à des acteurs de la réparation plus responsabilisés, devront être rénovés afin de donner plus de puissance à une action de justice face à laquelle l'inaction n'est pas une option.

Tout en se dotant d'un appareil national plus fort, la France doit redonner un élan international à une mission dont les dimensions dépassent naturellement les frontières.



## PREMIÈRE PARTIE FACE À DES SPOLIATIONS ANTISÉMITES CONSTITUTIVES D'UNE « PERSÉCUTION PAR LES PRÉJUDICES », UNE ŒUVRE DE RÉPARATION INCOMPLÈTE APRÈS LA LIBÉRATION

Même si elles sont entourées d'incertitudes, les données récapitulées dans le tableau ci-dessous témoignent de l'ampleur et de la diversité des spoliations commises contre les Juifs durant l'Occupation.

Agressions	Éléments d'estimation
<b>Pillages d'appartements</b>	72 000 appartements dont 38 000 à Paris
<b>Spoliation professionnelle et immobilière</b>	Plus de 450 000 000 euros
<b>Confiscations financières (banques et assurances)</b>	520 000 000 euros
<b>Vol ou vente forcée de biens culturels mobiliers</b>	Plus de 100 000 objets d'arts et plusieurs millions de livres
<b>Confiscation de valeurs durant l'internement dans des camps</b>	Plus de 750 000 000 euros
<b>Total</b>	Plus de 1 720 000 000 euros <sup>1</sup>

Source : commission des finances du Sénat d'après le rapport d'activité 2015 de la CIVS

Dans le cadre du présent rapport, il est exclu de consacrer des développements à chacun des chefs de spoliation<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Pour les seuls préjudices estimés monétairement par la CIVS.

<sup>2</sup> Ils ont fait l'objet de descriptions détaillées dans le rapport de la mission Mattéoli auxquelles de trop rares, mais précieux, travaux ultérieurs ont apporté des compléments.

Cependant, tant parce qu'un devoir de mémoire s'impose que parce qu'ils permettent d'approcher, de plus ou moins près, les justifications de l'existence de la commission d'indemnisation des victimes de spoliation (CIVS), certains de ses résultats, et les avancées qui restent à accomplir, une présentation des données relatives aux spoliations financières centrées sur les confiscations bancaires (mais ponctuellement élargies pour intégrer les spoliations relatives à d'autres possessions économiques<sup>1</sup>) et les spoliations des objets d'art et de culture fait l'objet de quelques développements particuliers.

Ceux-ci illustrent, dans les champs concernés, l'ampleur des crimes perpétrés, mais aussi les difficultés, plus ou moins aiguës au demeurant, que présente encore de nos jours la mesure des spoliations et, plus encore, des préjudices subis. Nul doute que ces traits caractérisent également certains domaines de la spoliation qu'avait pu aborder le rapport de la mission Mattéoli et sur lesquels des travaux en cours apporteront très certainement des lumières utiles<sup>2</sup>. Celles-ci méritent d'être dès l'abord soulignées pour le poids qu'elles ont encore aujourd'hui dans la problématique de la réparation des spoliations antisémites.

## I. LES SPOLIATIONS ANTISÉMITES, UNE PERSÉCUTION PAR LES PRÉJUDICES

La spoliation a touché toute la population juive et de toutes les manières envisageables constituant ce qu'il est convenu d'appeler une « persécution par les préjudices ».

**Observation n° 1 :** les spoliations antisémites ont présenté un caractère massif contribuant à une « persécution par les préjudices ».

---

<sup>1</sup> Il s'agira pour l'essentiel des droits associés aux assurances et des dépossession résultant de l'aryanisation économique. La classification des spoliations antisémites est aujourd'hui encore étroitement issue des analyses de la mission Mattéoli. La typologie alors adoptée a reposé sur deux préoccupations conjointes : l'identification des spoliations à partir de leur objet, mais aussi à partir des procédures. Il en est résulté parfois une certaine complexité, que traduit, par exemple, la difficulté à distinguer les confiscations bancaires stricto sensu des confiscations financières résultant de l'aryanisation économique. L'adoption d'une présentation de l'activité de la CIVS dans des termes très proches n'en assure pas une lisibilité suffisante.

<sup>2</sup> Ainsi, la contribution relative aux pillages des appartements appelle sans doute des compléments susceptibles de mieux cerner les conditions dans lesquelles des biens immobiliers et des droits afférents à ces biens ont pu se trouver spoliés soit directement, soit plus insidieusement par des procédures dont certaines ne sont qu'évoquées dans le présent rapport. Voir en particulier, sur ce point, les travaux réalisés dans le cadre de l'École des hautes études en sciences sociales par Isabelle Backouche et alii.

Tout ce qui put être spolié des biens et des droits détenus par la population considérée alors comme juive et victime à ce titre des plus extrêmes persécutions le fut si bien qu'en demeurant sur le seul terrain des principes, il n'y aurait pas lieu d'en dire plus sur ce point.

Cependant, tout politique de réparation implique la tâche forcément un peu embarrassante d'approcher une forme de comptabilité des préjudices subis par les victimes.

Cette activité de dénombrement a été longtemps différée alors même que l'objectif d'une réparation a été posé avant même la Libération et mise en œuvre à sa suite, mais, la plupart du temps, sans le systématisme d'une identification des préjudices qui dut attendre la fin des années 1990 dans le cadre des travaux de la mission Mattéoli.

Encore doit-on remarquer que celle-ci ne put embrasser la totalité du champ des spoliations, circonstance qui a pu exercer quelques incidences sur l'étendue des réparations mises en œuvre, et, ce, jusqu'à nos jours (voir *infra*).

En cela, les travaux de la mission offrent certes une référence, largement utilisée par les autorités chargées aujourd'hui de compléter l'œuvre de réparation des préjudices liés aux spoliations, et dans le présent rapport<sup>1</sup>, mais une référence perfectible de l'avis même de la mission. De cet avis justifié par quelques utiles travaux intervenus depuis dans certains domaines de la spoliation (les objets d'art et de culture en particulier), la mission tira une série de recommandations destinées à compléter le tableau des spoliations, dont seules certaines furent, parfois très partiellement, mises en œuvre.

En dépit de leur qualité, et alors même que sur certains points majeurs de la spoliation, elles ont pu conduire à enrichir considérablement la connaissance qu'on en peut avoir, il faut, d'emblée, exprimer le regret que l'indispensable travail historique et archivistique qu'appelle encore celle-ci, n'ait pas engendré suffisamment de contributions pour mieux appréhender le phénomène.

---

<sup>1</sup> Elle est augmentée ici par la prise en compte de certains travaux dont ceux propres au champ, alors à peine évoqué, de l'assurance, champ qui fit l'objet d'un travail séparé conduit par une commission *ad hoc*.

**Observation n° 2 :** alors même que la Mission Mattéoli avait averti sur l'incomplétude de ses travaux (dont on trouvera quelques illustrations dans plusieurs observations *infra*) et recommandé des analyses complémentaires, ses observations servent encore largement de référence. Sans rien ôter à la très grande valeur des apports de la mission, force est de constater que les études qui auraient dû prolonger ces travaux n'ont pas été réalisées, alors même que les travaux ponctuels qui ont été proposés depuis ont pu en démontrer la très grande utilité.

Il n'est certes pas question de faire un exposé complet des processus de la spoliation dans le cadre du présent rapport.

Cependant, une présentation nécessairement sommaire, et sans doute perfectible, des conclusions auxquelles sont parvenus les précieux, mais trop rares, travaux disponibles, centrée principalement sur certains des domaines de la spoliation antisémite, en particulier, les spoliations portant sur les avoirs financiers et sur les objets d'art et de culture, qui s'impose ne serait-ce qu'au titre de l'indispensable devoir de mémoire conduit à une conclusion forte : massives, les spoliations demeurent au moment de leur mesure entourées de lourdes incertitudes.

Leur périmètre n'est pas stabilisé et l'estimation en valeur des confiscations aboutit davantage à des fourchettes qu'à des chiffres définitifs.

Ces incertitudes, en même temps que celles entourant les indemnisations consécutives à la Libération, pèsent sur la conduite des missions confiées à la commission d'indemnisation des victimes de spoliation et l'appréciation qu'on peut en proposer.

#### **A. UNE SPOLIATION TOTALE, UNE ÉVALUATION INCERTAINE, L'EXEMPLE DES « SPOLIATIONS FINANCIÈRES »**

La **spoliation antisémite a porté sur l'ensemble des actifs financiers**, sous leurs différentes formes, détenus par les Juifs. Elle s'est durcie au fil du temps même si, dans le cadre particulier de l'aryanisation<sup>1</sup> des entreprises, les processus engagés ont pu traîner en longueur aboutissant à limiter parfois les effets concrets de cette forme particulière de spoliation.

---

<sup>1</sup> Les historiens ont certainement de bonnes raisons de distinguer l'aryanisation économique des spoliations financières. Cependant, compte tenu de l'objet du présent rapport, on se permet souvent la « licence historique » d'englober sous la catégorie des spoliations financières, un ensemble composite constitué des confiscations bancaires, des viols des droits constitués dans le cadre des assurances et des extorsions commises dans le cadre l'aryanisation économique (qui ont pu porter sur des biens corporels), les effets de ces dernières étant d'ailleurs parfois difficiles à distinguer de ceux des confiscations bancaires stricto sensu.

**Si l'étendue des spoliations financières a été presque sans limites, les estimations des préjudices en ayant découlé demeurent incertaines,** les évaluations proposées pour rendre compte du phénomène étant généralement présentées par les experts comme telles et pouvant être marquées par des écarts significatifs.

### **1. Un phénomène massif et composite**

La mission Mattéoli a été l'occasion de mettre en évidence plusieurs des caractéristiques des spoliations financières intervenues pendant la période de l'Occupation, caractéristiques dessinant ce qu'on a pu appeler une *persécution par les préjudices*.

Il n'est pas indifférent pour le présent rapport d'évoquer à titre liminaire les **circonstances temporelles** des spoliations financières, pour autant que celles-ci ont pu ménager quelques **faits de spoliations** qu'on pourrait qualifier de **spontanées**, c'est-à-dire **mises en œuvre indépendamment des procédures strictes définies dans les phases ultérieures** du processus, et, par conséquent **particulièrement difficiles à appréhender**.

Citant le rapport de la mission, on peut mentionner que le statut des avoirs déposés des personnes considérées comme juives est resté relativement indéterminé jusqu'à ce qu'une ordonnance allemande du mois d'avril 1941 prononce la confiscation des actions et parts détenues par les Juifs. On rappelle que les approches de la mission retiennent la situation des spoliés à fin décembre 1941.

**Observation n° 3 :** une période floue entre la débâcle et l'adoption des règles spoliatrices au cours de l'année 1941 a pu s'accompagner de « spoliations de fait » non prises en considération, et très difficilement identifiables, dans les travaux de la mission Mattéoli. En particulier (voir *infra*), une période de latence a existé entre la déchéance des droits personnels des personnes persécutées et l'organisation de l'aryanisation économique, qui a pu s'accompagner de spoliations « à la sauvage ».

Au-delà, les spoliations financières plus encadrées n'ont cessé de connaître un durcissement.

**Les spoliations se sont déroulées tous azimuts, mais, néanmoins elles ont été marquées par les spécificités des procédures** mises en œuvre selon les secteurs en fonction des logiques économiques sous-jacentes à chacun d'eux. La spoliation des comptes bancaires doit être distinguée de

celle survenue dans le secteur des assurances, celle des valeurs saisies sur les victimes de l'internement de la procédure d'aryanisation économique<sup>1</sup>...

Les spoliations ont également été marquées par des différences selon les zones d'Occupation, zone occupée d'un côté, zone non-occupée de l'autre, sans compter le cas spécifique de l'Alsace-Moselle, peu analysé<sup>2</sup> et qui, de ce fait, nourrit aujourd'hui encore un relativement abondant flux de demandes de réparation.

**Observation n° 4 :** les travaux de la mission Mattéoli n'ont pas couvert la totalité du territoire sur lequel des spoliations antisémites ont pu intervenir. Il en va ainsi de l'Alsace-Moselle, mais également des territoires « coloniaux ».

Il faut relever les spoliations des nazis, les spoliations du régime de Vichy enfin puisqu'aussi bien les textes d'organisation et les autorités de la spoliation des deux régimes tendent à se superposer ou à se succéder...

En toute hypothèse, la spoliation financière est massive et diversifiée pendant la période de l'Occupation.

S'agissant des actifs financiers proprement dits, les effets de la spoliation sont amplifiés par la mise en œuvre de l'aryanisation des entreprises, qui procède d'une logique analogue mais distincte et suit un régime particulier.

Si le rôle des acteurs est différencié selon l'objet de la spoliation, circonstance qui n'est pas indifférente aux difficultés rencontrées pour en dresser un bilan précis, le mécanisme principal est toujours le même : une privation de droits aboutissant à l'immobilisation des créances correspondantes.

*a) La spoliation financière (hors assurances), une spoliation exhaustive et composite*

(1) Les mécanismes de la spoliation (incapacité, ventes, blocage et frais d'administration)

Dans le cadre du présent rapport, un résumé sans doute trop sommaire des propositions des travaux des historiens, conduit à distinguer les mesures générales prises à raison de la qualité de Juif, d'un côté, des mesures portant directement sur les biens financiers des Juifs de l'autre,

---

<sup>1</sup> Sur ce point, les travaux de la mission Mattéoli se sont attachés à distinguer les spoliations touchant les avoirs des personnes physiques des spoliations commises dans le cadre de l'aryanisation des entreprises économiques.

<sup>2</sup> La mission Mattéoli précise n'avoir pas étudié les spoliations réalisées dans les départements en question.



avant de considérer le durcissement des mesures de spoliation, du fait notamment de l'application de prélèvements sur les sommes distraites.

Sur le premier point, il faut faire état, d'une part, des mesures d'interdictions professionnelles susceptibles d'induire des préjudices financiers très divers (qu'on rattache conventionnellement aux spoliations financières *stricto sensu*<sup>1</sup>), et, d'autre part, des mesures dites d'aryanisation des entreprises.

**Observation n° 5 :** s'il faut reconnaître à la privation de leur « capital humain », de leurs « capacités » pour faire référence aux travaux des économistes contemporains, une nature très différente des spoliations ayant directement porté sur leurs avoirs financiers, la persécution antisémite exercée par privation de capacité professionnelle mérite d'être mentionnée, dans la mesure où elle a eu des effets considérables sur la situation des victimes, notamment sur leurs situations de revenu, qui sont fort mal pris en considération (voir *infra*) dans le bilan des réparations des préjudices infligés.

On n'exposera pas ici le détail des nombreuses décisions normatives prises telles que le prononcé de la déchéance de la qualité de Français, l'exclusion des juifs des emplois de la fonction publique, des professions médicales, vétérinaires, le recensement des entreprises juives, l'organisation des missions des administrateurs provisoires, la création d'un service du contrôle des administrateurs provisoires (le SCAP) à partir de décembre 1940 et l'édiction d'un régime des entreprises ayanisées par l'ordonnance allemande du 26 avril 1941 comprenant notamment l'interdiction du paiement du produit de l'aryanisation aux personnes ayant dû s'y soumettre.

## (2) L'aryanisation économique

Élément structurant cette architecture, la loi du 22 juillet 1941, qui codifie l'aryanisation, est la grande loi de spoliation de Vichy selon les termes mêmes de la mission Mattéoli. On remarquera que la loi vichyste concerne l'ensemble du territoire, y compris la zone non occupée.

Il vaut d'être souligné, dans le cadre du présent rapport consacré à l'œuvre de réparation accomplie par la commission d'indemnisation des victimes de spoliations, quelques éléments « qualitatifs » qui permettent d'apprécier les difficultés de cette mission marquée par **les incertitudes sur le détail des préjudices à réparer, mais aussi par la certitude d'une grande ampleur de leur périmètre.**

---

<sup>1</sup> En langage économique contemporain, on peut considérer cette catégorie de persécutions comme constitutives d'une destruction du « capital humain » aux effets monétaires propres considérables.

Les premières peuvent être illustrées par l'observation que l'encadrement juridique de l'aryanisation est intervenu après quelques délais de latence durant lesquels le sort des entreprises privées de leurs dirigeants est mal connu. Certains de ces processus ayant pu perdurer au-delà de l'organisation juridique de l'aryanisation, un certain nombre de fonds ont certainement été spoliés « à la sauvage » quand d'autres ont pu se retrouver liquidés sans qu'aucune reprise n'intervienne.

En outre, l'ampleur effective prise *in fine* par le processus d'aryanisation demeure à apprécier plus complètement qu'elle ne l'est même si des progrès tardifs, mais très appréciables, ont été réalisés. Si ces travaux historiques<sup>1</sup> attestent, avec l'inflation de la bureaucratie mobilisée à cette fin, que l'étendue du périmètre des spoliations fut fort large, le nombre de dossiers d'aryanisation ouverts demeure compris dans une fourchette allant de 42 369 à 49 887 dossiers selon les sources<sup>2</sup>. Le nombre des dossiers conduits à leur terme est semble-t-il encore plus incertain.

En tout cas, l'aryanisation économique, qui a pu concerner une très grande diversité d'entreprises, allant de l'équivalent de la multinationale d'aujourd'hui au petit atelier de confection, a mobilisé **une bureaucratie importante**.

Côté français, le Commissariat Général aux questions juives (CGQJ) joua un rôle central dans l'application des procédures, avec un personnel qui augmenta progressivement, passant de 250 agents en juillet 1941 jusqu'à 1 000 agents en 1944. Par ailleurs, un réseau de 7 834 administrateurs provisoires, sur la période, fut constitué avec la création d'un service particulier, le service de contrôle des administrateurs provisoires (SCAP), qui exerçait une sorte de tutelle régulatrice sur les administrateurs provisoires. Les mandats assurés par ces administrateurs étaient très variables, certains pouvant traiter jusqu'à 300 dossiers en même temps, et leur zèle fut certainement inégal. Parmi la bureaucratie, on n'aura garde d'oublier les services du ministère de l'économie et des finances, qui déployèrent une activité certaine, non pour faire obstacle aux dépossessions (avec certaines heureuses mais rares exceptions), mais pour appliquer une science de l'ingénierie financière et industrielle au service de ces procédures.

Le rôle de la Caisse des dépôts et consignations doit être souligné : elle centralise les fonds, dans son rôle de déposant des consignations, traditionnel en somme, mais qu'il faut évidemment apprécier au regard de l'origine des consignations et du contexte de durcissement dans le temps des spoliations (voir *infra*), ce qui trahit plus complètement encore le sens de sa mission<sup>3</sup>. Les sommes issues des ventes correspondantes étaient appelées à

---

<sup>1</sup> Voir, en particulier, Philippe Verheyde « Les mauvais comptes de Vichy ».

<sup>2</sup> Voir Alya Aglan, Michel Margairaz et Philippe Verheyde « La Caisse des dépôts dans le premier vingtième siècle ».

<sup>3</sup> Voir Alya Aglan, Michel Margairaz et Philippe Verheyde « La Caisse des dépôts dans le premier vingtième siècle ».

être consignées, après extinction du passif, à hauteur de 90 % sur un compte ouvert à la Caisse des dépôts et consignations au nom de la personne spoliée, le reliquat de 10 % étant versé au compte du commissariat général aux questions juives (CGQJ) au titre de ses frais d'administration.

Enfin, certains actifs furent placés sous séquestre dans les comptes des notaires.

Si une certaine variété des circuits de la spoliation se détache autour d'un noyau dur constitué du CGQJ et de la Caisse des dépôts, variété qui compliquera l'action de réparation postérieure à la Libération, dans les mécanismes mis en œuvre au fil de l'aryanisation, apparaît la **mécanique préférentielle** de la **spoliation financière *stricto sensu***, l'ensemble normatif, ci-dessus évoqué ayant été **appliqué dans des conditions très voisines aux comptes bancaires, aux comptes de titres et à d'autres valeurs mobilières**.

(3) Les comptes bancaires

(a) Saisie et blocage

**Pour ces derniers, la spoliation a emprunté la voie de la saisie des comptes et du blocage des avoirs**, à de rares exceptions près correspondant à des besoins vitaux minimaux (de chétifs subsides)<sup>1</sup> ou aux intérêts associés à la gestion des finances publiques (qui conduisent à prévoir une exception pour les titres de la dette de l'État ou des collectivités locales).

Une expérimentation précoce de la spoliation avait été réalisée dans certains territoires (voir l'encadré ci-dessous).

**Le blocage et la taxation des avoirs dans le ressort de la Feldkommandantur 560, septembre 1940-décembre 1942, une préfiguration précoce de la spoliation financière**

Dans le ressort de la *Feldkommandantur 560*, qui couvrait les départements du Territoire de Belfort, du Doubs et le nord du Jura, les opérations de spoliation commencèrent presque immédiatement. Le 14 septembre 1940, avant même qu'aucune ordonnance allemande n'ait été publiée contre les Juifs, la *Feldkommandantur* prit l'initiative de réunir les directeurs de banque de la place de Besançon, pour leur signifier que « *tous les comptes commerciaux ou privés au nom d'israélites devaient être bloqués dès lundi matin 16 septembre* ». Par courriers des 9 et 10 décembre, le préfet du Territoire transmet à la Banque de France, aux Chèques postaux et à la chambre des notaires le rappel à l'ordre des autorités d'occupation et leur demanda d'y déférer conduisant ainsi le régime de Vichy à partager la responsabilité du blocage des avoirs.

Par ailleurs, le blocage s'accompagnait d'une taxation destinée à entretenir le Service de surveillance des biens israélites. Pour les maisons de commerce, le taux de prélèvement était de 2 % puis 3 % du chiffre d'affaires mensuel. Il était de 15 % pour les revenus d'immeubles et pour les agios créanciers et coupons portés au crédit des comptes en banque. Pour les comptes, il passa ensuite à 10 %

Source : Mission Mattéoli

<sup>1</sup> Les paiements tolérés pouvant être de quelque intérêt pour les titulaires non-juifs des créances à l'extinction ainsi permise.

---

**En toute hypothèse, les comptes en banque** devaient être bloqués sur la base de l'**ordonnance allemande du 28 mai 1941**, tandis qu'auparavant, outre la mainmise exercée sur les établissements bancaires, et sur la Banque de France par le pouvoir d'occupation, l'**ordonnance allemande du 18 octobre 1940** publiée le 20 octobre, avait donné le signal des spoliations financières.

Toute transaction concernant des biens juifs réalisée après le 23 mai 1940 était passible d'annulation à la demande du *Militärbefehlshaber in Frankreich (MbF)* dans la zone occupée. Les personnes visées étaient tenues de déclarer auprès du sous-préfet et, à Paris, auprès du préfet de police, leurs actions, leurs participations dans les sociétés, les commandites, les prêts effectués à des entreprises, et leurs biens immobiliers.

Certains établissements s'inquiétèrent immédiatement des conséquences de ce texte sur les contrats et restreignirent les droits attachés aux avoirs de leurs clients considérés comme juifs. De son côté, Vichy devait mettre en œuvre les dispositions sommairement présentées plus haut de la loi du 22 juillet 1941.

À ce titre, les **comptes de dépôts**, au nombre de l'ordre de **64 000**, furent bloqués, les avoirs correspondants étant consignés auprès de la Caisse des dépôts et consignations<sup>1</sup>, tandis que les comptes-titres furent mis sous administration du service des Domaines, chargé, sauf les exceptions mentionnées, d'en assurer la négociation et de consigner le produit des ventes auprès de la Caisse.

Selon les estimations des historiens, **17 000 comptes de titres** auraient été bloqués sur lesquels le service des Domaines entrepris des négociations, négociations dont le tableau ci-après propose une restitution de la chronique en valeur.

---

<sup>1</sup> Dans les faits, il semble que le versement des sommes correspondantes à la Caisse des dépôts ne fut réalisé qu'à hauteur de 50 % pour les comptes d'un montant supérieur à 10 000 francs.

### Évolution du blocage des comptes-titres

(en millions de francs de 1941<sup>1</sup>)

	09/42	12/42	03/43	06/43	09/43	12/43	03/44	06/44	09/44
Total trimestriel Seine		138,6	76,6	69,1	85,1	152,8	88,5	110,4	152,1
Total cumulé Seine	994,9	1 133,5	1 210,1	1 279,2	1 364,3	1 517,1	1 605,6	1 716	1 868,1
Total trimestriel France		138,8	78	69,6	88,1	160,4	107,3	117,8	160,5
Total cumulé France	995,1	1 133,9	1 211,9	1 281,5	1 369,6	1 530	1 637,3	1 755,1	1 915,6

Source : Mission d'étude sur la spoliation des juifs de France : La spoliation financière sous la direction de Mme Claire Andrieu

#### (b) Un durcissement progressif

Quelques mesures de durcissement des spoliations financières doivent être ici évoquées.

Il s'agit, en premier lieu, de « l'amende du milliard » décidée en décembre 1941 « en représailles à la suite des attentats perpétrés contre l'Occupant ».

Mise à la charge des Juifs en zone occupée, elle devait être collectée par l'Union générale des israélites de France (UGIF) constituée fin novembre de la même année, et payée en totalité avant le 31 mars 1942. Le bouclage financier de cette dette devait se révéler difficile, obligeant l'UGIF à contracter un emprunt relais auprès des banques (celles-ci ayant pris la décision de ne pas retirer de bénéfices de leur concours) mais aussi une montée en charge du taux des prélèvements sur les comptes (de 50 % à 80 %, sur des assiettes différentes) et l'acquisition de titres prélevés par quelques grands organismes (Caisse des dépôts et consignations, Banque de France, Banque des Pays-Bas et Omnium français d'études et de participation (OFEPAR), mandataires du service des Domaines).

Finalement, le montant des soustractions opérées sur les avoirs gelés dépassa le milliard, si bien qu'une partie des fonds ne fut pas virée au titulaire allemand de la créance.

L'utilisation que fit celui-ci des produits perçus ne paraît qu'en partie élucidée. Il s'agit des 400 à 500 millions de francs versés au Comité

<sup>1</sup> Un franc de 1941 est égal à 0,342 euro de 2017 si bien que 1 915,6 millions de francs de 1941 équivalent à 657 millions d'euros de 2017.

ouvrier de secours immédiat (le COSI), créé en mars 1942 à l'initiative de l'ambassade d'Allemagne, avec, pour simple affichage, le dédommagement des victimes des bombardements alliés.

**D'autres prélèvements** furent progressivement mis à la charge des personnes considérées comme juives ou durcis : parmi ceux-ci, outre le **prélèvement pour frais de régie du service des Domaines**, un **prélèvement de 5 % au profit de l'UGIF** afin de financer les secours aux nombreux indigents engendrés par la politique raciale mise en œuvre ; des taxes individuelles ayant le même objet ; des **prélèvements pour frais de gestion perçus au profit du commissariat général aux questions juives portés de 10 % à 20 % à partir de mars 1944**.

Relevons également, la **perception des prélèvements obligatoires ordinaires sur les différentes transactions forcées imposées aux spoliés**.

(4) Les coffres-forts

L'accès aux coffres-forts détenus par des personnes considérées comme juives leur fut globalement interdit pendant l'Occupation, malgré un étrange assouplissement du régime initial intervenu en cours de période. D'emblée, un certain nombre de valeurs furent saisies par le service allemand compétent le *Devisenschutzkommando* (devises, or et valeurs libellées en monnaies étrangères).

Le sort des biens correspondants paraît plus incertain que pour les autres actifs localisés dans les banques, les archives du service chargé de la spoliation n'ayant pas été retrouvées et un certain nombre d'opérations de saisie ayant été réalisées avant tout encadrement (les saisies effectuées présentant la particularité de s'appliquer souvent sans considération de la qualité juive ou non du détenteur).

Le tableau ci-après fournit un aperçu du nombre des coffres bloqués appartenant à des juifs.

## Aperçu du nombre de coffres bloqués détenus par des Juifs

	Nombre de coffres bloqués (toutes sources <sup>1</sup> )	Nombre de coffres résiliés	Nombre de coffres loués
BDF	476 (minimum)	-	476
BNP	748	82	666
BPPB	22	4	18
CCF	303	28	275
CCP/CNE	s. o.	s. o.	s. o.
CENCEP	91	9	82
CFF	38	11	27
CIC	378	6	372
CL	2 195	229	1 966
SG	1 439	21	1 418
<b>Total</b>	<b>5 690</b>	<b>390</b>	<b>5 300</b>

<sup>1</sup> Principalement croisement AN, AJ 38/AN, AJ 40 (ouvertures par le DSK dans le département de la Seine).

Source : Mission d'étude sur la spoliation des juifs de France : La spoliation financière sous la direction de Claire Andrieu.

*b) Le secteur des assurances*

L'ordonnance du 28 mai 1941 s'appliquait également aux contrats d'assurance, les indemnités et rentes dues étant bloquées tandis que les provisions immobilières constituées par les compagnies comprenant des immeubles appelés à être confisqués devaient être mis en vente par le commissariat général aux questions juives (CGQJ).

Dans le domaine des assurances, le recensement des faits de spoliation et les mesures de réparation mises en œuvre ont pu être considérés comme assez mal documentés.

À cet égard, il est sans doute significatif que le rapport de la mission Mattéoli, en sa partie relative aux spoliations réalisées dans le secteur des assurances, ait d'emblée indiqué que celle-ci n'avait pas « *le même statut que la précédente* (consacrée aux spoliations bancaires) », devant plutôt constituer « *une première approche* ». De fait, les travaux portant sur le secteur des assurances ont fait l'objet d'une présentation résumée dans le rapport de la mission Mattéoli sur la base d'une étude réalisée indépendamment de celle-ci et ont été augmentés d'une contribution datée de novembre 1999 du comité de surveillance des assurances installé au mois de juin 1998 et présidé par M. Jacques-Henri Gougenheim.

Il ressort de cet ensemble de contributions que la méconnaissance de la spoliation intervenue dans le secteur des assurances pouvait être attribuée

à diverses raisons, tenant, les unes, au traitement particulier réservé au secteur pendant l'Occupation, les autres, à l'incomplétude des études conduites dans ce domaine après la Libération.

Sur le premier point, il faut remarquer qu'à la différence du secteur bancaire le secteur des assurances n'a pas fait l'objet pendant l'Occupation, d'une législation organisant systématiquement, et spécifiquement, la spoliation, ce qui, bien entendu, n'est en rien exclusif d'actes spoliateurs ayant porté sur différents aspects des relations entre les entreprises d'assurances et des personnes considérées comme juives.

### **L'assurance pendant la période de l'Occupation**

L'assurance à la veille de l'Occupation était gérée par une multitude de sociétés agissant par l'intermédiaire d'agents généraux et de courtiers (plus de 30 000 agents généraux en 1939) et représentait, selon les travaux du comité de surveillance des assurances, de l'ordre de 3 % du revenu national (pour les primes versées), ce dernier chiffre dont on ne sait s'il inclut les versements réalisés dans le cadre des relations contractuelles avec le pôle public du secteur de l'assurance alors constitué dans l'orbite de la Caisse des dépôts et consignations (Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, Caisse nationale d'assurance en cas de décès, Caisse nationale d'assurances en cas d'accidents) étant sensiblement inférieur aux masses constatées en Angleterre (6,5 %) et aux États-Unis (10 %) dans un contexte marqué par l'absence de couverture des risques sociaux.

Selon les données recueillies par le comité évoqué plus haut, à l'inverse de la situation actuelle, les assurances de dommages prévalaient (7 milliards de francs de primes) tandis que les assurances personnelles (assurance à cause de décès ou à cause de vie notamment) représentaient un chiffre d'affaires limité à 4 milliards de francs.

Les assurances paraissent s'être significativement développées durant l'Occupation puisque ces montants sont passés respectivement à 16 milliards de francs et 14 milliards de francs, mais cette progression doit être appréciée compte tenu d'une inflation explosive de sorte qu'en valeur réelle la progression relevée s'est accompagnée d'un repli significatif du chiffre d'affaires du secteur.

La multiplication par 2,5 des capitaux assurés, passés de 66 milliards de francs en 1938 à 163 milliards de francs en 1945 est justiciable du même constat.

En ce sens, l'absence en France de confiscation directe des contrats d'assurances surprend, même si les particularités économiques de cette activité qui implique souvent, en particulier dans le secteur de l'assurance des dommages, des relations croisées pouvant concerner des personnes non juives, en plus de personnes considérées comme telles, ont pu jouer.

Les dispositions législatives adoptées alors (différents textes généraux applicables aux assurances, ordonnance du 28 mai 1941 et différentes notes dont celles du 11 février 1942 et du 25 avril 1942) n'en comportaient pas moins des mesures de discrimination mais portant sur les modalités de paiement des sommes dues aux assurés, et sur la possibilité de



souscrire des contrats de capitaux, plutôt que sur la confiscation directe des actifs assurantiels.

D'où se déduit l'identification par le comité de surveillance des assurances des mécanismes par lesquels une spoliation a pu intervenir, identification qui suscite quelques interrogations.

**La source des dommages subis par les assurés considérés comme juifs  
selon le comité de surveillance des assurances**

Dans l'étude du comité de surveillance des assurances, les mécanismes par lesquels des préjudices ont pu être infligés aux personnes considérées comme juives sont identifiés comme suit :

- difficultés à souscrire des contrats du fait des conditions mises à ces souscriptions par des personnes juives ;
- impossibilité d'accéder à la totalité des droits acquis en raison de l'encadrement strict des versements et des risques considérables liés à la prétention de leurs droits par les personnes juives ;
- contrats en déshérence, c'est-à-dire des contrats qui, conservés dans les comptes de la société, n'ont enregistré aucun mouvement depuis un certain temps.

Si les voies générales de spoliation ainsi identifiées paraissent manquer d'exhaustivité (voir ci-dessous) et appellent des précisions complémentaires, en particulier sur le contour des contrats pouvant être considérés comme « en déshérence », elles recouvrent certainement assez bien les impacts directs des mesures discriminatoires prises contre les juifs relativement aux contrats d'assurance eux-mêmes, tout en conservant un haut degré de généralité.

Dans un contexte marqué par une certaine diversité des mesures discriminatoires mises en œuvre dans le champ particulier des contrats d'assurance (dans le temps mais également à raison du lieu de résidence de la personne, physique ou morale, assurée, en zone occupée ou non), la discrimination a principalement consisté à geler les sommes pouvant revenir aux assurés en les inscrivant sur des comptes bloqués, soit dans les banques, soit à la Caisse des dépôts et consignations (dans cette dernière hypothèse, le prélèvement de 10 %<sup>1</sup> au profit du commissariat général aux questions juives était appliqué).

En outre, des gels ou réductions de contrats d'assurance ont été effectués, certains assurés se trouvant hors d'état d'acquitter les primes prévues aux contrats.

---

<sup>1</sup> Relevé à 20 % en mars 1944.

La déclinaison de ces mesures, qui paraissent avoir été appliquées avec zèle, doit, malgré tout, être précisée en fonction d'événements individuels évidemment hétéroclites, si l'on souhaite disposer d'une vue suffisamment nette des spoliations subies par les personnes considérées comme juives.

Le haut degré de généralité conservé par l'approche des spoliations dans le secteur des assurances, relevé plus haut, apparaît comme un effet retardé des lacunes du matériau archivistique et des études sur le secteur des assurances pendant l'Occupation. Celles-ci ont été handicapées par celles-là, mais également par l'échec des initiatives prises après la Libération afin de mesurer une éventuelle dette du secteur au titre des réparations des spoliations.

Les archives se sont révélées très déficientes. L'inventaire n'en a pas même été réalisé, ce qui avait conduit en son temps la mission Mattéoli à énoncer une ferme recommandation, celle de voir « *les entreprises et les services concernés...gérer avec plus de soin cette partie de leur production, qui est aussi un élément constitutif du patrimoine national* ».

Par ailleurs, un certain nombre d'aspects de l'activité des entreprises d'assurance n'ont pas été analysés systématiquement, les études conduites sur ce point étant, au mieux, circonscrites aux contentieux ayant pu surgir après la Libération.

Ainsi, la fonction d'investisseur institutionnel exercée par les compagnies d'assurances les a nécessairement conduites à connaître de la politique « d'aryanisation » entreprise sous l'Occupation. Au demeurant, à l'occasion des restitutions intervenues après la Libération, des spoliations paraissent avoir été ponctuellement réparées.

Par ailleurs, il faut rappeler que, d'après les archives du commissariat général aux questions juives, 33 entreprises d'assurances et 42 cabinets de courtage ont été placés sous administration provisoire pendant l'Occupation. Parmi ces entreprises, un maximum de dix sociétés et douze cabinets n'auraient pas été revendiqués en 1947, périmètre un peu incertain au regard de son importance économique mais qu'il faut compter au nombre des entités constituant une dette de réparation non liquidée à la Libération. Malgré ces constats, force est d'observer que l'étude des acquisitions que les assureurs ont pu effectuer dans le cadre de l'aryanisation n'a pas été faite.

Mais, comme on l'a mentionné, d'autres voies de spoliation ont pu être empruntées par les entreprises d'assurance au sujet desquelles demeurent des inconnues.

Ainsi, les conditions de mise en œuvre par le secteur des assurances du paragraphe 4 de l'ordonnance allemande du 18 octobre 1940, qui prévoyait que toute opération juridique effectuée après le 23 mai 1940 et

disposant des biens des Juifs, était susceptible d'être déclarée nulle par le chef de l'administration militaire allemande ne sont pas connues.

Il en va de même du sort des bons de capitalisation émis par des sociétés de capitalisation qui, inscrits au porteur, se sont trouvés difficilement « traçables » ou encore des biens immobiliers détenus par les entreprises d'assurance dont l'acquisition ou la gestion ont pu entraîner des préjudices pour des personnes reconnues comme juives.

De même, la commission de spoliations associées à la gestion des immeubles possédés ou acquis par les entreprises d'assurances ne semble avoir été envisagée qu'à travers les contentieux qui ont pu suivre la Libération, événements certes significatifs mais qui ne peuvent être considérés comme recouvrant exhaustivement les éventuels faits de spoliation de cette sorte demeurés, pour une raison ou une autre, inconnus.

*c) Les prélèvements effectués dans les camps d'internement*

À cheval entre spoliations matérielles et spoliations financières, du fait des espèces qui ont alors été volées aux victimes, « **la spoliation de fait** », c'est à dire les **prélèvements effectués sur les personnes internées** dans les centres d'internement, peut être ici évoquée.

Un regard particulier a été porté par la mission Mattéoli sur le camp de Drancy et sur les exactions commises à l'endroit des 67 000 déportés qui ont transité dans le camp.

D'abord effectuées par l'administration française des camps, les « confiscations » ont été reprises en main par les forces d'occupation à partir de juillet 1943.

**Observation n° 6 :** au total, la spoliation « économique » des Juifs a été massive durant l'Occupation, certains circuits de la spoliation financière méritant, encore à ce jour, un approfondissement des analyses.

## **2. Les spoliations, des estimations en valeur qui demeurent incertaines**

Le bilan des spoliations bancaires tel que dressé par le rapport de la mission Mattéoli illustre les difficultés rencontrées pour apprécier avec précision l'ampleur monétaire de la spoliation.

Quoique lourd, il demeure fragile<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Par ailleurs, tout comme pour les restitutions, la lisibilité du rapport est obscurcie par les incertitudes qui demeurent relativement aux unités monétaires utilisées et au champ des spoliations

Ceci peut surprendre dans la mesure où, au contraire de ceux qu'a empruntés la spoliation des objets d'art et de culture, par exemple, les circuits de la spoliation économique et financière ont suivi des régimes systématiques, fortement bureaucratisés et marqués par un formalisme des procédures, laissant peu de place au détournement postérieur à l'acte de spoliation lui-même.

Autrement dit, dans la plupart des champs de la spoliation économique, tout était à peu près sous contrôle, les procédures suivies se trouvant confiées à des organismes officiels aux pratiques encadrées par des règles et suivant un éthos administratif peu ébranlé par les missions, pourtant totalement contraires à tous les principes républicains, qu'ils furent chargés d'accomplir.

Cependant, il faut rappeler que la mission, pour citer ses propos, en était réduite en mars 1998 « à l'état zéro des connaissances ». En outre, les sources du travail historique semblent n'avoir pas alors réuni les conditions d'un travail exhaustif, soit qu'elles aient disparu (ainsi des relevés comptables des opérations souvent détruits après écoulement du délai de dix ans de conservation), soit qu'elles n'aient pu être totalement envisagées.

La mission d'inventaire était d'autant plus délicate qu'elle s'est heurtée à la complexité des circuits financiers, dont quelques segments ont pu résister aux investigations, et aux caractéristiques de certains actifs financiers se prêtant mal à l'identification des détenteurs, mais aussi des spoliés.

Un coup d'œil sur d'autres formes de spoliations économiques oblige à constater que les difficultés d'estimation ont pu se trouver redoublées dans la mesure où les processus confiscatoires pouvaient laisser des marges à leurs agents sans compter la sensibilité aux choix de méthode. Ce fut le cas, par exemple, dans le domaine de l'aryanisation économique, pour laquelle les situations individuelles semblent réserver des incertitudes parfois très fortes.

Au total, un constat s'impose, celui d'un besoin non satisfait de connaissances, les précieuses études complémentaires intervenues depuis la mission Mattéoli n'ayant pas suffi à satisfaire la recommandation alors faite par la mission d'un travail systématique d'élucidation.

---

*envisagés. Sur ce point, un certain nombre de confiscations bancaires recourent des spoliations commises dans le cadre de la procédure d'aryanisation – en particulier, s'agissant des comptes de titres – de sorte que certaines données sont difficilement imputables aux différentes catégories de spoliations avec une idéale rigueur.*

a) *Les estimations réalisées dans la mouvance du rapport de la mission  
Mattéoli*

(1) Les interdictions professionnelles, un préjudice sans estimation

S'agissant des **préjudices causés par les interdictions  
professionnelles, aucune évaluation n'est disponible.**

Même si ce type de préjudice a reçu un traitement ultérieur d'où se détache l'inexistence de toute réparation appréciable, choix de principe évidemment très discutable (voir *infra*), cette lacune constitue encore à ce jour un déficit de connaissances dans l'étendue de l'atteinte aux revenus des persécutés.

On pourra certes considérer comme une incongruité de mentionner cette catégorie de préjudices attachés à la personne alors que celle-ci a fait l'objet d'une négation absolue pendant cette période, dans le cadre de l'extermination des Juifs.

Mais, cette négation absolue n'a pas pour effet d'effacer l'ensemble des atteintes à la dignité humaine et leurs effets. Si tel était le cas, d'ailleurs, il faudrait refermer aussitôt le dossier des réparations des spoliations antisémites, ce qui, à l'évidence constituerait une injustice majeure.

(2) L'aryanisation, un préjudice entre 3,3 et 3,8 milliards de francs ?

En ce qui concerne **l'aryanisation**, les seules statistiques réellement accessibles portent sur la zone Nord. 31 000 dossiers ont été identifiés pour le département de la Seine et 11 000 pour les autres départements de la zone occupée. La mission Mattéoli avance au surplus un nombre de 7 000 à 8 000 aryanisations pour la zone occupée. Toutefois, un assez grand nombre de procédures semblent, selon les historiens de l'aryanisation, n'avoir pas été conduites à leur terme (les situations se révélant variables selon les zones concernées).

---

**Résultats de l'aryanisation en zone Nord au 30 juin 1944**

Sections	Nombre de dossiers	Ventes	Liquidations	Transformations	Non abouti
IA Confection	1 761	19%	52%		29%
IB Fourrures, Grands magasins	2 619	30%	38%	3%	29%
IC Tailleurs, modistes, forains	5 811	7%	26%	32%	35%
ID Chemiserie, lingerie	1 696	23%	27%	1%	50%
IIA Chaussures, maroquinerie	1 921	23%	52%	1%	24%
IIB Cinéma	295	33%	16%		51%
III Produits chimiques, pharmacie, coiffeurs, etc.	1 390	35%	19%		46%
VB Immeubles, presse, édition	6 086	20%			80%
VC Banques, assurances	2 447	13%	4%		83%
VI Meubles, antiquités, brocante	2 255	43%	5%		52%
VII Electricité, radio	1 790	28%	13%	2%	57%
VIII Alimentation, commerces	3 023	19%	17%		63%
Total Seine	31 094	21%	20%	6%	53%
IX Départements ZN	11 157	15%	12%		73%
<b>Total</b>	<b>42 251</b>	<b>19%</b>	<b>18%</b>	<b>5%</b>	<b>58%</b>

Source : Mission d'étude sur la spoliation des juifs de France : Aryanisation économique et restitutions, sous la direction de M. Antoine Prost

À ces données correspondent des **masses financières**, qui, c'est un consensus des historiens, **ne peuvent être estimées avec précision**. Les sources sont jugées imprécises et on rappelle les divergences mentionnées plus haut entre les données reconstituées par les historiens (49 887 procédures pour la mission Mattéoli) et celles directement observables (42 369 dossiers recensés par le SCAP) du fait de l'inclusion dans les statistiques des historiens d'éléments non observés mais estimés (en particulier, pour la zone non-occupée).

**L'ordre de grandeur** généralement fourni, qui additionne les dépôts auprès de la Caisse des dépôts et consignations et les sommes séquestrées par les notaires<sup>1</sup>, s'élève **entre 3,3 milliards de francs et 3,8 milliards de francs**.

Il n'inclut pas un certain nombre de préjudices, ceux intervenus avant l'encadrement réglementaire du processus, mais également ceux réalisés à l'occasion des mutations mises en œuvre, dont une partie a dû être répercutée sur les vendeurs, minorant ainsi leur revenu.

Plus encore, il convient de s'interroger sur la pertinence d'une appréciation de la spoliation à partir des produits de cessions alors intervenues.

Ceux-ci ont pu être très inférieurs au prix de marché normal, en raison, non seulement, des manipulations qui ont pu marquer ces transactions, mais encore d'un contexte économique déprimé, impliquant nécessairement la réalisation de coûts d'opportunité pour les détenteurs d'affaires qui, s'ils n'y avaient pas été obligés, n'auraient certainement pas aliéné leurs fonds.

### (3) Les comptes bancaires des particuliers

Le tableau ci-dessous présente les données relatives à l'estimation **des avoirs bancaires spoliés** établies à partir d'opérations de décomptes effectués dans le cadre de la mission Mattéoli<sup>2</sup>.

Les données ici présentées portent plus précisément sur des éléments permettant d'apprécier **l'assiette du blocage des avoirs financiers dans les établissements bancaires mais aussi auprès de certains établissements dépositaires** (charges d'agents de change, et études notariales) appréciée au 20 décembre 1941.

Selon les estimations de la mission, le total général des blocages des **avoirs individuels** se serait élevé **entre 7 249 879 043 francs** (dont 1 206 846 467 francs correspondant aux comptes-espèces -16,6 % du total- et

---

<sup>1</sup> Lorsque les négociations n'ont pas été homologuées par les services compétents, les notaires conservent les fonds.

<sup>2</sup> Leur représentativité estimée au regard du total des estimations est indiquée sur la dernière ligne.

6 043 032 576 francs correspondant aux comptes-titres -83,4 % du total-) et **5 693 298 672 francs<sup>1</sup>** (419 765 911 de comptes-espèces ; 5 273 532 761 de comptes-titres).

Cette fourchette était tributaire de choix de conventions (voir ci-dessous).

Selon le rapport de la mission, elle ne pouvait ambitionner que d'être une estimation, en raison des lacunes présentées par les informations disponibles.

### Aperçu des comptes bancaires spoliés<sup>2</sup>

(montants en millions de francs de l'année 1941)

Établissements	Comptes-espèces créditeurs		Comptes-titres	
	Nombre	Montants	Nombre	Montants
BDF	1 477	98 128 561	1 776	614 636 573
BNP	4 793	150 037 515	2 345	570 398 496
CCF	1 868	100 522 570	547	211 972 704
CENCEP	2 294	4 923 741		
CFF	224	3 830 226	188	56 290 883
CIC	2 724	99 759 416	1 437	329 774 785
CL	7 756	176 499 484	3 400	727 220 028
La Poste	27 940	60 475 145		
BPPB	247	20 825 908	180	259 862 729
SG	5 859	192 049 936	2 916	385 543 828
Toutes charges	1 568	35 878 186	1 335	637 962 584
Toutes études	158	12 361 644		
<b>Total groupe</b>	<b>56 908</b>	<b>955 292 332</b>	<b>14 124</b>	<b>3 793 662 610</b>
<b>Total général</b>	<b>62 729</b>	<b>1 206 846 467</b>	<b>16 867</b>	<b>6 043 032 576</b>
%	<b>91%</b>	<b>79%</b>	<b>84%</b>	<b>63%</b>

Source : Mission d'étude sur la spoliation des juifs de France : La spoliation financière sous la direction de Claire Andrieu

<sup>1</sup> 1 franc de 1941 est égal à 1,7 franc de 1998 soit sur la base de la conversion du franc en euro – encore fictive à l'échéance envisagée – et de l'inflation 0,34 centime d'euros de 2017. Ainsi, 1 milliard de francs de décembre 1941 est égal à 340 millions d'euros de 2017.

<sup>2</sup> Les relevés réalisés par le groupe de travail de la mission n'ayant porté que sur certains établissements de la place les établissements du « groupe » dont la représentativité a été estimée, le total général figurant dans le tableau correspond aux observations du groupe augmentées en fonction de sa représentativité dans l'ensemble de la population des établissements actifs au cours de la période sous revue.



On relève qu'il existe une relation inverse entre le nombre des comptes et les masses financières concernées : si, en valeur, les spoliations sur comptes-titres représentent plus des quatre-cinquièmes des biens spoliés, les comptes-titres ne représentent qu'un peu plus d'un cinquième de l'ensemble des comptes concernés par la spoliation. Ce constat témoigne simplement de la dispersion des patrimoines concernés par la spoliation, avec une concentration sur les détenteurs de titres.

À côté de cette estimation, la mission en proposait une seconde fondée sur une convention alternative comportant la soustraction aux sommes présentées ci-dessus des avoirs pouvant correspondre à des entreprises, dont la méthode de spoliation et le sort ont pu obéir aux règles particulières suivies dans le cadre de l'aryanisation de l'économie française. Il s'agit dans toute la mesure du possible d'éviter les doubles-comptes.

Une fois ces comptes d'entreprises déduits, **les avoirs clairement rattachables à des comptes de particuliers** bloqués fin décembre 1941 pouvaient présenter le profil suivant.

#### Aperçu des comptes bancaires des particuliers spoliés

(en millions de francs de 1941)

	Banques et établissements financiers	Charges	Études	Total
Comptes-espèces créditeurs	380 218 594	26 967 698	12 579 619	419 765 911
Comptes-titres	4 853 091 778	420 440 983	-	5 273 532 761
<b>Total</b>	<b>5 233 310 372</b>	<b>447 408 681</b>	<b>[12 579 619]</b>	<b>5 693 298 672</b>

Source : Mission d'étude sur la spoliation des juifs de France : La spoliation financière sous la direction de Claire Andrieu

Le **total s'élève à 5,7 milliards de francs** (soit près de 80 % de l'estimation globale comprenant les comptes d'entreprises) pour une répartition où se trouve encore accentuée la prédominance des actifs déposés sur les comptes-titres (plus de 92 % du total).

On relève qu'une partie mineure mais non négligeable des avoirs est inscrite auprès de charges d'agents de change ou d'études notariales.

(4) D'autres spoliations sont mal estimées

Plusieurs catégories de spoliation à caractère financier peuvent être considérées comme n'ayant donné lieu qu'à des estimations très incertaines. Il en va ainsi des valeurs en coffres et des biens spoliés lors des internements.

---

Mais c'est également le cas pour les spoliations intervenues dans le domaine des **assurances**. Les travaux réalisés par le comité de surveillance des assurances, déjà mentionnés, n'ont abouti qu'à une seule estimation chiffrant à 120 millions de francs de 1945 la valeur des contrats d'assurance sur la vie touchés par les mesures anti-juives<sup>1</sup>. Aucune estimation n'est avancée pour les contrats de capitalisation ou pour les assurances de dommages. Les difficultés rencontrées pour apprécier l'étendue des spoliations dans le secteur des assurances relevées plus haut ne sont pas seules en cause dans la pauvreté des informations réunies sur ce point par l'étude. En réalité, celle-ci a essentiellement eu pour objectif de proposer une mesure de réparation à l'issue d'une appréciation globale d'une éventuelle dette de réparation une fois tous les événements postérieurs pris en compte. Parmi ceux-ci figuraient les restitutions (les paiements) effectuées après la Libération, mais aussi, le versement au Trésor des sommes correspondant aux comptes en déshérence, tous événements sur lesquels, au demeurant, peu de détails se trouvent précisés.

Sans prétention à l'exhaustivité, on mentionnera également les **spoliations immobilières** dont aucune évaluation systématique ne paraît avoir été proposée.

*b) Les données publiées par la CIVS*

Le rapport d'activité de 2015 de la CIVS comporte des estimations de l'ampleur des spoliations, dont certaines, seulement, on l'a vu, sont assorties d'une valorisation monétaire.

Deux constats s'imposent.

En premier lieu, ces données semblent reposer très étroitement sur les conclusions du rapport de 1999.

En second lieu, pourtant, il est très difficile de réconcilier les estimations proposées par la mission Mattéoli avec les données publiées par la commission.

L'exemple des spoliations bancaires l'illustre.

À leur propos, le rapport pour 2015 de la CIVS publie les estimations suivantes qui apparaissent sensiblement différentes en valeur de celles de la mission Mattéoli alors que, du point de vue du périmètre du phénomène, le nombre des comptes bloqués, les données sont presque identiques.

Selon le rapport, « au cours de la guerre, 80 000 comptes bancaires et 6 000 coffres-forts<sup>2</sup> ont été placés sous séquestre (et) la spoliation financière (contrats d'assurance, avoirs bancaires et boursiers) a porté sur une somme de 520 millions d'euros ».

---

<sup>1</sup> Cette estimation repose sur des hypothèses que le comité estime propres à surestimer la valeur des contrats.

<sup>2</sup> Soit des données en volume très proches de celles retenues par la mission Mattéoli.

Les 520 millions d'euros évoqués, qui englobent les spoliations consécutives aux ouvertures de coffres-forts, conduisent à proposer une estimation du montant de la valeur des spoliations envisagées apparemment très inférieure à celles de la mission Mattéoli.

Selon qu'on incluait ou non les comptes pouvant être rattachés à des entreprises soumises à l'aryanisation, les estimations de la mission oscillaient entre 2,4 milliards d'euros et 1,7 milliard d'euros de 2017.

Même en intégrant une partie des 450 millions d'euros qui constituent l'évaluation des spoliations professionnelles et immobilières avancée dans le rapport de la CIVS, il existe un large écart inexplicé.

Si l'on ne peut douter que ces écarts puissent trouver une explication, force est de regretter qu'elle n'ait jusqu'alors pas été exposée avec une suffisante clarté.

En toute hypothèse, tant l'homogénéité des données en volume utilisées pour apprécier les préjudices sous revue que les apparentes divergences portant sur leur valorisation monétaire invitent à considérer, l'une, que l'approche des spoliations par la CIVS est demeurée globalement intangible par rapport aux conclusions de la mission Mattéoli, alors même que celle-ci avait suggéré d'améliorer les connaissances, les autres, que les valeurs prises pour référence par la CIVS pour mesurer les préjudices à réparer appellent à tout le moins une explication détaillée.

Il est, en effet, essentiel, pour apprécier la dette de réparation rémanente de disposer d'un ensemble de données correspondant à l'assiette de la spoliation s'inscrivant dans une ambition d'exhaustivité et, pour les analystes, répondant à un critère de lisibilité.

À cet égard, l'on pourrait attendre des clarifications du comité d'histoire placé auprès de la CIVS.

Or, selon l'une des réponses apportées au questionnaire de votre rapporteur spécial (voir ci-après), les travaux de ce comité, dont certains annoncés sur le site de la commission depuis des années, n'ont toujours pas été publiés, paraissent connaître des difficultés :

*« Le Comité d'histoire institué auprès de la CIVS a entrepris de mettre en perspective les indemnités recommandées par la CIVS avec les évaluations proposées par la Mission Mattéoli ; mais pour faire sens, cette étude doit se faire poste par poste (spoliations mobilières, immobilières, professionnelles, bancaires...), ce qui est extrêmement difficile car la Mission Mattéoli n'a pas toujours détaillé le montant de ces différents chefs de spoliation ».*

**Observation n° 7 :** le projet de mise à jour systématique des évaluations de la spoliation antisémite proposées par la mission Mattéoli, pourtant annoncé et recommandé par la mission n'a pas été conduit alors même que les travaux des historiens et l'approfondissement des connaissances, dont plusieurs exemples sont exposés dans le présent rapport en ont établi la totale justification. Ces mises à jour permettraient un meilleur pilotage de la politique de réparation.

**Recommandation n° 1 :** mettre à jour le bilan des spoliations proposé par la mission Mattéoli en tenant compte des progrès acquis dans l'approche du phénomène, dont plusieurs sont mentionnés dans le présent rapport, en présentant les concordances avec les conclusions de la mission et les incertitudes qui demeurent.

## **B. LA SPOLIATION DES OBJETS D'ART ET DE CULTURE, UNE SPOLIATION LONGTEMPS SOUS-ESTIMÉE**

La spoliation d'objets d'art et de culture appartenant à des juifs a été systématique pendant l'Occupation.

Il convient de souligner d'emblée deux caractéristiques majeures de cette spoliation, pour les prolongements qu'ils ont encore aujourd'hui sur la problématique de la réparation.

En premier lieu, la spoliation intervenue dans ce domaine a été dès l'origine une affaire internationale, caractéristique qui reste encore aujourd'hui fondamentale pour résoudre les problèmes particuliers rencontrés par la réparation de ce type de spoliations.

La France n'a pas été la seule, ni même la première en date concernée – avant même l'Occupation, des spoliations ont été systématiquement pratiquées par les nazis en Allemagne, en Autriche et en Tchécoslovaquie<sup>1</sup> – mais, étant donné la richesse de son patrimoine artistique et la structuration dynamique de son marché de l'art, elle est généralement considérée comme l'un des pays les plus concernés par la spoliation des objets d'art.

Par ailleurs, la spoliation une fois commise les circuits empruntés par les spoliateurs ont été d'emblée transnationaux.

En second lieu, plus encore que dans le champ de la spoliation financière, les données sûres manquent pour apprécier le phénomène avec

---

<sup>1</sup> Dans ce contexte, l'éventualité de superpositions de spoliations n'est nullement à exclure, compte tenu, en particulier, du peu de dilection des nazis pour certaines œuvres « dégénérées » qu'ils avaient pu soustraire à leurs premières victimes sans les détruire toutes et dont le sort ultérieur est à ce jour loin d'avoir été identifié.

une exhaustivité suffisante d'un point de vue global et, plus encore, d'un point de vue individuel.

C'est que la spoliation a mobilisé des voies diversifiées, aux vols purs et simples se superposant des extorsions plus retorses, aux interventions des services officiels s'ajoutant l'action des supplétifs de la spoliation artistique...

**Observation n° 8 :** si le recensement des spoliations d'objets d'art et de culture manque sans aucun doute d'exhaustivité et fait l'objet d'appréciations très hétéroclites, il est avéré que la spoliation a été massive en ce domaine.

### 1. Des spoliations massives, mais des estimations incertaines

Aujourd'hui encore, toute estimation relative à l'ampleur des spoliations d'objets d'art et de culture ne saurait prétendre qu'à une valeur indicative et faire l'aveu de son défaut de précision.

Les recensements généraux manquent d'exhaustivité et de précision.

C'est dire *a fortiori* que l'identification des spoliations au cas par cas, qui est un élément nécessaire, même s'il n'est pas suffisant, à toute politique de réparation effective, qu'elle prenne la forme d'une restitution ou d'une indemnisation, est très loin d'être réalisée.

#### *a) Des estimations très disparates*

Un constat général s'impose : dans le domaine des objets d'art et de culture, **des chiffres très disparates ont pu être mentionnés** dans les travaux publiés.

Le chiffre maximal, issu des archives militaires des États-Unis, de 50 millions d'objets d'art volés (répartis dans 1 400 entrepôts), certes global, semble impliquer, pour la France même, une spoliation très supérieure aux estimations figurant dans les rapports à partir desquels l'on envisage aujourd'hui couramment les spoliations d'objets d'art et de culture en France, qui laissent un bilan de 100 000 objets.

Cette dernière estimation est, au demeurant, des plus incertaines, reposant sur un décompte réalisé à partir du Répertoire des biens spoliés, publié entre 1947 et 1949 par le Groupe français du Conseil de Contrôle à partir des signalements recueillis de sources diverses, dont une partie seulement concernait les œuvres d'art<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Totalisant 6 000 pages, le répertoire enregistre toutes sortes de biens et ne peut être considéré comme autre chose qu'une compilation de témoignages à la fiabilité et à l'exhaustivité relatives.

---

Or, selon un décompte proposé très récemment par Johanna Linsler<sup>1</sup>, le nombre des œuvres d'art *stricto sensu* figurant au répertoire ne s'élèverait en fait qu'à 14 516 (11 712 tableaux et dessins, 2 258 sculptures et 546 tapisseries), le nombre de 100 000 ne pouvant être déduit du répertoire que moyennant la prise en compte d'objets, certes précieux, mais ne relevant pas de la catégorie des œuvres d'art. L'auteur précise immédiatement que son estimation ne doit pas être interprétée comme devant conduire à « *minimiser* » le chiffre de 100 000 objets spoliés en France, qui, du fait qu'il ne corresponde qu'aux spoliations effectivement déclarées - ne saurait correspondre aux pertes subies en réalité ».

Il n'appartient évidemment pas à votre rapporteur spécial de réconcilier ces appréciations divergentes.

Cependant, il est nécessaire de les mentionner et justifié de **recommander qu'une analyse de leur portée et de leurs déterminants permettent de mieux les expliquer et *in fine* de les dépasser.**

Cette recommandation ne fait qu'exemplifier, sur un point particulier, un besoin plus général d'amélioration des connaissances afin de mieux accomplir l'œuvre de réparation confiée à la CIVS, besoin apparu tout au long des travaux préparatoires au présent rapport et dont la satisfaction appelle la réunion de conditions aujourd'hui manquantes tant au niveau interne qu'international (voir *infra*).

À cet effet, il paraît **nécessaire de ne pas continuer à négliger que l'un des apports des travaux réalisés sur ce point a été précisément de souligner la nécessité d'une meilleure connaissance des spoliations, même lorsque ces travaux n'en envisageaient que les formes les mieux repérées alors.**

Cette conclusion ressortait déjà du rapport particulier réalisé sur ce point dans le cadre de la mission Mattéoli<sup>2</sup>, qui, au demeurant, dans son rapport général, formulait sans ambiguïté une série de recommandations portant précisément sur la recherche des phénomènes de spoliation (voir l'annexe n° 2 au présent rapport).

Quant au rapport particulier sur le pillage des œuvres d'art, s'il a apporté de nombreux éléments très appréciables, il n'a pu susciter un quelconque sentiment d'achèvement, le manque d'une parfaite exhaustivité des analyses et des recherches alors présentées étant d'ailleurs parfaitement admis par le document alors produit.

---

<sup>1</sup> « *Lumière sur les « MNR » ? Les œuvres d'art spoliées, les musées de France et la Mission Mattéoli : les limites de l'historiographie officielle.* Johanna Linsler. Mars 2018.

<sup>2</sup> « *Le pillage de l'art en France pendant l'Occupation et la situation des 2 000 œuvres confiées aux musées nationaux* ». Contribution de la direction des Musées de France et du Centre Georges-Pompidou aux travaux de la Mission d'étude sur la spoliation des Juifs de France.

*b) Les incertitudes du rapport de la mission Mattéoli*

De fait, le rapport publié abonde en interrogations et concède bien des incertitudes sur l'ampleur des spoliations.

Une brève présentation des conclusions du rapport permet de faire ressortir que **trois sources principales de spoliations** d'objets d'art et de culture furent alors mises en évidence :

- la spoliation des œuvres par l'*Einsatzstab Reichsleiter Rosenberg* (ERR), service allemand créé en septembre 1940 ;

- le pillage des appartements, un service dédié, la *Dienststelle Westen*, opérant dans le cadre de la *Möbel-Aktion* étant chargée de ces spoliations ;

- l'aryanisation économique dont le socle législatif fut la loi du 22 juillet 1941 déjà mentionnée qui privait les personnes considérées comme juives de la presque totalité de leurs possessions, parmi lesquelles ont pu se trouver des objets d'art et de culture.

Pour être tout à fait complet, le rapport mentionnait encore une voie de spoliation proprement interne présentée peut-être un peu curieusement comme un fruit de l'imagination des musées français *pour tenter de mettre à l'abri des appétits nazis quelques éléments capitaux du patrimoine national, et tout particulièrement ceux des collections Rothschild, à savoir l'utilisation d'un droit de préemption sur des biens placés sous séquestre.*

**La profusion de chacune de ces sources est plus ou moins précisée.**

S'agissant des **spoliations réalisées par l'ERR**, aucun chiffre n'est proposé.

Le rapport de la Commission Mattéoli qui avait concédé que « *le nombre total des œuvres spoliées par l'ambassade d'Allemagne échappe encore aux investigations* », se basant sur les données quantitatives fournies par les pilliers eux-mêmes, données évidemment peu sûres, les très certaines imprécisions dues au « coulage » mais aussi aux confusions nécessairement impliquées par « *un stock d'une telle ampleur* » devant être prises en compte, évoquait, de son côté, quelques éléments d'évaluation, entourés d'une forte probabilité de sous-estimation (voir l'encadré ci-dessous).

### Estimation portant sur les objets d'art spoliés par l'ERR

« 16 872 références (œuvres, objets, mobilier) consignées par l'ERR proviennent de 216 listes qui correspondent à des situations patrimoniales extrêmement contrastées :

- 4 collections d'exception, réunissant plus de 1 000 références chacune, cumulent plus de 10 000 objets : les collections Rothschild, David-Weill, Alphonse Kann et Seligmann ;
- 6 collections considérables correspondent à un patrimoine spolié compris entre 200 et 999 références saisies : les collections ou stocks Lévy de Benzion, Wildenstein, Paul Rosenberg, Kraemer, Pregel Auxente et Walter Strauss. Ces six provenances totalisent près de 2 500 références ;
- 14 collections très importantes sont chacune spoliées de 100 à 199 objets ;
- 37 collections importantes sont chacune spoliées de 99 à 21 objets ;
- 29 collections notables sont chacune spoliées de 10 à 20 objets ;
- 46 petits ensembles de 3 à 9 objets sont spoliés ;
- 60 œuvres isolées (une ou deux références) sont touchées par les spoliations de l'ERR.

Pour 20 provenances, l'état des dossiers dépouillés ne permet pas de comptabiliser les patrimoines individuels.

Pour 43 provenances (correspondant à 586 œuvres), il n'a pas été possible, à l'étape actuelle de la recherche, d'identifier, dans les dossiers de la Commission de récupération artistique, de déclarations de spoliés ou de récapitulatifs de restitutions qui leur correspondent.

Ces chiffres révèlent donc que :

- 49 % des collectionneurs spoliés possédaient 2 % des biens saisis ;
- 5 % des collectionneurs spoliés étaient propriétaires de 75 % des biens saisis. »

Source : Mission d'étude sur la spoliation des juifs de France

En ce qui concerne la **Möbel-Aktion**, 69 619 logements auraient été vidés dont 38 000 à Paris, **le sort des très nombreux objets spoliés étant très mal connu**, même si, parmi les MNR (voir *infra*), dix-huit pièces (dont douze tableaux) ont pu être considérés comme issu de cette modalité de spoliation.

Quant à l'ampleur des **effets de l'aryanisation**, elle ne fait l'objet que de quelques hypothèses, fondées sur la chronologie des opérations de spoliation (l'aryanisation aurait en pratique démarré après les autres spoliations) ou la capacité des victimes à anticiper ses exactions, hypothèses selon lesquelles cette forme particulière de la spoliation aurait peu touché les objets d'art.



Enfin, en ce qui concerne **l'utilisation du droit de préemption**, après avoir mentionné que **60 millions de francs de crédits exceptionnels lui furent consacrés**, le rapport indique qu'il fut exercé sur *des œuvres d'art provenant de huit collections* ajoutant à cette information quelque peu générale une référence correspondant aux objets d'un séquestre particulier<sup>1</sup>, sans doute distingué à raison de l'absence de tout règlement financier.

*c) Une spoliation très mal connue, les livres*

**La spoliation des livres** est encore beaucoup plus mal appréhendée. Des bibliothèques entières furent confisquées pendant l'Occupation, certains ouvrages étant transférés en Allemagne, d'autres ayant pu être dissipés par des bibliophiles français. Les estimations sont très incertaines, mais les vols semblent avoir été massifs<sup>2</sup> : entre 500 000 et 10 millions de volumes, ce dernier chiffre semblant une limite plus plausible que le premier.

*d) Les difficultés du rattachement individuel des spoliations*

Les recensements concernant les spoliations d'objets d'art et de culture reposent sur des sources diverses, qui, souvent, ne permettent pas d'appréhender finement les patrimoines individuels spoliés.

L'incomplétude des connaissances sur les spoliations d'objets d'art et de culture, conçues comme participant d'un phénomène dont l'appréhension globale est mal connue, est encore plus accusée sous sa dimension singulière, pour laquelle seules certaines situations correspondant notamment à de grands marchands d'art sont à peu près bien documentées. Il convient d'en saisir les effets en termes d'action publique de réparation sur laquelle elle dresse des obstacles qu'il faut abattre. Pour en appréhender les causes, il est nécessaire d'évoquer, en plus des insuffisances multiples que présente le travail d'archives, insuffisances auxquelles il est impératif d'apporter une réponse déterminée, celles du travail historique, qui, trop longtemps est resté incomplet.

## **2. Certains circuits de spoliations restent à mieux identifier**

De fait, un travail résolu d'approfondissement des connaissances sur la spoliation des objets d'art et de culture s'impose d'autant plus que différentes caractéristiques de la spoliation des objets d'art, font obstacle à une détermination satisfaisante des spoliations à partir des approches centrées sur les procédures, et leurs acteurs officiels, sans doute trop exclusivement privilégiées dans les travaux réalisés à la fin des années 1990.

---

<sup>1</sup> Le séquestre May.

<sup>2</sup> Voir sur ce point « Livres pillés, lectures surveillées : les bibliothèques françaises sous l'Occupation », Martine Poulain.

Elles méritent de se voir adjoints des développements complémentaires résultant de la **prise de conscience d'une plus grande diversité des modalités prises par la spoliation.**

Comme dans d'autres domaines, à côté de la spoliation accompagnée de coercition, des spoliations reposant sur des situations de fait et sur le déséquilibre, pour le moins, dans les pouvoirs de négociation des parties, ont été commises, phénomène qui rend particulièrement fluctuantes les frontières de la spoliation.

**Un exemple de la ténuité des frontières de la spoliation dans le domaine de l'urbanisme: l'aménagement de l'îlot 16 par le département de la Seine**

Les spoliations ont pu emprunter des voies apparemment légales dans un assez grand nombre d'hypothèses correspondant à des opérations ordinaires, soit de négociations commerciales, soit d'applications ponctuelles de procédures réservées à la puissance publique.

Pour ordinaires que puissent avoir semblé ces opérations, les circonstances extraordinaires dans lesquelles elles sont intervenues induisent une suspicion sur le détournement dont elles ont pu être l'objet.

Cette suspicion a été tôt consacrée par des dispositifs juridiques et est prise en compte dans le cadre des procédures de réparation, en particulier dans celle placée sous l'égide de la CIVS.

Pour les transactions purement privées, la réalité du consentement d'une partie pouvant être soumise à des pressions dolosives est au cœur du problème.

En ce qui concerne les procédures correspondant à l'exercice de prérogatives de puissance publique, on a mentionné un exemple avec la mise en œuvre du droit de préemption, qui, malgré certaines ambiguïtés, a pu prolonger des spoliations d'objets d'art.

La procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique a également été mise en cause dans le cas particulier de l'aménagement de l'îlot 16 par la préfecture de la Seine.

Un rapport du conseil du patrimoine privé de la Ville de Paris publié en 1998 a permis de montrer que la combinaison de la spoliation immobilière sous le régime de l'administration provisoire et de l'application de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique avait pu aboutir à une spoliation caractérisée par l'insuffisance du prix de cession obtenu.

Or, c'est un **second constat qu'il faut particulièrement souligner : sur ce point, l'évolution de l'approche de la spoliation d'objets d'art et de culture a été très lente et demeure encore trop inaboutie.**

Il convient de souligner tout particulièrement la reconnaissance lente de la **diversité des circuits de spoliation**, et, en particulier, que ceux-ci ont pu prendre la forme d'opérations plus ou moins ordinaires, celles correspondant aux échanges sur le marché de l'art, mais aussi emprunter la voie du pillage, plutôt que celle plus bureaucratisée des spoliations effectuées dans le cadre des procédures officielles.

Certaines des étapes franchies par les travaux historiques peuvent être ici rappelées. Elles ont permis de progresser, pas à pas, vers une meilleure connaissance des spoliations d'objets d'art, mais sans que celle-ci ait encore reçu tous les prolongements pratiques qu'elle implique pourtant très clairement (voir *infra* les développements consacrés à la thématique de la réparation particulièrement dans sa période la plus récente).

Ainsi, le rapport de la mission Mattéoli n'abordait que très allusivement les spoliations ayant pu passer par le fonctionnement du marché de l'art au regard de la question particulière des objets dits « MNR<sup>1</sup> » (voir *infra*).

Cette lacune n'a pas été que partiellement comblée depuis.

Le « *rapport définitif du groupe de travail sur les provenances d'œuvres récupérées après la seconde guerre mondiale* » (voir *infra*) de juin 2014, qui prolonge assez largement le travail initial réalisé à la fin des années 1990, n'infléchit que partiellement la manière de présenter les modalités de spoliation.

Dans ces conditions, il faut, en premier lieu, insister sur un soupçon essentiel, celui que les objets identifiés à la Libération comme spoliés, et ayant fait retour en France, peuvent être très loin de recouvrir la totalité de la spoliation. Cette interrogation doit se prolonger par une série de recommandations pratiques visant à resserrer les mailles du filet de la recherche active des objets spoliés par les nazis.

La préconisation d'une attitude plus réaliste et plus systématique quant aux objets d'art ou culturels spoliés en découle.

En le considérant dans toute sa diversité, des négociations passant par les maisons de vente à celles plus directes entre parties, **il apparaît indispensable de prendre plus complètement en compte cette modalité de la spoliation.**

**La grille d'analyse des circuits de la spoliation conditionne en effet l'exhaustivité des recherches de biens spoliés** dans la mesure où la négligence de certaines sources de spoliations conduit à limiter sans juste cause le spectre de ces recherches et, par voie de conséquence, la réparation des préjudices subis par les victimes.

Au demeurant, la situation des MNR montre assez les enjeux d'une approche réaliste, c'est-à-dire complète, des processus de spoliation. En ce qui concerne cette catégorie particulière d'objets - 2 143 objets revenus du territoire de l'ex-Grand Reich et demeurant sous la garde des Musées nationaux-, l'étude trop tardive et à ce jour incomplète de la provenance de ces œuvres illustre assez l'importance prise par cette modalité « astucieuse » de la spoliation que fut la voie du commerce de l'art.

---

<sup>1</sup> Pour « *Musées nationaux récupération* »

---

En effet, la mission Mattéoli pouvait proposer les données suivantes sur la répartition des provenances des MNR en indiquant :

*« (l)es premiers résultats communiqués par les différentes équipes de recherche permettent de mettre en évidence deux groupes de provenance principaux : d'une part les objets spoliés, principalement par l'ERR, d'autre part les objets achetés sur le marché de l'art parisien.*

*Les résultats qui figurent ici font le point des résultats acquis au 1<sup>er</sup> mars 2000 :*

- 10 % environ d'objets spoliés ;*
- 65 % d'objets achetés sur le marché parisien ;*
- 25 % d'objets dont l'historique est incomplet ou inconnu ».*

Cette estimation atteste, pour le moins, qu'outre les voies directes de la spoliation passant par les procédures officielles mettant en jeu l'action de services administratifs suivant peu ou prou – il y eut du « coulage » – les procédures inhérentes à tout éthos bureaucratique, il y a lieu de considérer les actes plus discrets, peut-être également moins réglementés, de transmission d'objets extorqués par le truchement de négociations commerciales plus ou moins publiques en fonction des circuits empruntés par celles-ci.

Au demeurant, les circuits officiels et commerciaux peuvent se rejoindre comme l'a notamment démontré un rapport des services secrets américains de l'*Office of strategic services* (OSS), qui, rappelant qu'aucune trace de vente officielle par l'ERR n'avait été identifiée, n'en a pas moins mentionné l'existence de 97 tableaux écoulés par l'ERR dans le cadre de négociations avec un certain nombre de marchands énumérés dans le rapport de la mission Mattéoli, qui ajoute n'être pas en mesure de garantir l'exhaustivité de ce recensement.

Il faut ajouter que le pillage des appartements par des officines d'inégale ampleur agissant ou non sous des protections officielles a certainement donné lieu à des spoliations évidemment non enregistrées dans les documents administratifs où se trouvaient dûment mentionnées les spoliations réalisées par les services officiels.

Ainsi donc, sans nullement prétendre à l'exhaustivité, il faut mentionner deux motifs qui conduisent à douter sérieusement de l'exhaustivité des recensements selon lesquels a pu être appréciée l'assiette des biens spoliés, devant par là même faire l'objet de restitutions : l'incomplétude des recensements des « fonds » issus de la spoliation ayant été constitués à un moment ou à un autre par des services officiels ; la voie, dont l'ampleur est encore incertaine, des transactions commerciales, des échanges, dont la destination finale, pas plus que l'origine, n'a encore été identifiée.

\*

\* \*

**Recommandation n° 2** : la mesure précise du périmètre des spoliations, en particulier celui des spoliations d'objets d'art et de culture n'est à ce jour pas faite, des circuits importants de la spoliation ayant été trop peu analysés, parmi lesquels doivent être mentionnées les transactions d'apparence commerciales portant sur ces objets. Il est essentiel que cette grave lacune soit comblée et que la recommandation formulée par la mission Mattéoli d'approfondir les connaissances sur les spoliations soit enfin mise en œuvre.

À ces considérations sur les spoliations réalisées pendant l'Occupation, il convient hélas d'ajouter le poids des erreurs et incertitudes portant sur les effets des procédures de restitution mises en œuvre dans l'après-guerre, dont certaines ont pu très malencontreusement prolonger les vols commis pendant la guerre.

## II. LES RÉPARATIONS CONSÉCUTIVES À LA LIBÉRATION, UN PROCESSUS TROP INCOMPLET

On peut s'interroger sur les raisons pour lesquelles, malgré les mesures de réparation prévues après le Libération, il est apparu justifié d'instituer une nouvelle procédure visant le même objectif près de 45 ans après la fin de la Seconde guerre mondiale.

La réponse tient dans **l'incomplétude des réparations alors mises en œuvre**, tant en France que, plus tardivement, de la part de l'Allemagne, qui ont laissé inabouti l'accomplissement du devoir minimal de justice, la restauration des spoliés dans leurs droits, envers les victimes des spoliations.

Cet échec n'a pas été total et il n'a pas eu le même poids dans tous les domaines de la spoliation, mais, soit que les affres subies par les victimes aient alors constitué un obstacle mal mesuré, soit que les circuits de réparation n'aient pas été dessinés comme il l'aurait fallu, force est de constater que la période de la Libération avait laissé en héritage une dette de réparation qu'il était impératif de reconnaître.

Il n'appartient pas au présent rapport de dessiner avec exhaustivité **les contours de cette dette**. Au demeurant, **et c'est un constat majeur** des analyses auxquelles a procédé votre rapporteur spécial à partir de la littérature existante et des témoignages recueillis auprès des personnes auditionnées, ceux-ci **demeurent incertains**. Et ce constat lancinant appelle, à l'évidence, des analyses et recherches complémentaires.

Elles sont indispensables pour le pilotage de la politique de réparation. Pour user d'une métaphore empruntée à la navigation aérienne, si, avec la mission Mattéoli on a pu passer d'une navigation à vue à un pilotage aux instruments, on n'a pas suivi, en la matière, les avancées ultérieures de la technologie.

À cet égard, le rappel par Mme Claire Andrieu<sup>1</sup> d'une estimation des biens en déshérence pouvant se monter à quelque 351 millions d'euros à l'aube des années 2000 constitue une borne utile, mais elle ne peut être considérée comme définitive. En effet, elle se base sur des appréciations des assiettes de la spoliation, mais aussi des réparations, entourées de très fortes incertitudes, alimentées, notamment par le constat que certains objets des spoliations et certaines de leurs modalités n'ont jamais été pleinement pris en compte. Enfin, des défaillances pouvant avoir caractérisé certaines voies de réparation sont apparues depuis les travaux de la mission Mattéoli avec plus de netteté.

L'étendue des spoliations, encore insuffisamment connue comme il a été indiqué, suggère que des pans importants ont été négligés dans les processus de réparation mis en œuvre, mais aussi dans l'analyse de ces derniers.

Par exemple, pour ce qui concerne le mieux connu, les réparations apportées aux spoliations financières et celles qui ont porté sur certaines œuvres d'art et de culture, le panorama ressort comme particulièrement contrasté : plutôt satisfaisant pour certains actifs financiers, mais pas pour tous, critiquable sur un grand nombre de points pour les œuvres d'art et de culture.

**La réparation des spoliations, une préoccupation de principe très tôt exprimée, une déclinaison pratique immédiatement confrontée à des limites, la déclaration d'avril 1941 et l'ordonnance du 9 août 1944 portant rétablissement de la légalité républicaine**

Les spoliations ont été très rapidement envisagées et le principe de réparation tout autant.

Mais, dès Paris libéré, la déclinaison pratique des fermes principes réaffirmés avec constance au cours du conflit mondial s'est annoncée sous des auspices plus complexes, ce dont ont pu témoigner les conditions dans lesquelles a vu le jour l'ordonnance du 9 août 1944, dont il n'est pas nécessaire de rappeler qu'elle ne traitait pas exclusivement le problème de la réparation des préjudices liés aux spoliations.

C'est ainsi très tôt que les bases juridiques de la restitution ont pu faire l'objet de débats pouvant conduire à des interprétations aboutissant à limiter la portée du principe sur lequel elle s'est appuyée.

---

<sup>1</sup> « *En France, deux cycles de politique publique : restitutions (1944-1988) et réparations (1997-...)*, Claire Andrieu

C'est dès le mois d'avril 1941, sur les ondes de la BBC, que le principe de la restitution des biens spoliés a été affirmé. Ce principe a été constamment rappelé par les Alliés et le Comité français de libération nationale a, en novembre 1943, adopté une ordonnance sur la nullité des actes de spoliation accomplis par l'ennemi ou sous son contrôle. Le recours au concept juridique de nullité tendait à déclarer nuls et non avenue les transferts de propriété consécutifs aux actes de spoliation, instituant ainsi un régime de présomption irréfragable d'absence de « vie juridique » des objets spoliés, susceptible de s'accompagner de la dévolution d'effets de droit portant sur ces objets. Retour donc à la situation *ex ante* (avant spoliation) pour les biens spoliés.

Pourtant, la portée pratique de cette déclaration de nullité a été rapidement nuancée par l'effet de l'exposé des motifs de l'ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental, et par ses dispositions mêmes.

Quant à l'exposé des motifs, celui-ci apportait d'emblée une nuance au principe de nullité en indiquant que « *des considérations d'intérêt pratique conduisent à éviter de revenir sans transition aux règles de droit en vigueur à la date susdite du 16 juin 1940 et à observer dans ce but soit une période transitoire comportant le maintien provisoire de certains effets de droit, soit même la validation définitive de certaines situations acquises dont le renversement apporterait au pays un trouble plus considérable que leur confirmation* ».

Quant au texte même de l'ordonnance, si son article 12 prononce en son premier alinéa la nullité de tous les actes publics (sur toute la hiérarchie des normes) intervenus depuis le 16 juin 1940, il est aussitôt précisé (alinéa 2) que cette nullité doit être expressément constatée. L'article suivant (article 3 de l'ordonnance) semble dans ce contexte lever toute incertitude en déclarant expressément constatée la nullité des (actes) « *qui établissent ou appliquent une discrimination quelconque fondée sur la qualité de juif* ».

Encore faut-il observer que l'annulation rétroactive ainsi consacrée portait sur des dispositifs de droit public, les seuls visés par l'ordonnance, ce qui pouvait laisser pendants une série de problèmes relatifs aux situations juridiques subséquentes déterminées par des conventions privées dont l'indépendance par rapport aux actes annulés peut, factuellement, être source de disputes juridiques.

Source : Mission Mattéoli

Bien conscient des limites trop restrictives du champ envisagé ici, qui ne doit pas conduire à négliger l'existence de domaines de la réparation marqués par une forte présomption d'incomplétude, comme c'est le cas des spoliations immobilières ou de celles liées à l'aryanisation économique, votre rapporteur spécial entend illustrer les incomplétudes des circuits de la réparation à partir de deux d'entre eux : la réparation des spoliations financières (qui permettra d'évoquer également certains aspects de la réparation consécutive à l'aryanisation économique) et celle des spoliations d'objets d'art et de culture.

## **A. LA RÉPARATION FINANCIÈRE APRÈS LA LIBÉRATION, UN PROCESSUS SOUVENT POUSSIF ET INCOMPLET**

Les conditions dans lesquelles les spoliations financières ont été réparées après la Libération ont laissé substantiellement insatisfait le devoir de justice envers les personnes spoliées.

Différents circuits de restitution ont été organisés dont ce n'est pas le propos du présent rapport d'offrir une présentation détaillée, au demeurant fort complètement documentée dans le rapport de la mission Mattéoli<sup>1</sup>.

Certaines procédures furent à dominante administrative, souvent empreintes d'une tentative de mettre en œuvre des restitutions amiables, d'autres se fondèrent sur l'intervention de la justice.

Cette superposition des procédures, en soi, ne facilitait pas la vie des victimes, d'autant qu'une « optimisation réglementaire » fut parfois pratiquée par les entités comptables des restitutions au gré des avantages comparatifs qu'elles présentaient pour la défense de leurs intérêts.

En tout cas, aucune des voies de restitution ménagées après la Libération ne peut être vue comme exempte de défauts. Pour l'illustrer, on se concentrera particulièrement sur la grande ordonnance de réparation du 21 avril 1945, en faisant ressortir en quoi celle-ci s'est révélée souvent inadaptée à un contexte d'après-guerre encore très marqué par les situations de l'Occupation.

Mais, l'essentiel est bien que les historiens s'accordent pour conclure à l'incomplétude des réparations des spoliations de l'époque immédiatement postérieure à la Libération.

### **1. Les restitutions financières de la Libération en France, un processus parfois poussif et inachevé**

Les études réalisées dans la seconde moitié des années 1990, en particulier celles de la mission Mattéoli, mais aussi les différentes contributions ultérieures généralement issues de travaux d'historiens, ont débouché sur un **consensus autour du constat, que malgré une certaine efficacité dans des domaines particuliers, des défauts ont assombri la politique de réparation conduite après la Libération.**

Les historiens tendent à faire valoir que, si des restitutions ont été prévues et mises en œuvre, elles furent incomplètes et que les différents obstacles dressés sur le parcours des victimes ont malheureusement éloigné cette politique de la juste préoccupation de réparer des préjudices dont l'exceptionnelle gravité n'a pas toujours été immédiatement reconnue.

---

<sup>1</sup> On en trouve une présentation sommaire dans l'annexe n° 2 du présent rapport.



Les raisons de l'incomplétude des mesures de réparation mises en œuvre après la Libération ne peuvent être ici appréhendées dans leur diversité. Les difficultés à reconnaître les préjudices subis par les personnes considérées comme juives en tant qu'appelant une sollicitude particulière ont joué, dans un contexte marqué par des difficultés politiques économiques et sociales majeures.

Cependant, il faut aussi tenir compte des déficiences de la gestion administrative de la réparation.

**Les circuits de réparation postérieurs à la Libération ont été d'emblée complexes**, les procédures alors successivement instaurées se trouvant spécialisées en fonction de l'objet des spoliations, du lieu de la spoliation, de l'identité du spoliateur etc.

Le rapport de la mission Mattéoli a ainsi pu évoquer un **morcellement de la restitution « courtelinesque »**.

Il a trouvé son prolongement dans la **diversité des organismes pouvant intervenir**.

Les mesures adoptées pour que les spoliés retrouvent leurs biens ont été mises en œuvre, pour l'essentiel, par le **ministère des Finances** qui abritait le **service de Restitution**, celui de la **Justice** qui avait reçu mission de contrôler les **administrateurs provisoires** et de **nommer des séquestres pour les biens non revendiqués**, des **Affaires étrangères** pour les biens emportés en Allemagne, et de **la Reconstruction et de l'Urbanisme** pour les dommages de guerre qui incluaient les pillages d'appartements.

À cette superposition labyrinthique des organes mais aussi des procédures, certaines administratives, d'autres judiciaires, il faut **ajouter les conditions peu réalistes imposées à la prise en compte des demandes de réparation**, tant au regard des **délais** que des **conditions de preuves** exigées.

De fait, l'expiration du délai des demandes en nullité d'actes de spoliation avait été fixée par **l'article 2 de l'ordonnance du 21 avril 1945** à une date très rapprochée, compte tenu des événements de l'époque, celle du 20 décembre 1947<sup>1</sup>, sauf impossibilité matérielle d'agir.

La rigueur des conditions à remplir, en termes de **preuve**, a certainement été amplifiée dans ses effets restrictifs sur les réparations alors accordées par **les défauts concomitants, et choquants, des obligations effectives d'investigation mises à la charge des acteurs de la spoliation**.

---

<sup>1</sup> Cette échéance a été reportée à plusieurs reprises sans que ces reports puissent être considérés comme susceptibles d'avoir suffisamment pris en compte les circonstances historiques. En tout état de cause, le trop grande brièveté des délais prévus pour assurer l'œuvre de réparation fut un trait dominant des procédures alors prévues, qui se retrouve, en particulier, dans la loi du 28 octobre 1946 sur les dommages de guerre, dont le délai de forclusion, initialement fixé au 1<sup>er</sup> janvier 1947, fut finalement reporté au 5 juillet 1952.

---

Avant les législations mentionnées, une première mesure de restitution avait été prise, mais qui n'avait pas couvert l'ensemble des spoliations financières.

Elle fut de **lever le blocage des fonds**<sup>1</sup>. Ce déblocage, qui ne pouvait profiter qu'aux déposants susceptibles d'en bénéficier pratiquement, ne pouvait s'appliquer qu'aux avoirs ni aliénés, ni prélevés, ni soumis au processus d'aryanisation. Dans ces conditions, il ne pouvait nullement équivaloir à la restitution effective des actifs spoliés.

En ce qui concerne **la restitution des titres**, la situation était encore plus complexe. La mission Mattéoli a bien montré qu'une difficulté majeure se présentait lorsque les titres avaient été négociés en bourse. Souvent, la vente s'y était faite sans indication de la contrepartie, c'est-à-dire sans mise en relation des noms du vendeur et de l'acquéreur. On estime que **près de la moitié du montant des ventes** avaient été réalisées dans ces conditions.

Pour ces titres, deux solutions se présentaient : soit le spolié parvenait à identifier l'acquéreur et faisait jouer l'ordonnance du 21 avril 1945 pour obtenir la restitution en nature, soit il n'y parvenait pas, et il percevait le remboursement en numéraire tel que consigné à la Caisse des dépôts et consignations.

Malgré les efforts entrepris pour identifier les acquéreurs, l'essentiel de la restitution de ces titres dont les acquéreurs étaient inconnus, s'est opérée en numéraire. À l'instant où ces restitutions ont été mises en œuvre, cette solution pouvait généralement présenter un avantage pour les spoliés dans la mesure où la valeur des titres s'était amplement repliée depuis le moment où ils avaient été cédés.

Pour l'autre moitié du montant des titres vendus sous l'Occupation, correspondant à des cessions directes effectuées au moment de l'amende<sup>2</sup>, les acquéreurs étaient connus. L'ordonnance du 21 avril 1945 donnait aux spoliés le droit d'exiger la restitution en nature de ces titres.

L'ordonnance du 21 avril 1945 n'avait, toutefois, pas réglé la question des **prélèvements opérés sur les consignations**.

Cette question devait se heurter à des difficultés significatives en raison des craintes exprimées sur les effets des éventuelles restitutions sur la situation budgétaire de l'État ainsi que sur les équilibres économiques du moment par l'administration du ministère de l'économie et des finances.

---

<sup>1</sup> À l'exception temporaire de l'or.

<sup>2</sup> Elles concernaient la Caisse des dépôts et consignations pour 503 millions, la Banque de France pour 81 millions, la Banque de Paris et des Pays-Bas pour 39 millions. Il faut ajouter à cette liste 31 millions acquis par la BNCL.

En novembre 1944, une note interne de la direction du Budget avait même envisagé l'idée, pour l'exclure finalement, « de poursuivre le recouvrement sur les propriétaires juifs » des prélèvements de « 10 % » et de « 5 % », qui avaient en partie servi à des œuvres de solidarité en faveur des juifs indigents.

Ces prélèvements étaient, dans l'ordre d'importance, l'« amende du milliard » imposée par les Allemands, les prélèvements du CGQJ (voir *supra*), les « 2 % » de la direction des Domaines et les « 5 % » destinés à l'UGIF.

Ils furent remboursés en deux temps.

En décembre 1945, l'Assemblée nationale constituante vota **l'article 133 de la loi de finances**, qui prescrivait le remboursement du prélèvement de 2 % au bénéfice de l'administration des Domaines. L'arrêté du 22 février 1946 en organisa la restitution « d'office ». Sa rédaction ne mentionnait, curieusement, comme destinataires des courriers recommandés avec accusé de réception, que les acquéreurs subrogés dans les droits du spolié. Les spoliés eux-mêmes, qui avaient pu récupérer le montant de la vente de leurs titres à la Caisse des dépôts et consignations, et qui attendaient donc la restitution des 2 %, n'étaient pas cités dans l'arrêté. Cette anomalie reste inexpliquée. Quoi qu'il en soit, les frais de régie auraient été remboursés à hauteur de 99,9 % de leur montant.

Mais la masse la plus importante à restituer concernait l'amende. La décision de mettre en œuvre le principe - acquis dès 1944 - du remboursement par l'État, fut finalement déclenchée par les actions en justice de quelques spoliés. Des actionnaires dépossédés par l'intermédiaire de l'Omnium français d'études et de participation (OFEPAR) attaquèrent cette société en justice sur la base de l'ordonnance du 21 avril 1945. En 1945-1946, six ordonnances de référé les déboutèrent au motif que l'OFEPAR n'avait pas été acquéreur des titres mais seulement mandataire des Domaines. Ces décisions devaient être confirmées par les juridictions de niveau supérieur.

Pour autant, les articles 44 à 52 de la loi portant aménagements fiscaux du 16 juin 1948 ménagèrent la possibilité d'effectuer le remboursement de l'amende pour les spoliés et pour les acquéreurs subrogés qui avaient restitué les titres, ainsi que celui des prélèvements des « 10 % » au profit du CGQJ et des « 5 % » au profit de l'UGIF.

## **2. Une incomplétude des réparations, mais pour quels montants ?**

La mission Mattéoli a pu établir que les réparations accordées à l'issue de la Libération correspondant à diverses catégories de spoliations économiques à dominante financière ont été incomplètes.

Elle a de surcroît proposé des estimations des préjudices non réparés au terme d'un effort remarquable, qui, pour avoir eu l'immense mérite de déboucher sur des ordres de grandeur « argumentés », ne sauraient toutefois être considérées comme susceptibles de rendre un compte définitif des préjudices alors réparés, d'où, une fois confrontés aux spoliations correspondantes, l'on pourrait déduire une évaluation indépassable de la dette de réparation rémanente.

*a) Aperçu global sur la réparation des confiscations des avoirs bancaires*

Sur la base des seuls éléments envisagés par la mission Mattéoli, qui distinguent les restitutions correspondant aux **prélèvements effectués sur les avoirs afin d'acquitter les différentes charges** (amende du milliard, prélèvements au profit du CGQJ...) **imposées aux Juifs** du déblocage des **avoirs confisqués par les établissements**, la balance des blocages et des restitutions s'établirait ainsi que suit.

- Pour les seuls prélèvements :

Objet	Montant (MF) prélevé	Non-restitution maximale		Non-restitution minimale	
		Taux maximal	Montant (MF)	Taux minimal	Montant (MF)
Comptes-espèces hors amende	20	16%	3,2	0,7%	0,1
Comptes-titres hors amende	824 à 934	5%	47,1	1%	9
Comptes-espèces amende	118	25%	29,5	-	(29,5)
Comptes-titres amende	856	7%	59,9	-	(59,9)
2%	38	-	(0,048)	0,1%	0,048
5%	5	89%	4,45	86%	4,3
CGQJ	92 à 100	20%	18,6	-	(18,6)
<b>Total</b>	<b>2 071 (hypothèse haute)</b>	<b>8%</b>	<b>162,8</b>	<b>5,9%</b>	<b>121,5</b>

---

- Pour les comptes bloqués :

**Avoirs déposés en zone occupée : 7 250 millions de francs**

- dont 71 % probablement réactivés : 5 147,50 millions de francs

- et 2 % prescrits : 145 000 francs.

- Solde : 1 958 millions de francs.

**En « zone de non connaissance » : 1 957,50 millions de francs , soit 27 % des avoirs de la zone occupée ;**

Solde : non déterminable

**Total : 9 207 millions de francs de 1998 dont au minimum 1 958 millions de francs non restitués (près de 528,7 millions d'euros 1999, année de la création de la CIVS)**

Au total, les estimations proposées par la mission Mattéoli conduisaient à évaluer à un minimum de 562 millions d'euros de 2000 (600 millions d'euros de 2017) la non indemnisation des spoliations assises sur les avoirs bancaires confisqués aux Juifs, du fait de la non restitution des prélèvements et du défaut de recouvrement effectif des comptes.

Cette estimation n'incluait pas les avoirs localisés en zone non occupée, non plus, apparemment, que ceux des départements d'Alsace et de Moselle.

*b) Des estimations résultant d'un travail approfondi mais qui ne peuvent être considérées comme indépassables*

On a pu s'interroger plus haut sur les motifs pouvant justifier les écarts entre diverses estimations de la spoliation financière.

Ces questionnements pèsent sur la représentativité des estimations concernant le solde des spoliations financières non indemnisées. Mais, il faut leur ajouter les incertitudes sur le périmètre des réparations mises en œuvre après la Libération.

(1) La restitution des prélèvements

En ce qui concerne les prélèvements, dont le remboursement est intervenu tardivement<sup>1</sup>, le taux de non restitution estimé oscille entre 8 % et 6%, soit entre 162,8 millions de francs et 121,5 millions de francs.

Il apparaît ainsi que, selon le rapport de la mission Mattéoli, la restitution aurait été assez complète en valeur.

On relève qu'un bilan dressé au 31 décembre 1954 suggérait encore que l'État avait dépensé, à ce titre, 3,107 milliards correspondant, pour moitié, aux remboursements dus aux déchus de la nationalité.

---

<sup>1</sup> Retard en soi préjudiciable.

Cependant, il s'agit là d'estimations nécessairement incertaines au vu des difficultés considérables que présente toute comparaison entre l'assiette de l'indemnisation et celle de la spoliation.

D'ailleurs, l'analyse compte à compte des remboursements conduit à faire ressortir une assez forte disparité des indemnisations des prélèvements, qui, n'étant pas totalement expliquée<sup>1</sup>, peut suggérer un processus d'indemnisation mité.

Par exemple, si, en nombre de comptes concernés, le pourcentage de restitution de l'amende s'élève à environ 63 % pour les comptes-espèces, et à 62 % pour les comptes-titres, s'agissant des indemnisations en valeur, le taux de restitution de l'amende aurait été de 75 % pour les espèces et de 93 % pour les titres.

On relève que les taux de réparation diffèrent selon les prélèvements concernés. Les différences observées font l'objet de considérations hypothétiques, parmi lesquelles est citée la lassitude des spoliés prélevés pour l'amende, qui, pour certains, auront finalement attendu dix ans, de 1944 à 1954, le retour de leurs avoirs.

#### (2) L'or, les devises et les valeurs étrangères

S'agissant de l'or, des devises et des valeurs étrangères, l'identification des restitutions laisse un peu perplexe, dans un contexte où la seule quasi-certitude retirée des travaux disponibles réside dans l'application d'une réfaction correspondant à la proportion de l'or transféré en Allemagne qui a pu être retrouvé à l'issue de la guerre (la moitié de l'or distrait par l'Allemagne), un complément de restitution au taux de 12,5 % ayant été mis en place en 1958.

#### (3) Le recouvrement des comptes bloqués

En ce qui concerne le recouvrement des droits sur les confiscations bancaires, le processus de réparation est essentiellement appréhendé à travers une estimation des comptes de nouveau rendus accessibles à leurs titulaires pour lesquels il existe des indices de réactivation (voir le tableau exposé au point suivant).

Le bilan des travaux de la mission repose sur un décompte au terme duquel 71 % des avoirs bloqués ont été recouverts (5,1 milliards de francs à rapporter à un blocage de 7,2 milliards de francs).

On doit toutefois souligner la discordance entre la proportion des comptes ayant présenté un indice de réactivation après la Libération, qui apparaît très faible (de 19 à 36 %), et les estimations, en montant, des avoirs débloqués qui ressortent comme beaucoup plus élevées.

---

<sup>1</sup> Ces écarts entre les taux de restitution demeurent, encore à ce jour, à mieux documenter.

La réconciliation entre ces données divergentes fait valoir que les titulaires de petits comptes ont particulièrement souffert de l'extermination, mais mériterait une présentation plus circonstanciée.

(4) Les assurances

On mentionnera, par exemple, les résultats de la contribution du comité de surveillances des assurances, qui conclurent à une dette de réparation de 40 millions d'euros au jour de l'élaboration du rapport, soit à la fin des années 1990.

(5) Des estimations difficiles à lire, comment isoler la réparation de l'aryanisation ?

Les conclusions de la mission Mattéoli présentent des difficultés de lecture.

Il est admis que les chiffrages avancés par la mission pour les spoliations bancaires non réparées pouvaient comporter quelques chevauchements avec d'autres chiffrages proposés par la commission comme ceux concernant l'aryanisation des entreprises.

Au terme de ses recherches, la mission Mattéoli avait ici abouti à une estimation de la non-restitution comprise entre 243 millions de francs et 477 millions de francs, en francs de l'époque, fourchette pour le moins large.

Cette estimation prenait en compte au titre de la spoliation initiale les 150 millions de francs prélevés sur les comptes-espèces pour l'amende du milliard, les titres vendus par les Domaines, les sommes consignées à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) à la suite des ventes et liquidations d'entreprises et d'immeubles et celles détenues par les notaires. Il s'y ajoutait les frais divers : honoraires et prélèvements d'administrateurs provisoires, frais de régie des Domaines, versements à la *Treuhand*. Au titre de la restitution, l'estimation intègre les sommes reversées par les notaires ou les administrateurs provisoires, les déconsignations de la CDC et les remboursements effectués par l'État au titre de la loi du 16 juin 1948. Les biens sont considérés comme restitués s'ils sont revenus dans les mains de leur légitime propriétaire, à la suite d'une décision de justice ou à l'amiable, ou encore quand leur vente a fait l'objet, après-guerre et souvent renégociation du prix, d'un accord entre le spolié et l'acquéreur.

Au total, sous ces conditions d'évaluation, la spoliation rémanente dans ce domaine se serait élevée à la veille de la création de la CIVS entre 5 % et 10 % du montant total des biens spoliés en valeur, mais un quart de leur nombre total.

D'où il faut conclure que les biens non récupérés auraient eu une valeur sensiblement inférieure à ceux qui ont été recouverts. Une fois encore, s'impose une discordance entre les indices en volume et les contreparties en

valeur, qui, pour pouvoir s'expliquer, appelle une plus complète élucidation. Mais, l'essentiel réside sans doute ailleurs.

L'on sait que les travaux réalisés sur l'aryanisation devaient mettre en évidence tant les limites des estimations portant sur le périmètre des spoliations que celles concernant les réparations. Les mesures de ces deux phénomènes effectuées à travers des sources divergentes, les unes administratives (les données tenues par le SCAP), les autres financières (les données tenues dans le cadre des consignations), d'autres enfin d'ordre judiciaire, les décisions rendues par les juridictions après la Libération, sont par nécessité diverses et peinent à appréhender l'ensemble des spoliations et des restitutions ayant échappé aux procédures officielles.

Sur un autre point, celui des remboursements des prélèvements, il est difficile de réconcilier certaines données. La mission avait pu établir qu'un très faible pourcentage des spoliés (moins de 10 %, soit 5 101 personnes) avait présenté des demandes de remboursement dans le cadre de la loi de 1948 qui portait sur l'« amende du milliard ». Or, ce constat ne trouve pas ses prolongements dans les estimations concernant les taux de non-restitution, que le rapport situe à un très bas niveau.

(6) La question de la délimitation territoriale

Enfin, le régime particulier de restitution appliqué aux avoirs prélevés en Alsace-Moselle signale des enjeux financiers certes importants (les décisions favorables impliquaient un montant de 1,06 milliard de francs), mais aussi un taux de rejet des demandes de réparation particulièrement élevé (32 % contre 1 % dans le reste du territoire).

(7) Un fort regret

Au total, à l'issue des analyses de la mission Mattéoli, on disposait d'estimations de la dette de réparation persistante fondées sur des analyses systématiques.

Néanmoins, il ne s'agissait que d'estimations partielles, qui, à ce titre, auraient dû être affinées et élargies.

Ce ne fut le cas que ponctuellement de sorte que manque un travail de mise à jour systématique des conclusions de la mission Mattéoli, et, par-là, un instrument de pilotage indispensable à la mise en œuvre de la politique de réparation.



### **3. Des insuffisances qui ont eu l'incidence malheureuse de prolonger les effets des spoliations de l'Occupation alourdissant la dette rémanente de réparation**

Les insuffisances de la politique de réparation des spoliations correspondant à des avoirs bancaires, quelle que soit l'origine de leur confiscation (blocages des comptes des particuliers ou aryanisation économique) mise en œuvre après la Libération, ont eu pour effet de prolonger l'incidence des spoliations.

C'est toute la thématique des comptes en déshérence qui est ici concernée.

Elle a conduit à alourdir la dette de réparation par rapport à sa situation immédiatement postérieure à la Libération.

#### *a) Dans le champ des avoirs financiers*

Il est entendu que les mesures de restitution, n'ont pas permis de restaurer les droits des spoliés. Même la première mesure, celle appliquant le déblocage des comptes *a priori* la plus porteuse d'effets en raison de l'absence d'obstacles juridiques à sa mise en œuvre, n'a nullement abouti à la récupération complète des avoirs sur lesquels elle portait du fait de l'impossibilité dans laquelle se trouvaient nombre de spoliés de faire valoir leurs droits.

Ainsi, une partie des avoirs bloqués furent conservés dans les ressources des établissements où ils se trouvaient du fait de l'application de la spoliation.

La mission Mattéoli a présenté quelques estimations de ce phénomène à travers le tableau ci-après, qui évalue les comptes réactivés après la Libération d'où se déduit le pourcentage de comptes supposés en déshérence.

### Les comptes réactivés après la Libération

	Nombre de déposants 1941	Nombre de déposants présentant au moins un indice de réactivation	Pourcentage de réactivation connue en nombre de déposants	Montant bloqué en 1941	Montant bloqué des comptes présentant un indice de réactivation	Pourcentage de réactivation connue/blocage en montant
BA	852	116	14%	46 479 745	14 271 943	31%
BDF	2 646	794	30%	717 123 168	394 956 540	55%
BNP	6 905	1 734	25%	734 079 847	455 732 189	62%
BPPB	245	172	70%	253 305 999	251 159 833	99%
CCF	1 619	626	38,7%	198 572 456	168 396 418	85%
CENCEP	3 118	576	18,5%	4 892 718	2 031 595	42%
CFF	234	108	46%	59 975 928	50 422 322	84%
CIC	2 814	1 885	67%	312 359 218	292 778 732	94%
CL	10 225	3 698	36%	906 439 525	66 329 840	74%
CCP et CNE	26 432	663	2,5%	18 588 725	4 758 413	26%
SG	8 166	1 885	23%	596 406 419	158 980 546	27%
<b>Total</b>	<b>63 256</b>	<b>12 257</b>	<b>19% à 36%</b>	<b>3 848 223 748</b>	<b>2 459 818 371</b>	<b>64% à 71%</b>

Source : Mission d'étude sur la spoliation des juifs de France : La spoliation financière sous la direction de Mme Claire Andrieu

Force est de constater que la déshérence a pu concerner un nombre important de comptes.

Même si, apparemment, ces comptes n'étaient pas les mieux garnis, leur déshérence a, en soi, produit des effets préjudiciables qui ont, d'une certaine manière, prolongé les préjudices nés de la spoliation.

**Observation n° 9 :** un nombre considérable de comptes bancaires confisqués pendant l'Occupation semblent être demeurés en déshérence après la Libération, ce qui a prolongé les effets des spoliations bancaires en procurant des avantages sans cause aux établissements concernés.

Un certain nombre des comptes ont été prescrits tandis que les fruits de ces comptes ont pu l'être également, deux régimes de prescription distincts étant appliqués, l'un trentenaire avec versement à l'État, l'autre quinquennal avec extinction de la créance de fruits pour le titulaire du compte.

Sur ce point, des estimations très approximatives ont pu être avancées par la mission.

## Comptes bloqués en 1941 et prescrits entre 1962 et 1998

Établissement	Dates extrêmes des sources	Comptes-espèces et livrets. Nombre	Comptes-espèces et livrets. Montant <sup>1</sup>	Comptes-titres. Nombre	Comptes-titres. Nombre titres ou [frs]
Barclays	1962-1985	3	40,20	3	50
BDF	1965-1998	35	18 771	14	390
BNP <sup>2</sup>	1974-1997	24	42 956	22	-
CCF <sup>3</sup>	1963, 1972-1973	18	-	8	-
CENCEP	1951-1987	91	-	s.o.	s.o.
CFF	1982-1998	0	0	0	0
CIC	1972-1995	23	210 820	4	57
CL <sup>4</sup>	1971-1998	44 à 51	232 712 à 250 211	65 à 92	1 604 à 1 926
CCP et CNE		-	-	-	-
BPPB	1997-1999	0	0	0	0
SG	1985-1996	0	0	1	[5 490 frs]
CDC	1976	19	1 318	404	[90 821 frs]

<sup>1</sup> Montant prescrit en francs courants.

<sup>2</sup> Sources lacunaires. Les correspondances sur les critères nom prénom ne peuvent être considérées comme certaines. Un client sur une liste de versement aux Domaines peut correspondre à plusieurs clients sur la liste des clients de 1941 : 53 pour les 24 comptes-espèces versés aux Domaines, 158 pour les 22 comptes-titres versés aux Domaines.

<sup>3</sup> Source : successions vacantes

<sup>4</sup> Compte tenu des incertitudes d'identification, l'analyse est présentée en hypothèses basse et haute.

Source : Mission d'étude sur la spoliation des juifs de France : La spoliation financière sous la direction de Mme Claire Andrieu

Ces estimations peinent à restituer l'ampleur des sommes concernées, mais également à se fonder sur des sources solides. En effet, les bordereaux de versement des avoirs au service des Domaines ont été perdus et les archives correspondantes n'ont pas été conservées par les établissements.

Par ailleurs, **les versements finalement effectués se sont trouvés minorés des différents frais prélevés par les teneurs de comptes** qui ont pu réduire à très peu de chose les sommes finalement dues au titre de l'article 539 du code civil.

**On estime qu'un compte ouvert au Crédit Lyonnais ayant un solde positif de 100 francs en 1960 aurait présenté un solde nul en 1967 après prélèvements des commissions dues.**

Il est évident que d'autres préjudices n'ont pas été indemnisés après la Libération.

---

Par exemple, en ce qui concerne les titres, les conditions dans lesquelles la réparation dut intervenir, qui a privilégié l'indemnisation en numéraire, a pu présenter quelques avantages financiers dans la mesure où la valeur des titres au moment de la restitution se pouvait trouver inférieure à celle qu'ils avaient au moment de la spoliation. Néanmoins, **elle a eu pour effet de priver les personnes bénéficiant de la restitution de leur éventuelle influence sur les sociétés** dont ils avaient acquis les titres. Il est vrai qu'il faut aussi considérer la faculté dont certains pouvaient peut-être user d'acheter à nouveau les titres dont ils avaient été spoliés. À cet égard, il faut d'abord mentionner les **résultats mitigés des enquêtes réalisées auprès du secteur bancaire à l'initiative de René Pleven**, alors ministre des Finances et dont les archives, qui ont été perdues en presque totalité, semblent manifester de la part des rares établissements dont les témoignages ont pu être conservés, une attitude globale d'obstruction.

Les circonstances factuelles ont également pu jouer. En dehors même des désordres de la période postérieure à la Libération, on doit relever que, même si le lien entre déportation et spoliation a semble-t-il été globalement distendu, les spoliations les plus significatives s'étant exercées à l'encontre des personnes qui ont pu échapper à la déportation, la disparition de victimes de la spoliation à la suite des déportations qu'elles ont eu à endurer demeure une cause à considérer pour rendre compte de l'absence d'indemnisation des spoliations.

Au-delà même des effets des crimes alors commis contre les victimes des spoliations, l'une des raisons pour lesquelles les mesures de réparation mises en œuvre à la Libération ont été très loin d'épuiser les préjudices subis par les victimes doit être attribuée au fait qu'une partie importante des Juifs présents en France durant l'Occupation, de nationalité étrangère, ont choisi un exil qui se prolongeait au moment où les restitutions et indemnisations se sont produites.

En revanche, les établissements qui ont conservé les placements des spoliés n'ont pas manqué d'en tirer un profit, lui-même impossible à évaluer, avant d'en constater la prescription.

**Observation n° 10 :** en dépit de son apparente simplicité, la restauration des droits des spoliés sur leurs comptes de dépôts n'a pas été totalement assurée par les mesures prises après la Libération tandis que des difficultés importantes ont pu faire obstacle à la restitution des comptes de titres ; l'incomplétude des restitutions a permis aux établissements de faire des profits sur les comptes en déshérence avant que ceux-ci ne soient frappés de prescription.

*b) Dans le champ des assurances*

Au vu des très grandes incertitudes entourant les spoliations dans le secteur des assurances, **la portée des réparations effectuées à la Libération par rapport au patrimoine spolié ne peut être que sujette à caution**, d'autant que l'ampleur des restitutions effectuées après la Libération dans le domaine des assurances, reste entourée de beaucoup d'inconnues, au point que le rapport de la mission Mattéoli a pu faire l'aveu suivant :

*« Si un légalisme pointilleux a pu conduire les sociétés et la Caisse nationale à participer à la spoliation, le rétablissement de la légalité républicaine en 1944 aurait dû éveiller chez elles, sous l'empire du droit nouveau, un même souci de réparer les torts causés et de vérifier que les victimes étaient rentrées dans leurs droits et dans leurs biens. À ce jour, les traces nous manquent d'une telle politique de réversion de la spoliation ».*

Et de conclure : *« Il n'est pas possible à ce jour de chiffrer la totalité des pertes subies dans le cadre de leurs contrats d'assurance par les victimes de la politique de spoliation....Pour l'après-guerre, le nombre de contrats finalement réglés et les modalités de ces règlements ne sont pas connus, ni les circonstances de reprise des contrats réduits ».*

À cet égard, il convient de distinguer deux étapes dans l'élucidation des préjudices portés aux personnes juives pendant l'Occupation dans le domaine particulier des assurances : la période directement consécutive à la Libération et la période concomitante aux travaux de la Mission Mattéoli.

Selon le rapport établi par celle-ci, trois initiatives prises au début de l'année 1945 peuvent être signalées, mais aucune n'a reçu de suite notable.

Le premier geste du gouvernement fut, comme pour les banques, de faire une enquête auprès des sociétés d'assurances. Au début du mois de janvier 1945, le ministre des Finances René Pleven en adressa la demande au commissaire provisoire du Comité d'organisation des assurances. Comme pour les établissements de crédit, l'enquête portait sur deux points : les opérations traitées depuis le mois de juin 1940 « avec ou pour le compte des Allemands », et « les conditions dans lesquelles les sociétés d'assurances ont pu prendre des participations dans les entreprises israélites, acquérir des biens juifs, notamment des immeubles, ou, d'une façon générale, intervenir dans les opérations liées aux liquidations de biens juifs ». Les réponses des sociétés, réparties assez sommairement entre « négatives » et « positives », arrivèrent au ministère jusqu'au mois de mai. Au mois de mars 1945, dans une concordance parfaite avec ce qui se décidait pour les banques, le ministre constitua une « commission pour l'examen des opérations traitées par les sociétés d'assurances ». Il ne semble pas qu'à cette période la Caisse des dépôts et consignations ait été l'objet d'une même enquête. En toute hypothèse, les archives de la commission d'examen, si elle a eu une activité, semblent avoir disparu.

---

Le ministère des finances prit une deuxième initiative en faveur de la restitution. L'impulsion vint du professeur Terroine, chef du service de Restitution. Il demandait si le montant des indemnités était resté bloqué dans les compagnies ou s'il avait été versé à la Caisse des dépôts et consignations ou à un organisme allemand, et s'interrogeait sur le montant des condamnations judiciaires dues par les compagnies aux spoliés, condamnations qui visaient sans doute les cas de condamnation des compagnies par les tribunaux de zone sud, qui n'avaient pas toujours reconnu la législation de la zone occupée. Enfin, le chef du service de Restitution demandait quelles étaient les formalités exigées des personnes spoliées pour la reprise d'effet des contrats suspendus par suite de non-paiement des primes à leur échéance. Les réponses se firent attendre puisque le commissaire provisoire du Comité d'organisation dut écrire à trois reprises en des termes identiques au président de la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA).

Une dernière initiative peut être signalée, celle du directeur des Assurances dont l'attention avait été attirée par un spolié sur les modalités de règlements par les compagnies des sommes dues et non versées sous l'Occupation. En novembre 1944, l'Abeille-vie proposait au spolié qui n'avait pu être joint en 1941, le versement du capital brut, sans y adjoindre d'intérêts. Le directeur des Assurances estimait que les compagnies « qui n'ont pu régler sous l'Occupation aux bénéficiaires israélites de contrats parvenus à expiration les sommes qu'elles leur devaient, sont tenues de verser à ces bénéficiaires les intérêts de ces sommes ». Il proposait comme taux celui servi par la Caisse des dépôts et consignations, soit 2 %, puisque l'article 21 de la loi du 22 juillet 1941 prévoyait que « toutes les sommes dont les propriétaires sont juifs devaient être versées à cette Caisse ». Transmise à la Réunion des compagnies d'assurances sur la vie, cette prise de position suscita apparemment une vive réaction.

L'étude du comité de surveillance des assurances réalisée à la fin des années 90 constitue, à ce jour, la seconde étape du travail d'inventaire des restitutions effectuées après la Libération.

Elle ne comporte aucune information précise sur les indemnisations des préjudices subis par les Juifs spoliés, se contentant d'indiquer une évaluation des contrats d'assurance sur la vie pouvant être considérés comme en déshérence après la phase de normalisation qui aurait vu le règlement d'une certaine proportion des contrats ayant pour titulaire des personnes spoliées<sup>1</sup>, ou leurs ayants-droit, et d'indiquer que pour les

---

<sup>1</sup> L'étude ne se fonde pas sur des observations mais sur une estimation du nombre des contrats d'assurance sur la vie qui auraient pu être détenus par des Juifs en faisant l'hypothèse simplificatrice que les 75 000 personnes déportées à ce titre auraient été assurées comme le reste de la population. Elle aboutit à un total théorique de 6 000 contrats, mais laisse entendre que cette estimation est supérieure à ce qu'a dû être la réalité. On rappelle que la population juive en France en 1939 est estimée à environ 300 000 personnes.

contrats en capitalisation les mécanismes de la prescription ont conduit les sommes en déshérence dans les caisses du Trésor Public, les contrats d'assurance de dommages ayant sans doute échappé à tout dédommagement, du fait des caractéristiques de cette activité.

L'étude concède cependant que *« les entreprises d'assurance sur la vie ne se sont pas, au lendemain ou dans les années qui ont suivi la guerre, interrogées sur l'opportunité de changer, pour prendre en considération le cas particulier des victimes du conflit en général et des déportations en particulier, la règle et la pratique professionnelle qui veulent qu'un règlement ou un paiement n'intervienne que sur la demande de l'assuré ou du bénéficiaire »*.

C'était évoquer, sans plus de précision, **l'enrichissement sans cause des entités débitrices d'assurances** résultant de la déshérence des obligations portées aux contrats.

Dans ce cadre, toutefois, une dette de réparation de 40 millions de francs de 1945 supposée correspondre au tiers des capitaux garantis par les contrats attribués aux personnes déportées (estimés à 120 millions de francs) est admise qui, augmentée par une contribution des sociétés d'assurance de dommage et d'une certaine actualisation, est considérée comme susceptible d'être versée dans le cadre d'une formule de réparation collective (voir ci-dessous) sans que le versement correspondant ne soit exclusif *« du traitement de toutes les demandes individuelles fondées sur les débuts de preuve qui pourraient parvenir aux sociétés d'assurance ou leur être transmises par l'instance mise en place par la Mission »*, (la CIVS).

De fait, une somme de l'ordre de 60 millions d'euros réunie auprès des entreprises d'assurances a pu venir abonder la dotation de la Fondation pour la mémoire de la Shoah alors instituée.

Au total, les non restitutions de la période de l'immédiat après-guerre ont alourdi, dans des proportions qu'il conviendrait de mieux apprécier, la dette de réparation telle qu'elle pouvait se trouver constituée à la Libération, en l'augmentant des préjudices résultant de la déshérence des avoirs non restitués.

## **B. LA RÉPARATION DES SPOLIATIONS D'OBJETS D'ART ET DE CULTURE APRÈS LA LIBÉRATION LAISSE UNE DETTE DE RÉPARATION QUE N'ÉPUISE PAS LA PROBLÉMATIQUE DES « MNR »**

Malgré la très forte ampleur des spoliations d'œuvres d'art, illustrée<sup>1</sup>, notamment, par les récupérations réalisées dans les pays vaincus par les forces alliées, en particulier celles des États-Unis d'Amérique, le régime de la réparation instauré après la Libération, faute d'avoir suivi la méthode rigoureuse et exhaustive qu'on aurait dû employer, peut être

---

<sup>1</sup> Illustrée plutôt que documentée dans la mesure où les récupérations alors effectuées ne peuvent nullement être considérées comme exhaustives.

considéré, aux yeux d'un observateur contemporain, comme ayant été marqué par de profondes défaillances.

À ces défaillances *sui generis*, il convient d'ajouter le poids des interrogations, rémanentes ou plus émergentes, portant sur des dimensions alors négligées, par force ou par méconnaissance, de la question de la spoliation des objets d'art et de culture et de leur réparation dans l'immédiat après-guerre.

Il vaut d'être particulièrement souligné que, **pour l'essentiel, l'œuvre réparatrice des préjudices liés aux spoliations d'objets d'art et de culture conduite à l'issue du conflit, est appréciée à partir des objets récupérés dans certains territoires dominés par l'ennemi, assiette qui est loin de constituer une référence exhaustive.**

**Dans ces conditions, le bilan de l'œuvre de réparation s'est trouvé d'emblée biaisé, la polarisation de l'attention sur une composante importante mais partielle des spoliations aboutissant à négliger certaines recherches qu'il aurait été justifié de conduire de façon systématique.**

**Observation n° 11 :** par rapport à l'ampleur du « musée disparu » pendant l'Occupation, le processus de réparation des spoliations d'objets d'art et de culture s'est limité aux objets récupérés dans l'immédiat après-guerre avec pour conséquence de consolider des spoliations.

**Il n'est que temps de combler ce déficit d'attention,** qui s'est accompagné du sacrifice d'une part entière de l'action de réparation et ne doit pas concourir plus longtemps à entretenir la résignation des victimes et des autorités qui, accomplissant leur mission avec une pleine bonne foi, peuvent nourrir quelque amertume justifiée face à la construction d'une image très imparfaite du besoin de justice encore à satisfaire.

Le défaut d'exhaustivité de la dette de réparation subsistante, comme on le précisera plus amplement dans la suite du présent rapport, connote encore aujourd'hui très fortement les problématiques les plus pratiques engagées par cette catégorie des spoliations antisémites.

On est conduit à reconnaître la persistance de lourdes interrogations sur la consistance précise des objets, qui, touchés par les spoliations, n'ont pas été restitués, et, par-là imposent un cadre d'action idéal afin de compléter l'œuvre de réparation (qui est aussi une œuvre de justice sanctionnant les spoliateurs) par les indispensables restitutions ou, a minima, par d'autres compensations.

Selon un certain consensus des historiens, il apparaît que, dans l'immédiat après-guerre, la restitution des œuvres d'art est considérée comme un élément, parmi d'autres, du dossier des réparations dues par



l'Allemagne dans un contexte de redressement du pays. Aucun poids spécifique n'est accordé aux spoliations liées aux lois antisémites.

Néanmoins, des vecteurs spécifiques de traitement des objets d'art récupérés à la Libération, dont quatre jouent un rôle de premier plan, sont successivement mis en place. Si le premier d'entre eux échappe largement aux autorités nationales, l'armée des États-Unis d'Amérique en ayant la maîtrise, les trois suivants relèvent sans conteste de l'administration française.

Mais si l'un, le premier en date, la commission de récupération artistique (CRA) est doté d'une mission de réparation, il n'en va pas de même des deux autres, les commissions de choix et le service des Domaines, échappant, hélas, à cette logique.

**Dans ces conditions, puisque la mise en œuvre de réparations pleinement satisfaisantes, s'est avérée d'emblée incompatible avec le système alors institué, il est difficile d'adhérer aux appréciations parfois formulées selon lesquelles l'œuvre de réparation des préjudices causés par les spoliations d'objets d'art et de culture postérieure à la Libération fut bien conduite.**

De fait, le bilan du processus de réparation immédiatement postérieur à la Libération apparaît d'autant plus trouble qu'il fut caractérisé par divers incidents d'une gravité contrastée, mais qui, combinés avec une très faible connaissance historique de certains des processus alors mis en œuvre, ouvre sur un ensemble de questionnements, qui, pour être encore insuffisamment pris en compte, pèsent d'un poids très important dans le contexte d'une évaluation de l'œuvre de réparation confiée à la CIVS.

À l'examen, les réparations alors mises en œuvre ont présenté des malfaçons manifestes, peut-être « compréhensibles » au vu de la « sensibilité » de l'époque, mais qui n'exempte pas de souligner les erreurs alors commises, dont certaines ont pu très malencontreusement prolonger les vols commis pendant la guerre.

### **1. Les « *collecting points* », un premier vecteur de récupération au bilan impossible à dresser**

Le premier maillon de la chaîne des réparations des spoliations sous revue a été animé par les **forces armées américaines**. Elles découvrent les dépôts employés par l'ERR en Allemagne, en Autriche et en Tchécoslovaquie et saisissent les collections d'un certain nombre d'établissements muséaux ou de dignitaires du régime.

Rassemblés dans des « *collecting points* », ces objets y sont réunis avec d'autres transférés dans les pays vaincus, qui, pour certains sont issus de négociations sur le marché de l'art conclues par des particuliers. Ces dernières opérations sont alors affectées d'une présomption d'irrégularité

(comme ayant contribué à l'appauvrissement des territoires occupés) et doivent être déclarées par les possesseurs des objets correspondants.

S'agissant de cette première étape de la réparation, quelques observations doivent être faites.

La première, évidemment capitale, conduit à faire valoir l'absence de garantie que les récupérations alors effectuées puissent avoir concerné l'ensemble des biens spoliés. Le rapport de la mission Mattéoli met en exergue le soin avec lequel ces opérations ont été réalisées, mentionnant des dizaines de milliers de fiches de description d'œuvres. Il n'en reste pas moins que rien ne vient étayer qu'elles aient pu recouvrir l'ensemble des spoliations d'objets, qui, par nature, se prêtent à des dissimulations. Au demeurant, et sur ce point le rapport cité est sans ambiguïté, des pans entiers de la spoliation se sont trouvés à l'abri de toute récupération, ceux correspondant aux objets localisés dans les zones d'influence soviétique, l'URSS ayant d'emblée considéré que les objets d'art entraînent dans l'assiette des réparations imposées aux vaincus.

Une seconde observation porte sur la qualité des informations réunies sur les œuvres d'art spoliées au cours de cette phase de leur récupération. Sur ce point, le rapport de la mission Mattéoli faisait observer que, si, s'agissant des œuvres réunies par les institutions publiques muséales, des informations de provenance de bonne facture pouvaient être accessibles, il en allait bien différemment pour les œuvres détenues par des personnes privées, celles-ci se trouvant en possession de ces œuvres après des négociations plus ou moins régulières. Au demeurant, cette observation du rapport, qui conduit à renforcer les doutes sur l'exhaustivité des recensements opérés dans le cadre des « *collecting points* » (pourquoi déclarer un objet quand sa provenance est incertaine ?), aurait dû conduire à mettre l'accent sur une composante essentielle de la politique de réparation en ce domaine : l'approfondissement des recherches de provenance, absolument nécessaire étant donné la complexité des circuits de spoliation et la capacité à les opacifier.

Il est regrettable que ce point n'ait pas fait l'objet d'une recommandation formelle de la part de la mission et, plus encore, qu'aucune suite tangible ne lui ait été réservée durant de très longues années.

**Observation n° 12 :** les circonstances dans lesquelles ont été collectés les objets d'art et de culture localisés sur le territoire des pays vaincus suggèrent qu'un nombre appréciable de ces objets n'ont pas été récupérés.

## **2. La Commission de récupération artistique (CRA), un vecteur de restitutions massives à l'efficacité invérifiable avec précision**

Le deuxième vecteur de la réparation des spoliations d'objets d'art à mentionner est strictement national. Il s'agit de la **Commission de récupération artistique (CRA)**, créée par un arrêté du 24 novembre 1944 qui particularise, s'agissant des objets d'art, l'action confiée à l'Office des biens et intérêts privés (OBIP)<sup>1</sup>, organisme créé après la première guerre mondiale placé sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères pour traiter la composante non publique des réparations pour préjudices privés alors exigées de l'Allemagne.

Les services de la CRA sont **placés sous la direction de conservateurs de musées** et bénéficient du concours de Mme Rose Valland qui, dans les fonctions exercées par elle au Jeu de Paume pendant l'Occupation, en contact quotidien avec les services du principal organisme de spoliation allemand, l'ERR, s'est attachée à effectuer un travail de recensement des œuvres spoliées, action qui a depuis été largement évoquée.

L'apport de la CRA aux opérations de restitution, qui sont son seul objet, puisqu'à l'inverse de la CIVS, la commission n'a pas compétence pour intervenir par l'octroi d'indemnisations, qui ne sont alors pas envisagées, pour important qu'il ait pu être, n'en est pas moins affecté par des interrogations.

Les résultats obtenus par la CRA, tels qu'ils sont récapitulés dans un *addendum* au rapport sur la Commission de récupération artistique du 7 juin 1950, et tels qu'ils sont présentés dans le rapport de la mission Mattéoli, mettent en évidence les éléments suivants, qui suscitent une certaine perplexité.

### *a) Le trou noir des inventaires*

**Celle-ci provient, d'abord, des éléments quantitatifs difficilement réconciliables mis en avant pour cerner l'activité de la commission.**

Une forme de consensus fait état de **61 233 objets retrouvés**, sans pour autant, rappelons-le, que ce stock ne soit jamais mis en regard des objets spoliés. En conséquence, le taux de couverture des spoliations par les récupérations n'est pas évalué. Pour les œuvres dites « récupérées », on relève que pour leur plus grande partie, elles l'ont été en Allemagne et en Autriche (58 477), les autres en France (1 895), Tchécoslovaquie (808), Suisse (39), Italie (10) et Belgique (4). Ces estimations sont reprises dans l'ouvrage de M. Claude Lorentz publié par le ministère des affaires

---

<sup>1</sup> Par ailleurs, en juin 1945, un nouveau service, de *récupération des livres, documents d'archives, manuscrits et autographes* est créé tandis que coexiste avec la CRA un service de *récupération artistique*.

étrangères, qui, toutefois, mentionne un problème d'évaluation propre à l'Autriche tenant à l'éventuelle sous-estimation, pour 2 000 objets, des récupérations recensées.

Provenance	Nombre d'œuvres	Part du total (en %)
Zone britannique	615	1,00
Zone soviétique	742	1,21
Zone française	1 553	2,54
Zone américaine	49 389	80,66
France	1 895	3,09
Italie	10	0,02
Suisse	39	0,06
Belgique	4	0,01
Tchécoslovaquie	808	1,32
Autriche	6 178	10,09
<b>Total</b>	<b>61 233</b>	<b>100,00</b>

Source : Claude Lorentz

Sur ces 61 233 objets, **45 441**, soit les deux tiers, auraient été **restitués en 1950**, nombre proposé par Mme Marie Hamon, conservatrice en chef à la direction des Archives du ministère des affaires étrangères, dans son étude intitulée « *La récupération des biens culturels spoliés, 1944-1995* », laissant un **reliquat de 15 792 objets**.

**Ces données suscitent un assez grand nombre de questions non résolues à ce jour.**

Certaines divergences existent entre elles et celles relatives au sort des objets non restitués par la commission, qui, au demeurant, sont affectées de beaucoup d'imprécisions.

Ainsi, un document, dont la mission Mattéoli prend le soin d'indiquer que sa date est à préciser, mentionne que **14 043 objets ont été remis aux Domaines** afin d'être vendus, tandis que 200 cadres et toiles blanches avaient été donnés à l'Entraide, association ayant pour objet l'aide aux jeunes artistes, 20 objets « divers » ayant été retournés au service des Restitutions.

**L'écart entre les objets restitués et ceux transférés aux Domaines, selon le document mentionné, laisse inexplicé le sort de 1 749 objets.**

Il faut certes observer que le rapport de la mission Mattéoli ajoute que des restitutions sont intervenues après 1949, échéance de dissolution de la commission, et précise, en particulier, qu' « elles ont été naturellement très importantes pour les grands marchands et les grands collectionneurs du fait de la qualité des œuvres qui les rendait plus facilement identifiables et de l'existence de documents qui permettaient d'appuyer les demandes (listes de stock, inventaires, passages en exposition, polices d'assurances, photographies). Au premier rang viennent les prestigieuses collections Rothschild : 1 300 œuvres dont 256 tableaux et dessins ont été restitués à Maurice de Rothschild, plus de 1 000 à Alexandrine de Rothschild, 300 à Edmond de Rothschild, dont 203 tableaux et dessins et, parmi les œuvres restituées à Édouard de Rothschild, des pièces exceptionnelles comme l'Astronome de Vermeer qui avait été prévu pour Hitler ; 695 objets dont 188 tableaux et dessins sont rendus aux galeries Seligmann, 500 à C. Stern ».

Hélas, la question de l'inclusion de ces dernières restitutions dans le bilan des restitutions publié en juin 1950 n'est pas abordée dans le rapport si bien qu'on ne peut inférer avec certitude des données évoquées sur les restitutions postérieures à la dissolution de la CRA qu'elles permettent de résorber le déficit entre les œuvres récupérées et celles dont le destin est connu. À supposer que cela soit le cas, l'addition des restitutions mentionnées s'élève au-delà dudit solde, ce qui manque, à l'évidence de cohérence. On est ainsi conduit à supposer que les œuvres dont s'agit doivent être incluses dans le volume des œuvres présentées comme ayant été restituées par le rapport.

On y est d'autant plus invité que celui-ci mentionne un lot de 16 000 objets n'ayant pas été restitués, nombre à peu près équivalent à celui qu'on peut déduire des données relatives aux récupérations d'un côté et aux restitutions de l'autre (15 792), qui conduit à penser que la mention des 16 000 objets est une simplification de présentation.

Le bilan des opérations de la CRA et le solde entre récupérations et restitutions, qui se complique encore du fait qu'une partie des objets remis aux Domaines (voir *infra*) doit être rattachée à une autre source que le fonds des objets récupérés laisse ainsi ouverte la question du sort d'un certain nombre d'objets.

Selon certaines informations, il est possible que certaines œuvres aient été distraites par des voies irrégulières ou se soient trouvées « nationalisées » de fait. Ce point appelle des investigations complémentaires (voir *infra*).

---

Il faut encore relever le poids d'une étude<sup>1</sup> déjà mentionnée, qui, relevant l'absence de toute présentation détaillée des restitutions alléguées par la CRA, suggère à partir d'une analyse des mentions portées sur le Répertoire des biens spoliés dans sa partie consacrée aux œuvres d'art que la CRA n'aurait en réalité restitué que le dixième des 15 000 objets ainsi recensés. Le décompte réalisé aboutirait à mettre en évidence que sur près de 11 000 tableaux et dessins, environ 1 000 auraient été restitués, sur 2 000 sculptures, près de 200 et sur 500 tapisseries, une quarantaine. Les quelque 1 250 restitutions ainsi relevées auraient bénéficié à 150 propriétaires, données à comparer aux 200 grands collectionneurs spoliés mentionnés par la CIVS et aux 72 000 logements vidés de leurs contenus. Conduisant à réviser le nombre des restitutions, l'étude mentionnée, dont a pu indiquer qu'elle émettait quelques interrogations sur la représentativité du nombre de 100 000 œuvres d'art spoliées, pourrait ne pas modifier pour autant, le ratio des œuvres d'art restituées sur celui des œuvres spoliées.

En toute hypothèse, ces différents développements traduisent de graves lacunes dans les suivis d'inventaires effectués par la CRA, mais aussi le déficit stupéfiant des connaissances accessibles sur son action. Il semble qu'une étude sur les ordonnances de restitution ait enfin été réalisée, initiative bien tardive alors même que dès 2002, un historien<sup>2</sup> pouvait évoquer avec les restitutions « *une mémoire frappée d'amnésie* ».

**C'est également sur un autre plan, plus qualitatif, que le bilan de l'activité de la CRA peut apparaître problématique.**

*b) Une politique publique sans moyens adéquats*

Du point de vue de la gestion publique, l'épisode de la CRA réunit un assez grand nombre des déficiences traditionnellement évoquées lors de l'appréciation des politiques publiques.

La CRA, qui peut être considérée comme une ancêtre de l'actuelle CIVS, moyennant toutefois certaines importantes nuances, a eu une **existence très brève** puisqu'elle a **cessé ses activités le 31 décembre 1949, circonstance qui n'a certainement pas favorisé le bon accomplissement de sa mission.**

Initialement composé de dix-sept employés, l'effectif de la CRA est porté à trente personnes en 1949, **dotation en personnel particulièrement modeste** compte tenu de l'ampleur des missions de l'organisme.

Il faut reconnaître que, pour sa mission particulière, le cadre juridique des restitutions, l'ordonnance du 21 avril 1945 qui, comme indiqué ci-dessus, enferma le processus dans des délais très étroits, même si certains

---

<sup>1</sup> « *Lumière sur les « MNR » ? Les œuvres d'art spoliées, les musées de France et la Mission Mattéoli : les limites de l'historiographie officielle.* Johanna Linsler. Mars 2018

<sup>2</sup> « *La restitution des biens spoliés* » *Les cahiers de la Shoah.* Jean Laloum. 2002

assouplissements ont été apportés<sup>1</sup>, présentait des inconvénients majeurs, au point que cette législation, pourtant inspirée par un devoir de réparation, a pu contribuer à prolonger les effets des spoliations.

Malgré cela, la procédure établie pour prétendre à la restitution des objets spoliés fut particulièrement rigoureuse pour les victimes, les délais qui leur furent impartis étant, parmi d'autres éléments, tout à fait inadaptés à l'objet de la CRA, soit la restitution d'objets aisément dissimulables à des victimes au destin laminé par les événements historiques.

Par ailleurs, le traitement massif des revendications présentées à la commission ne plaide pas nécessairement en faveur de l'efficacité de son action. Il n'est pas sûr que toutes les demandes aient pu être traitées avec une égale rigueur et l'on ne peut manquer de mentionner à ce stade cette appréciation formulée par le rapport de la mission Mattéoli : « *Les 45 000 objets identifiés forment un volume considérable lorsqu'on connaît les difficultés spécifiques posées par l'identification des œuvres d'art* ».

Enfin, il va de soi qu'avec les moyens consentis à la commission, il était exclu que celle-ci puisse entreprendre des recherches au-delà du contingent des œuvres restituées, qui ne pouvait pourtant être considéré comme recouvrant l'ensemble des spoliations artistiques et culturelles commises sous l'empire des nazis.

Au demeurant, l'activité réelle de la CRA est fort mal connue alors même que les résultats de son intervention sont un élément majeur de la problématique de l'indemnisation et de la restitution des objets d'art et de culture.

Selon des informations données à votre rapporteur spécial, une étude des ordonnances de restitution aurait été récemment entreprise, comme mentionné dans le rapport du Groupe de travail sur les MNR (voir *infra*), mais, malgré sa demande expresse, elle ne lui a pas été transmise, ce qu'il regrette. Il demande fermement que cette transmission intervienne au plus tôt et que l'étude soit publiée et mise à la disposition des chercheurs.

**Recommandation n° 3** : publier l'étude sur les ordonnances de restitution prises dans le cadre des missions de la Commission de récupération artistique (CRA).

Les inventaires d'entrée et de sortie des objets pris en charge par la CRA ainsi qu'un bilan complet des dossiers traités par elle devraient faire l'objet de travaux détaillés. À la disparition de la commission, l'ampleur des objets demeurant à restituer, même appréciée dans les limites réductrices des

---

<sup>1</sup> Arrêtés du 18 août 1946 et du 29 octobre 1947.

objets transférés<sup>1</sup>, ne pouvait être pleinement saisie au vu des incertitudes entourant leur sort ; certains de ces objets ont été semble-t-il volés.

**Observation n° 13 :** si la Commission de récupération artistique (CRA) a abouti à la restitution d'un nombre important d'objets d'art et de culture, le bilan exhaustif de ces restitutions, qui, apparemment, ont été accompagnées de malfaçons, n'est toujours pas disponible.

**Recommandation n° 4 :** réaliser une mise à jour du bilan des objets pris en charge par la CRA et de ceux qu'elle a restitués ou remis à l'OBIP et identifier le devenir des objets ayant pu être distraits lors de ces opérations.

### **3. Après la CRA, une période d'extrême opacité marquée par de graves dysfonctionnements**

La fin de la mission de la CRA ne rime pas avec la fin du dossier des restitutions.

La mission correspondante est reprise par l'OBIP, qui relève du ministère des affaires étrangères.

Une série d'initiatives, qu'avec les yeux d'un observateur d'aujourd'hui l'on est conduit à considérer comme très regrettables, s'ensuit alors.

#### *a) Commissions des choix et service des Domaines, de graves dysfonctionnements*

S'agissant des objets récupérés mais non restitués, ceux-ci furent placés sous un régime particulièrement regrettable et incongru par l'ordonnance du 21 avril 1945. Selon ses termes, une fois écoulés les délais très brefs alors ouverts aux victimes pour réclamer leur dû, ces objets devaient être remis au service des Domaines pour être aliénés.

Ce régime fut amendé à la demande des musées **afin que des œuvres présentant un intérêt artistique particulier puissent se trouver soustraites au sort commun.**

À cette fin, un décret du 30 septembre 1949 créa « **deux commissions des choix** », l'une pour les objets d'art, qui allait donner naissance aux œuvres dites « MNR », pour « Musées nationaux récupération » (voir ci-dessous), l'autre pour les livres et manuscrits, chargée de choisir des pièces

---

<sup>1</sup> Ces objets revenus en France après la Libération sont loin de rendre compte des spoliations commises dans ce domaine.



d'un intérêt particulier, mises en dépôt auprès des musées nationaux (avec, cependant, une perspective plus large de nourrir les fonds des musées de province et de constituer une collection d'œuvres destinées à pourvoir les ambassades, ministères et autres organismes)<sup>1</sup>.

Ce processus réserve à son tour son lot d'insatisfactions.

En premier lieu, à nouveau, doivent être signalées les difficultés que présente la mise en cohérence des données relatives au solde allégué des objets récupérés mais non restitués et aux objets confiés au service des Domaines pour vente<sup>2</sup>, qui laissent envisager des pertes en ligne très suspectes.

De surcroît, aucune donnée précise ne permet de suivre le circuit de la plupart des objets dont s'agit.

Ces constats, particulièrement regrettables, suggèrent que les intérêts de l'État et ceux des victimes ont pu se trouver ainsi traités avec la plus grande désinvolture.

Le rapport Mattéoli ne le dissimule pas. Il souligne tout d'abord que « *l'épisode des commissions de choix laisse le chercheur sur sa faim. L'opacité et le mutisme du dispositif concourent aujourd'hui à considérer que son accomplissement fut conduit rapidement et non sans légèreté* ».

Surtout, ils conduisent à mettre en évidence le fait suivant d'une particulière gravité « *qu'une œuvre ait été spoliée ou non n'étant pas intervenu dans les critères de la Commission de choix, il est certain que des objets spoliés...ont été remis sur le marché sans avoir été rendus à leurs propriétaires* ».

Ce fait est porteur de significations qui méritent d'être explicitées. En premier lieu, il induit la certitude qu'au-delà des œuvres répertoriées, plus ou moins strictement (voir *infra*) comme récupérées, non-restituées et sélectionnées dans le but d'être conservées, un nombre d'objets indéterminé mais sans doute très significatif, desquels leurs propriétaires se sont trouvés spoliés durant l'Occupation, ont été aliénés par l'État au mépris d'une

---

<sup>1</sup> Il n'a été que très rarement souligné que ces critères de sélection n'ont à aucun moment envisagé une quelconque préoccupation de conserver des objets dont l'origine spoliatrice pouvait, pourtant, être largement soupçonnée.

<sup>2</sup> À titre d'exemple, les informations publiées par la mission Mattéoli suggèrent que 15 792 objets récupérés n'avaient pas été restitués par la CRA mais n'apporte pas toutes les précisions nécessaires sur le nombre des objets remis au service des Domaines. Selon le rapport celui-ci atteint tantôt 14 043, tantôt 12 463 objets. Par ailleurs, le rapport mentionne 2 143 classements en MNR, correspondant aux objets soustraits par la commission des choix aux transferts d'œuvres aux Domaines. Or, ce contingent déduit du solde des œuvres récupérées mais non restituées donne 13 649 objets, soit encore une autre estimation des objets que les Domaines auraient dû récupérer. Tout se complique encore du fait qu'aux 12 643 objets remis à ceux-ci il faudrait ajouter 943 objets mis sous séquestre. On atteint alors un total de 13 406 objets, qui laisse inexplicite la source de 637 objets remis au service des Domaines (du moins si le nombre de 14 043 objets est considéré comme une référence sérieuse).

préoccupation alors mal prise en compte de restituer ceux-ci dans leurs droits.

Il en résulte qu'un grand nombre d'objets spoliés sont certainement détenus par des propriétaires dont les titres de propriété peuvent se trouver remis en cause à tout instant, soit qu'ils aient été acquéreurs directs lors des ventes domaniales soit qu'ils se trouvent acquéreurs au terme d'une chaîne de négoce entamée à cette époque.

Autrement dit, si dans le dossier des réparations d'objets d'art, les MNR tendent à polariser l'attention, et méritent toute l'attention qu'il convient de leur renouveler, elles sont assez loin d'épuiser la question des réparations.

**Observation n° 14 :** les cessions mises en œuvre par le service des Domaines à l'issue de la phase de restitution prise en charge par la CRA ont conduit à disperser des objets d'art et de culture spoliés, qui peuvent à tout instant faire l'objet de justes revendications.

S'il est vrai que le mal avait été fait dès l'ordonnance d'avril 1945, les conditions ubuesques dans lesquelles les commissions des choix et le service des Domaines se sont acquittés de leur tâche doivent servir de rappel au moment où il est apparemment envisagé d'intégrer les MNR aux collections nationales.

Rappelons d'abord que les conditions dans lesquelles les Domaines ont procédé à la gestion des œuvres remises à eux sont des plus obscures. En réponse à une question adressée par votre rapporteur spécial sur ce point, la réponse du ministère fournit les indications suivantes, qui ne manquent pas de susciter une certaine perplexité.

*« Les objets non retenus par les Commissions de choix sont vendus dans la salle des ventes des Domaines de 1950 à 1953. Ils sont très divers, des tableaux au mobilier courant. Les provenances sont parfois indiquées sur les œuvres mais il semble que les propriétaires identifiés n'aient pas été retrouvés ou n'aient jamais répondu aux courriers.... Les œuvres furent vendues de 1950 à 1953 pour un montant de 96,12 millions de francs en juin 1953, somme évaluée à environ 100 millions de francs en septembre 1954.*

*Certains tableaux importants ont fait l'objet d'enchères élevées : ainsi La Maréchale de Luxembourg et sa famille de Lancret, et L'Intérieur d'une taverne de Van Ostade, adjugés respectivement 3,2 millions de francs et 705 000 francs. Garzano, chevrier en vue d'un village, par Corot, fut adjugé à 3,9 millions de francs. Beaucoup d'objets de faible valeur furent adjugés par lots, ce fut notamment le cas de l'argenterie.*

*Les différentes administrations, ainsi que les chercheurs indépendants, ne sont pas parvenus à localiser des archives complètes concernant les ventes des Domaines. Dans le fonds de la Récupération Artistique des archives diplomatiques, il existe des listes de transmissions aux Domaines, très sommaires et donc difficiles à exploiter. Les registres de déballage des convois sont plus précis et indiquent la transmission aux Domaines objet par objet (indications de provenance, date, numéro attribué par la Commission de Récupération Artistique, numéro Office des Biens et Intérêts Privés et numéro de Central Collecting Point). Des annonces de ventes étaient publiées par les Domaines mais elles n'incluaient pas toutes les œuvres, seulement les plus célèbres. Quelques rares ventes furent publiées dans des catalogues, certains prix sont mentionnés contrairement aux noms des acheteurs. Les procès-verbaux sont introuvables, ils ont probablement été détruits ».*

Il ressort d'abord de ces éléments des constats rétrospectifs accablants.

Des archives particulièrement sensibles sont déclarées disparues au cours des années 50 sans que nul commencement d'explication ne soit même proposé. Cette disparition appelle une complète élucidation. Les enquêtes qui s'imposent doivent être réalisées.

Votre rapporteur spécial s'étonne qu'aucune recherche dans les écritures du compte du Trésor auprès de la Banque de France, qui ont dû conserver la trace des paiements alors effectués, n'ait, semble-t-il été réalisée à ce jour.

**Recommandation n° 5 :** dégager les moyens nécessaires afin de faire la lumière sur la disparition des archives correspondant aux aliénations du service des Domaines à la suite des remises d'objets d'art et de culture non sélectionnés par la CRA.

Les conditions de mise en vente publique par le service des Domaines semblent alors avoir été fréquemment tout à fait contraires aux bonnes pratiques, dysfonctionnements qui ont assuré un prolongement à ceux ayant marqué l'existence de la CRA.

À cet égard, votre rapporteur spécial regrette qu'aucune précision ne soit réellement disponible sur les procédures pénales et leurs suites qui semblent avoir été engagées à l'encontre de certains personnels de la CRA ou du service des Domaines dans les années suivant la Libération, à l'occasion des opérations confiées à ce service dans le but d'assurer une réparation aux personnes spoliées.

**Recommandation n° 6 :** établir un rapport sur les infractions commises par certains des personnels de ces deux administrations et sur les suites qui leur ont été réservées et exploiter toutes les informations disponibles sur les cessions auxquelles a procédé le service des Domaines afin de mieux cerner leurs conditions effectives.

*b) Après 1952, un grand sommeil*

Au-delà de ces événements, il y a lieu de souligner combien la période qui s'ouvre alors est marquée par l'inertie des recherches sur les biens spoliés et non récupérés. Tout se passe comme si les œuvres et objets culturels transférés en France peuvent être considérés comme « pour solde de tous comptes » alors même que l'étendue des spoliations est déjà connue comme excédant de beaucoup les biens récupérés. En atteste le Répertoire des biens spoliés publié entre 1947 et 1949 par le Bureau central des restitutions du Groupe français du Conseil de contrôle du Commandement français en Allemagne installé à Berlin.

S'agissant de la mission de l'OBIP, le rapport de la mission Mattéoli, qui n'en a pas présenté le bilan, en souligne, malgré tout, les insuffisances, indiquant : « *On peut regretter aujourd'hui que des recherches...aient été par la suite pratiquement abandonnées...* ». En bref, le dossier des restitutions fut mis en sommeil.

De fait, **entre 1952 et 1998, s'agissant des seuls objets déposés auprès des musées nationaux (les « MNR »), seuls 27 objets furent restitués**, dont 7 en provenance d'Allemagne renvoyés à la France en 1994 (sur un lot de 28 objets alors transférés), soit à peine 20 restitutions pour **un nombre initial d'objets « MNR » de plus de 2 100**.

**Observation n° 15 :** dans un contexte marqué par la mise en sommeil du dossier des spoliations et de l'œuvre de justice tendant à réparer les préjudices causés par celles-ci, au prix de la consécration de situations illégitimes, les performances des organismes publics, au premier rang desquels l'Office des Biens et Intérêts Privés (OBIP) et les dépositaires des œuvres dites « Musées Nationaux Récupération » (MNR) ont été très inférieures aux attentes au regard de l'objectif de restitution. À la fin des années 1990, la dette de réparation des préjudices résultant des spoliations d'objets d'art et de culture demeurerait aussi peu connue dans ses contours précis qu'à l'issue de la guerre alors même qu'elle était, vraisemblablement, considérable.

### C. DE QUELQUES AUTRES CANAUX DE RÉPARATION

Avant même la création de la CIVS, divers canaux de réparation, dont certains subsistent aujourd'hui, ont pu être empruntés par les victimes. Il n'entre pas dans l'objet du présent rapport d'en exposer les tenants et aboutissants de manière exhaustive.

Cependant, quelques faits stylisés méritent d'être indiqués pour leurs liens avec la problématique de la réparation des spoliations telle qu'elle se présente encore aujourd'hui.

Par ailleurs, concomitamment à la création de la commission, la France a mis en œuvre une forme de réparation singulière, mobilisant plusieurs contributeurs et en lien direct avec la thématique des spoliations « en déshérence ». Il s'agit de la dotation attribuée à la Fondation pour la mémoire de la Shoah, qui, pour avoir très heureusement incarné l'engagement fort pris par la France de soutenir l'action de mémoire et de solidarité envers les victimes, ne peut être considérée autrement que comme une forme de réparation collective, insusceptible en soi de satisfaire l'objectif de restauration des victimes dans leurs droits individuels.

La réparation des spoliations antisémites, spoliations aussi mondiales que le furent les événements de la Seconde guerre, n'a pas été un processus limité aux frontières de la France. Dans un contexte où elle a tardé à acquérir un statut international multilatéral, au demeurant trop embryonnaire et reposant sur des choix excessivement restrictifs (voir *infra*), différents pays ont mis en œuvre, plus ou moins rapidement, des législations particulières tendant à réparer les spoliations antisémites.

Certaines d'entre elles ont désormais épuisé leurs effets directs, tout en conservant un poids indirect sur la question de la réparation telle qu'elle se pose aujourd'hui, notamment en France. Dans l'ensemble, les législations nationales dévoilent un panorama de la réparation marqué par la très grande hétérogénéité des règles instituées.

Par ailleurs, il faut tenir compte en ce domaine de l'existence de principes plus généraux du droit de la réparation des préjudices subis par les populations persécutées qui conduisent à donner une étendue particulière aux actions ordinaires présentées aux tribunaux. S'il n'appartient pas au présent rapport d'exposer les détails d'un droit positif et jurisprudentiel qui conserve certaines complexités, il est, en revanche, opportun de souligner une conclusion d'une importance particulière tendant à faire valoir que la réparation des spoliations antisémites bénéficie, à ce jour, d'un ancrage juridique qui possède une forte potentialité de déploiement, en France mais aussi sur le plan international.

## 1. Un vide européen malgré l'existence de plusieurs législations nationales très hétéroclites

Alors que les spoliations antisémites ont été, par bien des aspects, un crime européen, l'Europe ne s'est jamais mise à même de disposer d'un arsenal coordonné de réparation de ces spoliations.

À ce jour, seule la Résolution 1205 du 4 novembre 1999 du Conseil de l'Europe peut être mentionnée au titre d'un engagement coordonné.

Cette déclaration très tardive est à l'évidence insuffisante. Quant aux initiatives nationales, elles ont été marquées par une très forte diversité des dispositifs témoignant d'un défaut d'harmonisation et suscitant des motifs justifiés d'insatisfaction pour nombre d'entre elles.

**Observation n° 16 :** alors que les spoliations antisémites se sont déroulées à l'échelle européenne, l'Europe ne s'est pas dotée d'un arsenal unifié pour les réparer, les États adoptant des règles de réparation hétéroclites à la portée très inégale.

*a) Une première initiative allemande dans les années cinquante : la loi BRüG*

(1) La loi BRüg, une initiative allemande qui, malgré des évolutions bienvenues, peut être jugée restrictive

Dans le domaine des réparations des spoliations antisémites, la loi fédérale de restitution (*Bundesrückerstattungsgesetz* dite « loi BRüG ») adoptée en 1957<sup>1</sup> a constitué un premier moyen de réponse<sup>2</sup> à l'exigence de réparation, qui a connu des évolutions au cours du temps dans le sens d'un élargissement du dispositif initial.

La loi avait pour objet premier la restitution des biens spoliés sur le territoire d'application de la loi c'est-à-dire sur le territoire allemand, choix d'emblée restrictif compte tenu de l'extension territoriale des spoliations commises par les responsables nazis et leurs affidés.

Néanmoins, la loi a pu concerner des spoliations exercées dans d'autres territoires, mais pour les seuls « biens de fortune identifiables » enlevés hors du territoire allemand et transférés sur ce territoire. Même si cette dernière condition pouvait conduire à exclure du régime de réparation

---

<sup>1</sup> La loi n'est plus en vigueur.

<sup>2</sup> L'Allemagne a mis en place ultérieurement un dispositif spécifiquement consacré aux spoliations d'œuvres d'art qui fait l'objet de développements dans la suite du présent rapport.

un certain nombre de biens spoliés, elle était de nature à élargir l'accès aux droits alors ouverts par l'Allemagne.

Cependant, les difficultés pour apporter la preuve, cas par cas, que les œuvres spoliées avaient effectivement été transférées sur le territoire allemand ne manquèrent pas et, devant elles, une commission fut instituée pour évaluer la probabilité de ce transfert.

Celui-ci devait exercer une grande influence sur le processus de réparation. En effet, le niveau de probabilité fixé pour chaque catégorie d'objets était appliqué à l'indemnisation, la valeur indemnisée étant calculée par le produit de la valeur du bien par le taux de probabilité du transfert vers l'Allemagne.

La mise en œuvre de la loi BRüG et sa déclinaison aux œuvres spoliées hors du territoire allemand a fait l'objet d'un accord entre la France et l'Allemagne signé à Bonn en 1959.

Le dispositif impliquait le Fonds social juif unifié (FSJU) par lequel transitaient en Allemagne les dossiers individuels remis par lui aux autorités en charge des indemnisations, les offices de restitution, (*Wiedergutmachungsgämter* - WGA).

Il est notable qu'une partie des indemnités s'est trouvée prélevée au profit du FSJU au taux estimé par la Mission Mattéoli entre 6 % et 10 %. S'il était possible de présenter directement les demandes d'indemnisation sans passer par le FSJU celui-ci servait nécessairement d'intermédiaire entre le requérant et la commission instituée pour préparer les dossiers individuels d'indemnisation (l'examen de chaque dossier conduisant à l'établissement d'une sorte de recommandation d'indemnisation, selon un modèle qui présentait des traits analogues à celui suivi dans le cadre de la CIVS). Dans le cas où le requérant s'adressait directement aux autorités allemandes le prélèvement effectué, toujours au profit du FSJU, était un peu moins élevé (3 % du montant de l'indemnité)<sup>1</sup>.

**Les indemnisations prévues par la loi allemande ont été soumises à une stricte conditionnalité, avec des effets limitatifs importants.**

Le bien devait avoir été confisqué par les autorités du III<sup>e</sup> Reich ou par des supplétifs agissant pour leur compte, les auteurs de spoliation « non autorisés » n'étant pas supposés engager la responsabilité reconnue par l'État allemand dans le cadre de la loi BRüG. Cette exclusion fermait d'emblée l'accès au dispositif de réparation à une série de demandes pouvant s'appuyer légitimement sur l'invocation de spoliations ayant bénéficié du concours des forces d'occupation et à certains de leurs

---

<sup>1</sup> L'intermédiation du FSJU et son régime financier sont d'interprétation difficile. D'un côté, on peut les considérer comme ayant une justification pratique. D'un autre côté, ils peuvent être vus comme instillant dans la procédure de réparation une dimension collective, en plus de sa dimension individuelle. Au demeurant, les deux niveaux de réparation ont très souvent coexisté dans les pays qui ont mis en place des mécanismes de réparation des préjudices causés par les spoliations.

responsables. En toute hypothèse, elle s'appliquait aux pillages et aux vols commis aux dépens des internés dans des camps placés sous autorité française dans la mesure où il ne pouvait pas être établi que leurs responsables agissaient sous l'autorité allemande.

Par ailleurs, la spoliation devait résulter d'une intention raciale, religieuse ou culturelle. Cette condition excluait, par exemple, les prélèvements opérés à titre des représailles.

L'objet devait, de plus, être identifiable, condition comprise comme nécessitant une certaine forme de matérialité. À ce titre, l'argent liquide n'était pas considéré comme entrant dans la catégorie des objets identifiables, au contraire des comptes-titres par exemple.

On relèvera aussi que les spoliations réalisées sur les territoires d'Alsace-Moselle obéissaient à un régime particulier, qui, en particulier, supposait que le bien spolié ait été transféré à un résident de ces territoires de nationalité allemande.

La loi a fort heureusement évolué.

En plus de l'assouplissement des conditions de preuve du transfert des objets spoliés sur le territoire allemand déjà mentionné, une « BRüG Nouvelle » est issue d'un amendement à la loi initiale intervenue en 1964. Il s'agissait de supprimer le plafond d'indemnisation prévu initialement et fixé à 1,5 milliard de marks, de lever la forclusion et, surtout, d'élargir le champ des indemnisations à l'ensemble des spoliations où qu'elles aient été commises dès lors qu'elles s'étaient accompagnées d'une « dureté particulière ». Enfin, après la réunification allemande, le dispositif d'indemnisation fut étendu aux spoliations commises sur le territoire de l'ex-République démocratique allemande.

(2) Une contribution à la réparation des préjudices liés aux spoliations difficile évaluer

**Il apparaît impossible de déterminer avec précision le nombre de Français juifs indemnisés sur la base des dispositions successives de la loi BRüG, notamment parce que le ministère des Finances allemand n'a pas effectué un suivi statistique fin des indemnisations.**

**À l'échéance de septembre 1998, un montant total de 3,5 milliards de marks aurait été versé aux bénéficiaires du dispositif correspondant à 280 000 demandes.**

**Pour les ayants droit français, le nombre des dossiers se serait élevé à 40 000 pour une indemnisation estimée entre 450 et 500 millions de marks, soit 14,3 % des dossiers et du niveau des indemnisations globalement assurées dans le cadre du dispositif.**



- (3) Une réparation incomplète qui occasionne le prononcé de compléments d'indemnisation par la CIVS dans des conditions difficiles

L'incomplétude des réparations mises en œuvre sur le fondement de la loi BRüG a contraint la France dans le cadre de la procédure de réparation ouverte depuis la création de la CIVS à prononcer des compléments d'indemnisation pour des montants très substantiels (voir *infra*).

L'impossibilité d'accéder à des informations exhaustives et détaillées sur les indemnisations accordées ne doit pas être considérée comme un simple motif de frustration d'un légitime appétit de connaissance.

Si elle n'est pas telle qu'aucune information de cette sorte ne puisse être réunie, elle représente, malgré les mesures d'organisation qu'elle a mises en œuvre (voir *infra*), **une difficulté importante pour l'œuvre de réparation dont est chargée la commission d'indemnisation des victimes de spoliations** dans la mesure où celle-ci a très justement considérée que le bon accomplissement de sa mission supposait d'éviter tout cumul d'indemnisations, mais aussi d'assurer en ce domaine les compléments imposés par le constat d'éventuelles insuffisances d'indemnisation de la part des autorités allemandes.

**Observation n° 17 :** les conditions dans lesquelles les spoliations antisémites ont été réparées par l'Allemagne, dans le cadre des dispositifs BRüG, n'ont pas permis de suivre avec suffisamment de rigueur les indemnités accordées et ont laissé à la France une charge élevée au titre des compléments d'indemnisation.

*b) Un vide européen mal comblé par des législations nationales hétéroclites*

Le rapport d'activité de la Commission d'indemnisation des victimes de spoliations de l'année 2015 dresse la liste des dispositifs adoptés en Europe en lien avec la réparation des spoliations antisémites.

Présentée sous un sous-titre intitulé, sans doute un peu rapidement, « **Une préoccupation européenne** », elle témoigne plutôt, comme le rapport l'énonce d'ailleurs explicitement, « *de la diversité des réponses apportées par les gouvernements qui se sont succédé depuis 70 ans dans les pays où les Juifs ont été spoliés...* ».

De fait, tant par le moment où elles sont intervenues que par leur contenu, les lois traitant des spoliations antisémites laissent apparaître une forte dispersion, qui est un trait caractéristique de l'état du sujet en Europe.

Plus encore, hormis certaines traces éparses<sup>1</sup>, force est de constater que l'Europe ne s'est jamais intéressée **spécifiquement** au dossier des spoliations antisémites et de leur réparation.

On doit donc évoquer un vide européen sur le sujet de la réparation des spoliations.

Seule une Déclaration du Conseil de l'Europe datant de 1999 peut être comptée à l'Europe comme témoignage commun.

Un rapide balayage des différentes situations nationales conduit à mettre en évidence un haut degré d'hétérogénéité dans les régimes de réparation mis en place. Tantôt l'indemnisation est simplement collective, tantôt elle est à la fois collective et individuelle. Tantôt l'indemnisation individuelle n'envisage que l'état des personnes (la qualité d'interné ou de déporté par exemple) tantôt elle recouvre les spoliations. Tantôt l'ensemble des spoliations est envisagé, tantôt il ne s'agit que de certaines composantes (pertes de baux ou œuvres d'art). Tantôt la restitution est mentionnée, tantôt seule une indemnisation des préjudices est prévue, souvent forfaitaire.

Globalement, le constat s'impose, au-delà d'une très grande diversité des régimes appliqués, de l'absence de toute unité européenne face à la question des réparations des spoliations antisémites, l'inharmonie des cadres nationaux s'accompagnant a fortiori d'un défaut complet d'une action européenne intégrée.

Pis encore, l'application des principes de Washington (voir ci-dessous) semble peu effective dans un assez grand nombre d'États européens, la France se distinguant par un fort niveau global d'implication, qui est à son honneur.

## **2. D'autres voies de réparation ont été mises en œuvre et demeurent accessibles**

*a) L'ampleur des restitutions à l'amiable n'a sans doute pas été négligeable, mais est impossible à préciser*

Les spoliations matérielles ont pu faire l'objet de réparations « amiables » plus ou moins spontanées à la Libération. Il en est allé de même pour des spoliations financières, dans des conditions parfois très tardives.

À titre d'exemple, il semble que ce ne soit qu'à partir de 1996 que la Caisse des dépôts et consignation (CDC) après des travaux déjà mentionnés sur son rôle dans les spoliations des Juifs en France et sur les restitutions intervenues à partir de la Libération, afin de s'assurer que les fonds

---

<sup>1</sup> Il s'agit essentiellement de la prise en compte des spoliations par l'organisation européenne, au sens large, Europol et, plus indirectement, des directives successives relatives à la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre, en particulier de la directive 2014/60/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014.

consignés dans le cadre des mesures d'aryanisation avaient été restitués aux ayants droit ou bien versés au Trésor public, conformément à la règle de délai trentenaire, se soit engagée à restituer les sommes indûment conservées. En 2000, avant que n'intervienne la création de la CIVS, la CDC aurait ainsi traité plus d'un millier de demandes.

De façon générale, les réparations amiables n'ont pas fait l'objet d'un suivi systématique de sorte qu'il est impossible d'en avoir une vision précise.

C'est un angle mort supplémentaire pour l'évaluation de la réparation postérieure à la Libération.

*b) Les voies de droit ordinaires peuvent être empruntées pour obtenir réparation des préjudices liés aux spoliations, le droit des États-Unis d'Amérique paraissant constituer un recours très puissant pour les réclamations visant à la réparation des spoliations*

(1) Un principe d'imprescriptibilité, mais de quelle portée?

Les voies de droit ordinaire ont pu également être empruntées.

Les particularités conférées aux dommages causés par les actes antisémites et aux principes de leur réparation aboutissent à ce que la réparation de ces préjudices est toujours accessible. Ce principe est général même s'il a été décliné avec une particulière insistance dans le domaine des spoliations matérielles portant sur les objets d'art et de culture (voir *infra*).

Sa mise en œuvre peut toutefois se heurter à de sérieuses difficultés résultant des exigences propres aux procédures judiciaires, mais aussi à des obstacles tirés de législations particulières. En bref, le droit sur lequel reposent ces actions n'a pas toujours la clarté nécessaire et peut recevoir des interprétations plus ou moins favorables à l'admission des demandes de réparation formulées par les victimes.

La Déclaration du 5 janvier 1943 du Comité National Français et des dix-sept gouvernements alliés, la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme au plan international, diverses ordonnances, dont l'ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine et l'ordonnance du 21 avril 1945 (en particulier, son article 1<sup>er</sup>), au plan national, dessinent un ensemble de règles susceptibles de donner une extension particulière aux demandes présentées devant les tribunaux aux fins de voir réparés les préjudices causés par les spoliations antisémites, en particulier par le truchement de restitutions. Ces préjudices paraissent dans l'ensemble non prescriptibles.

Mais, un certain nombre de dispositions légales nationales dont le recensement et l'analyse devraient faire l'objet d'une étude systématique, semblent pouvoir, sinon s'opposer à ce que ces préjudices soient indemnisés, du moins faire obstacle à leur réparation sous forme de restitutions, en particulier dans le domaine des œuvres d'art, soit que des motifs juridiques

puissent être opposés à ces restitutions, soit qu'en pratique, elles se heurtent à des obstacles difficilement franchissables.

**Recommandation n° 7 :** faire l'analyse des dispositions pouvant faire obstacle, soit pour des raisons de droit, soit pour des raisons pratiques, à la mise en œuvre des principes adoptés par la communauté internationale pour accomplir l'œuvre de réparation des spoliations antisémitiques dans les différents pays engagés par ceux-ci.

(2) Des voies de droit largement ouvertes en France, mais avec quelques incertitudes

Les voies juridictionnelles ordinaires sont naturellement ouvertes pour obtenir réparation des préjudices causés par les spoliations antisémitiques.

Dans ce domaine, la jurisprudence française offre de larges possibilités de réparation aux victimes, dans des conditions qui pourraient, toutefois, gagner à être précisées d'autant que la perspective d'un conflit de jurisprudence ne peut être totalement écartée.

Ainsi, la jurisprudence administrative française (voir en particulier, l'arrêt du Conseil d'État du 30 juillet 2014, Mmes D...et B...) ne manque pas de rappeler les termes de l'ordonnance d'avril 1945 et la nullité des actes de spoliation accomplis qu'elle prononce. Par ailleurs, elle indique qu'aucune prescription particulière ou de droit commun ne peut être opposée à une demande de restitution d'un bien spolié.

Néanmoins, elle semble réserver l'hypothèse de dispositions législatives contraires. Elle rappelle enfin que l'acquéreur de bonne foi a droit à indemnisation, celle-ci étant due par le cédant auprès duquel une demande de restitution du prix payé doit être formulée.

De son côté, la jurisprudence judiciaire (TGI de Paris ; 7 novembre 2017), paraît considérer que l'acquéreur ou les acquéreurs successifs d'une œuvre spoliée (une œuvre de Pissaro en l'espèce) doivent être considérés comme de mauvaise foi au regard du propriétaire dépossédé.

Outre les incertitudes pouvant naître de la référence par la jurisprudence administrative à des prescriptions particulières, incertitudes partiellement levées par l'avis de l'Assemblée du contentieux du 16 février 2009 qui intéressait un cas bien particulier, on ne peut que souligner celles associées aux qualifications différentes employées par les deux ordres de juridiction pour désigner les acquéreurs d'un bien spoliés. Il n'est pas exclu que les deux ordres de juridiction, au-delà de différences sémantiques, s'inspirent de principes identiques, mais un doute légitime existe sur ce point.

Par ailleurs, la réponse transmise au questionnaire de votre rapporteur spécial selon laquelle « *des objets d'art spoliés, acquis par des personnes privées pouvant se prévaloir des règles de prescription et de leur bonne foi, figurent...* » crée un trouble au regard de la question de l'imprescriptibilité continue des préjudices causés par les spoliations antisémites, en semblant réserver l'inopposabilité de la prescription aux revendications formulées contre les seuls détenteurs de mauvaise foi.

**Observation n° 18 :** la France offre des voies de droit diversifiées pour obtenir réparation des spoliations, la congruence des jurisprudences administrative et judiciaire méritant d'être vérifiée, tandis que les règles d'imprescriptibilité doivent être une fois pour toutes stabilisées.

(3) Les pratiques judiciaires des États-Unis d'Amérique ont toujours recelé de fortes potentialités de réparations judiciaires

Si elle n'est isolée sur ce point, la pratique judiciaire des États-Unis d'Amérique paraît offrir des ressources importantes aux plaignants.

La large admission des actions de groupe aux États-Unis doit être relevée dans la mesure où elle est susceptible de conforter les actions des victimes. Il convient d'ajouter sur ce point que des actions concernant des biens en déshérence semblent pouvoir d'autant mieux être reçues dans ce cadre que les groupes de demandeurs constitués sont en mesure assez aisément d'établir leur intérêt à agir, au titre de la réparation morale en particulier.

Par ailleurs, même quand l'action est dirigée contre un État étranger ou un organisme public en relevant, les États-Unis admettent qu'elle peut être reçue dans le domaine qui nous occupe au nom de *l'Alien Tort Claims Act* qui permet de poursuivre devant des tribunaux américains des actes de violation des droits de l'homme et d'y faire juger des demandes de responsabilité civile associées à tous actes délictuels même commis en dehors du territoire des États-Unis d'Amérique.

Il existe certes des conditions particulières complexes, parmi lesquelles la possibilité pour le Gouvernement des États-Unis de faire valoir les intérêts diplomatiques du pays, mais l'immunité réservée en outre par le *Foreign Sovereign Immunities Act* peut être surmontée dans certains cas, parmi lesquels l'atteinte à la propriété des plaignants.

En toute hypothèse, tant les recours formés à la fin des années 1990 contre certaines banques européennes, qui, on l'a indiqué, ont constitué l'un des éléments de contexte de la relance de la réparation contre les spoliations que les recours plus récemment instruits contre la SNCF, paraissent démontrent que l'inaction n'est pas une option.

**Observation n° 19 :** le « forum judiciaire » des États-Unis recèle de fortes potentialités pratiques d'action judiciaire qui ont été largement utilisées dans le dossier des spoliations antisémites.

### **3. Une réparation collective exemplaire, la dotation attribuée à la Fondation pour la mémoire de la Shoah**

Conformément à l'une des recommandations de la mission Mattéoli, une fondation privée reconnue d'utilité publique, la Fondation pour la mémoire de la Shoah a été créée concomitamment à l'institution de la CIVS.

Elle assume une mission dont il n'est pas nécessaire de souligner l'importance, les thèmes de son action allant de la mémoire et transmission à l'accomplissement d'une œuvre de solidarité.

Elle finance ses interventions à partir des produits tirés de la dotation qui lui a été accordée, qui lui permettent de disposer d'un budget de l'ordre de 25 millions d'euros par an.

La mission Mattéoli avait recommandé que les biens spoliés en déshérence soient transférés à la fondation.

Compte tenu de la création de la CIVS, dont l'objet principal est précisément de réduire le périmètre des biens en déshérence en procédant aux indemnisations et restitutions individuelles que leur situation justifie, cette recommandation aurait pu être de nature à reporter *sine die* l'apport à la fondation d'une dotation nécessaire à sa mission, si elle avait été trop strictement mise en œuvre.

Le versement, par plusieurs parties versantes, d'une dotation de 393 millions d'euros à la fondation ne correspond ainsi pas strictement à la recommandation de la mission Mattéoli.

Pour autant, la somme n'est pas sans liens avec les constats dressés sur le niveau des biens en déshérence au moment de la constitution de la fondation.

La fixation du montant de la dotation ainsi que la détermination des différents contributeurs traduisent ces liens.

À titre d'illustration, les produits retirés des cessions d'objets d'art et de culture par l'État au début des années 50 ont été manifestement inclus dans le calcul de la dotation. De la même manière, la contribution des sociétés d'assurance à la dotation dévolue à la fondation (de l'ordre de 60 millions d'euros) a pu s'inspirer, plus ou moins étroitement, des travaux entrepris par le secteur et exposés plus haut dans le présent rapport. Il en fut de même pour d'autres contributeurs.

Dans ces conditions, la création de la Fondation pour la mémoire de la Shoah, le statut qui lui a été accordé, la dotation qui lui a été attribuée, constituent différentes expressions d'un acte majeur dans le processus de réparation des spoliations antisémites.

Pour autant, cette forte décision ne saurait être considérée comme équivalente à la réparation individuelle des préjudices subis par les victimes, ce dont d'ailleurs témoigne assez l'existence de la CIVS.

**Observation n° 20 :** pour avoir constitué un acte majeur de la réparation des spoliations antisémites, la création de la Fondation pour la mémoire de la Shoah, qui a pu bénéficier d'une dotation de 393 millions d'euros, ne saurait être considérée comme équivalent à la réparation individuelle des spoliations antisémites.

Par ailleurs, dans le contexte du renouvellement des enjeux présentés par une pleine élucidation de la dette de réparation, qui, évidemment non exclusive de la poursuite prioritaire d'une réparation fondée sur le rétablissement de la justice envers les victimes et leurs ayants-droit, pourrait conduire à devoir se résoudre au constat de l'impossibilité de mettre en œuvre cette forme prioritaire de réparation, la question du devenir des biens reconnus comme devant être intégrés à cette dette de réparation devra être abordée.

Il ne serait certes pas illégitime de se remémorer les voies par lesquelles la France, au détour des années 1990 et 2000, a apporté une contribution forte à l'indispensable œuvre de mémoire<sup>1</sup>, mais il serait également tout à fait justifié que la collectivité nationale fasse très directement œuvre de mémoire en créant, avec le concours de tous ceux qui se consacrent à ce devoir, un nouveau lieu propre à cette œuvre.

---

<sup>1</sup> Voir, en particulier, les développements relatifs aux parts réservées.





## **SECONDE PARTIE**

### **LA COMMISSION D'INDEMNISATION DES VICTIMES DE SPOLIATIONS (CIVS), UNE CONTRIBUTION PRÉCIEUSE, UNE ŒUVRE À COMPLÉTER, DES ÉVOLUTIONS NÉCESSAIRES**

La création de la commission d'indemnisation des victimes de spoliations (la CIVS) par le décret n° 99-778 du 10 septembre 1999 a mis en œuvre l'une des recommandations formulées par la mission Mattéoli.

Si, jusqu'à présent, son action s'est inscrite dans un cadre globalement stable, la commission a connu une histoire de bientôt vingt ans traversée par certaines évolutions qu'il importe aujourd'hui d'amplifier.

Son bilan manifeste de vraies réussites, à commencer par l'ancrage fortement symbolique auprès du Premier ministre d'une autorité administrative chargée de redonner de l'élan à la cause en déshérence au moment de sa création que représente l'impérative réparation des spoliations antisémites.

Son activité a été, somme toute, très soutenue, du moins dans certains domaines, et, alors que la matière qu'elle devait traiter était incontestablement des plus sensibles, ses décisions ne semblent avoir que rarement engendré de décisives contestations de la part des demandeurs.

Elle a su offrir la démonstration de son utilité et constituer pour la communauté internationale un gage de crédibilité de l'action de réparation conduite par la France.

Néanmoins, force est de compléter ce panorama, le bilan de la CIVS ressortant comme nettement plus mitigé sur d'autres plans, sans que ces nuances plus sombres lui soient principalement imputables.

La conception de la mission de la CIVS et le format qui lui a été donné ont joué. Elles sont loin d'être seules en cause.

Certes, outre la critique des moyens, celle de certains choix, parfois discutables, doit être envisagée. Mais, finalement, ces réserves ressortent comme moins fondamentales que le constat principal d'un défaut partiel d'adéquation de la structure aux finalités essentielles de l'action de réparation. Somme toute, la CIVS n'a pas été mise en mesure de satisfaire pleinement l'ardente ambition qu'il lui a été donné d'incarner.

C'est plus généralement que l'œuvre de réparation des spoliations, manque d'une structuration suffisante, ce défaut de constitution rejaillissant nécessairement sur l'action de la CIVS.

Pour mieux finir d'honorer la dette de réparation qui demeure, dont les progrès de la connaissance ont renouvelé la perception, il convient de renforcer les moyens à notre disposition.

Dans ce processus, la CIVS peut offrir un ancrage solide, à condition d'être « augmentée » et de pouvoir trouver un environnement plus favorable à l'accomplissement de sa mission.

De prime abord, à ce jour, les enjeux financiers de la réparation des préjudices subis pendant l'Occupation appellent une approche contrastée.

D'un point de vue strictement quantitatif, une forme de décrue doit être constatée. Après avoir engagé régulièrement plusieurs dizaines de millions d'euros par an, l'ampleur des indemnisations versées ces dernières années est désormais bien moindre. Elles sont passées sous la barre de la dizaine de millions d'euros.

Pour autant, ces constats n'épuisent pas le problème.

D'une part, force est de constater qu'une dette de réparation demeure, même dans les domaines où les préjudices subis ont pu être assez convenablement répertoriés et globalement réparés<sup>1</sup>.

D'autre part, dans d'autres champs de la spoliation, la contribution de la CIVS à la réparation parfois difficile à apprécier, suggère des insuffisances, voire des défaillances. Sous cet angle, les spoliations d'objets d'art, mais aussi de certains objets culturels, les livres au premier chef, présentent des enjeux d'une ampleur telle qu'une forte mobilisation s'impose.

Il importe de prendre toute la mesure des progrès à accomplir si l'on souhaite qu'une mission qui, pour n'être pas exempte de toute appréciation critique, a été conduite dans la dignité, soit parachevée.

## **I. LA CIVS, UN ACTEUR DE LA RÉPARATION CONFRONTÉ À UNE MISSION DIFFICILEMENT MAÎTRISABLE**

Si la CIVS est directement issue des travaux de la mission Mattéoli, sa création doit également être resituée dans un contexte historique, celui des années 1990 où les spoliations commises pendant la Seconde Guerre mondiale sont revenues dans le débat public, à l'échelon international.

Elle a constitué une initiative forte de la France pour sortir du déni de réparation qui s'était installé. Pourtant, la CIVS n'est pas apparue pleinement constituée au moment de sa création. Elle a dû peu à peu

---

<sup>1</sup> *Il va de soi que la valeur ajoutée de la CIVS en termes de réparation ne peut être toujours appréciée avec suffisamment de précision ne serait-ce que parce que les contours de la dette de réparation sont tributaires d'un solde entre les spoliations subies et les réparations mises en œuvre à l'aube de sa création qui est susceptible de cumuler les erreurs portant sur l'un et l'autre de ces deux termes.*

s'inventer elle-même à partir d'une origine juridiquement paradoxale et selon des choix qui, pour certains, peuvent apparaître restrictifs quand d'autres, plus accueillants aux demandeurs, n'ont toutefois pas repoussé les limites d'une instance confrontée à un devoir de réparation qu'elle n'a pas les moyens d'assurer de façon suffisamment active.

#### **A. UN ANCRAGE JURIDIQUE SOMMAIRE ET PARADOXAL**

Le portage juridique de la CIVS peut apparaître paradoxal sous divers angles, cette situation présentant des enjeux qu'il convient d'exposer.

En outre, force est de constater que l'encadrement juridique des attributions de la CIVS, particulièrement sommaire, l'a conduite à des choix de doctrine dont certains ont pu être discutés pour être apparus excessivement restrictifs.

##### **1. Un portage juridique contestable et paradoxal compte tenu de l'éminente dignité des missions attribuées à la CIVS et des enjeux internationaux auxquels répond son existence**

###### *a) La déclinaison de principes éminents de notre patrimoine constitutionnel*

Il faut convenir qu'il existe un premier hiatus entre la dignité des compétences attribuées à la CIVS et le rang relativement second de son texte institutif : un simple décret, déjà mentionné, au demeurant immédiatement suivi d'un deuxième appelé à corriger les conditions d'organisation et de fonctionnement de la commission, le décret n° 2000- 932 du 25 septembre 2000.

Dans la plupart des pays européens dotés d'une procédure ayant le même objet que celui de la CIVS, celle-ci a été organisée sur la base d'une loi.

Le choix d'un support réglementaire, pour être contestable au vu de la solennité de l'œuvre de justice dont est chargée la commission, n'est peut-être pas manifestement contraire à la hiérarchie des normes. Toutefois, la création de la CIVS, du fait de l'objet de la commission, aurait gagné à être inscrite dans le droit fil de nos principes constitutionnels les plus éminents et, ainsi à être accueilli par la loi. Le choix de la loger dans une enveloppe réglementaire n'est pas sans conséquence fâcheuses. Il a pour effet de faire dépendre l'existence même de la commission d'une simple décision administrative, comme on a pu le vérifier en 2009 et en 2014, deux décrets de prorogation de la commission ayant été alors décidés sans que le Parlement, qui ne connaît de la CIVS qu'à l'occasion des textes financiers ne soit impliqué dans des choix qui, pourtant, relèvent sans conteste de questions de principe.

**Observation n°21 :** il est regrettable que le législateur n'ait pas été saisi de la création de la CIVS, dont l'objet essentiel correspond à la déclinaison de nos principes constitutionnels les plus éminents.

*b) La CIVS, gage de crédibilité de la France au regard de ses engagements internationaux*

Pour autant, la commission peut également être considérée comme trouvant son fondement dans les engagements internationaux de la France, son existence paraissant découler des principes de Washington applicables aux confiscations des œuvres d'art par les nazis et de l'accord de Washington.

S'agissant des principes de Washington, qui ont fait l'objet d'une déclaration commune de 44 États le 3 décembre 1998, il y a lieu de se référer au onzième d'entre eux qui énonce que les « *nations sont invitées à mettre en place des processus nationaux pour appliquer ces principes, notamment dans la mesure où il s'agit de nouveaux mécanismes de résolution des différends permettant de régler des problèmes de droit de propriété* ».

Si la lettre de ce texte paraît compatible avec une extinction de la CIVS, son esprit semble plus difficile à concilier avec une telle éventualité.

Celle-ci semble plus encore exclue par l'accord conclu à Washington entre la France et les États-Unis d'Amérique le 18 janvier 2001, qui, relatif aux seules spoliations bancaires, mentionne explicitement la commission.

Il convient à ce stade de mentionner l'importance pratique de l'existence de la CIVS dans le contexte où elle constitue une preuve de la bonne foi de la France dans l'accomplissement du devoir de réparation des spoliations.

On pourra se référer sur ce point à l'importante décision rendue le 26 mars 2018 par la Cour de district fédérale des États-Unis (district Nord de l'Illinois) dans l'affaire Calin, Piquard et Cherrier contre la SNCF (affaire des spoliations prétendues de la responsabilité de la SNCF à l'occasion des déportations).

**Observation n° 22 :** malgré un texte institutif de faible niveau dans la hiérarchie des normes françaises, paradoxal au vu de l'importance de sa mission, l'existence de la CIVS prolonge et assoit la crédibilité d'engagements internationaux de la France au respect desquels il convient de porter une attention sans failles.

## **2. Un texte créateur lapidaire sollicitant « l'imagination créatrice » des membres de la commission, orientée vers des principes aux effets parfois restrictifs**

Ramassé en une dizaine d'articles, le décret de 1999 pose quelques principes d'organisation et de fonctionnement, vite révisés, décrit sommairement la procédure, mais, surtout, énonce l'objet de la commission dans les termes suivants :

*« Il est institué auprès du Premier ministre une commission chargée d'examiner les demandes individuelles présentées par les victimes ou par leurs ayants droit pour la réparation des préjudices consécutifs aux spoliations de biens intervenues du fait des législations antisémites prises, pendant l'Occupation, tant par l'occupant que par les autorités de Vichy.*

*La commission est chargée de rechercher et de proposer les mesures de réparation, de restitution ou d'indemnisation appropriées ».*

Le texte peut être considéré comme particulièrement lapidaire au point que, selon les termes mêmes du premier rapport d'activité qu'elle a publié, devant « mettre en œuvre un texte réglementaire succinct, tant par son contenu que par la procédure qu'il fixait », « les critères d'indemnisation, tout comme les conditions de recevabilité des requêtes, (ont imposé) à la Commission, l'exercice étendu d'un pouvoir d'imagination créatrice ».

Celui-ci a conduit à des décisions contestables qui ont abouti, sur certains points, à dégager une conception restrictive de l'activité de la commission.

### *a) Un texte créateur lapidaire*

#### *(1) Le choix contestable de ne pas indemniser le préjudice moral*

D'emblée, la commission a décidé de n'indemniser que les préjudices matériels, à l'exclusion des préjudices moraux, liés aux spoliations.

Ce choix, qui paraît restrictif, indiquait au surplus dès le départ que la commission ne jouerait pas le rôle d'une instance morale pouvant, par exemple, recommander l'exercice de poursuites pénales, que la nature des crimes perpétrés peut toujours permettre d'envisager.

#### *(2) Un éventail des mesures de réparation constituant en partie une « fausse fenêtre »*

L'énoncé des compétences confiées à la commission se réfère à une trilogie des mesures qu'elle est chargée de rechercher et de proposer qui peuvent être *de réparation, de restitution ou d'indemnisation...* ». Le texte pose par ailleurs le principe d'une réparation appropriée.

La trilogie autour de laquelle s'organisent les propositions que la commission est appelée à formuler laisse un peu dubitatif sur la place particulière que pourrait occuper le premier de ses termes compte tenu de l'évocation de mesures de restitution et de mesures d'indemnisation dans ses deux autres termes. La commission ayant à statuer sur des demandes individuelles présentées par les victimes ou par leurs ayants droit *pour la réparation des préjudices consécutifs aux spoliations de biens intervenues du fait des législations antisémites prises, pendant l'Occupation, tant par l'occupant que par les autorités de Vichy*, on ne voit pas clairement quelles autres mesures que la restitution ou l'indemnisation pourraient intervenir au titre de la réparation des préjudices allégués devant elle, une fois écartée toute vocation pénale en sorte que si le premier terme (la « réparation ») doit être compris comme désignant la mission générale de la commission, les deux suivants décrivent les voies concrètes de mise en œuvre de cette mission.

Quant à ces dernières, leur dualité suggère un choix que la référence à un critère de pertinence induite par l'adjonction du terme « appropriées » pour qualifier les mesures attendues de la commission aurait pu orienter, mais qui, en réalité, est resté principalement dicté par des considérations pratiques.

De fait, on aurait pu s'attendre à une proportionnalité entre le préjudice et la mesure de réparation de sorte que celle-ci soit réellement adéquate. Une sorte de matrice ordonnée autour d'un ensemble de couples unissant les différents préjudices et la nature de la réparation qui leur est naturellement convenable aurait pu s'imposer. À tout le moins, une sorte d'ordre de priorités des mesures de réparation sous-jacent au texte aurait pu devoir s'en déduire.

Ainsi, la spoliation d'une œuvre d'art paraît devoir naturellement prendre la forme d'une restitution plutôt que celle d'une indemnisation sauf à démontrer l'impossibilité de resituer la chose en nature.

Il est loin d'être démontré que la pratique de la commission ait suivi cette logique.

Bien au contraire, il semble que les difficultés rencontrées dans les opérations de restitution aient longtemps conduit la commission à allouer préférentiellement des indemnités pour assurer la réparation des spoliations ayant porté sur les objets d'art et de culture.

Cette issue, décevante, qui, incidemment aboutit à consolider des situations très contestables, à savoir la détention d'objets spoliés par des propriétaires à la légitimité très inégale, au prix d'un effort supporté par les contribuables, découle assez largement de l'inadaptation des moyens d'action de la commission au regard de la problématique des restitutions matérielles.

**Observation n° 23 :** alors que la réparation des préjudices causés par les spoliations antisémites avait été placée sous un régime de proportionnalité, laissant envisager une correspondance entre la nature de la spoliation et celle de la réparation, les difficultés rencontrées pour assurer la restitution, en particulier dans le domaine des objets d'art et de culture, ont conduit à privilégier une réparation par les indemnisations. Les trop faibles moyens et prérogatives accordés à la CIVS ont ainsi abouti, dans certains cas significatifs, à une issue décevante tant pour les victimes qu'au regard de l'œuvre de justice dans la mesure où les contribuables ont pu être conduits à consolider des détentions d'objets d'art et de culture très inégalement légitimes.

*b) Une « imagination créatrice » tendant à dégager des solutions parfois restrictives*

Le premier rapport d'activité de la commission témoigne des nombreux arbitrages rendus par la CIVS dans le sens d'une définition de son activité de réparation, qu'on peut juger restrictive sur plusieurs plans.

C'est ainsi que différentes exclusions ont été décidées dès l'origine, du fait des conditions exigées pour que soit reconnue une spoliation indemnisable, des limites posées pour que soit pris en compte un préjudice, enfin, de l'application du principe de la chose décidée.

Ainsi, posant **trois conditions cumulatives** à son activité de réparation, celle-ci a-t-elle :

- au titre de la condition d'un lien entre le préjudice et les lois antisémites, exclu d'indemniser des dommages de guerre (ex: bombardements), des mesures de réquisition, des conséquences d'infractions à la législation sur les changes ou sur le transport de liquidités, ou des conséquences de faits délictueux ("braquages" sans rapports directs avec l'application des législations antisémites), même si, sur ce point, une certaine évolution semble être intervenue par laquelle les pillages antisémites sont admis comme faits générateurs d'une spoliation, au même titre que l'application des lois et règlements discriminatoires ;

- au titre de la condition de matérialité du préjudice, exclu la réparation du préjudice moral ;

- au titre de l'imputabilité du préjudice aux autorités françaises ou occupantes sur le territoire français ou assimilé (Tunisie par exemple), y compris en Alsace-Moselle, exclu les spoliations intervenues en Pologne, Allemagne, Autriche, Roumanie, par exemple quand bien même elles auraient eu pour victimes des résidents nationaux.

**En outre, la commission a consacré certaines exclusions et semble déduire de situations de fait certaines limites.**

---

Au titre des exclusions, **elle a écarté la prise en compte du manque à gagner** (perte de bénéfices, loyers non perçus, perte de ressources résultant de l'impossibilité d'exercer une activité professionnelle), des **dépenses occasionnées par l'éloignement dû à la guerre** (persistance du versement des loyers, frais de garde-meubles) et, plus généralement, des frais engagés pour assurer la vie quotidienne dans la clandestinité (tout en admettant la réparation des spoliations de logements de refuge, qui relève d'une logique générale de réparation des spoliations immobilières).

**Dans ce cadre, l'exclusion du manque à gagner du fait des interdictions professionnelles prononcées à l'encontre des Juifs peut apparaître comme tout particulièrement discutable<sup>1</sup>.** En effet, ces interdictions ont constitué le premier signal très fort de discrimination antisémite. Ainsi, la loi du 3 octobre 1940 portant statut des Juifs comportait une longue liste de professions interdites, liste allongée le 2 juin 1941. L'impact en a été ample et rapide : à titre d'illustration, on mentionnera que, très vite, des révocations massives interviennent dans la fonction publique. Par ailleurs, des préjudices assez proches dans leur nature ont pu, de leur côté être réparés, comme ceux résultant de la privation des droits de propriété dans les entreprises aryanisées.

Les préjudices résultant des interdictions professionnelles doivent, pour être indemnisés, d'une part, résulter de l'application des lois antisémites prises par le régime de Vichy ou des décisions de l'occupant et, d'autre part, consister en la perte définitive ou quasi définitive d'un élément matériel du patrimoine ou assimilé tel les éléments corporels ou incorporels d'un fonds de commerce ou d'une société aryanisée, ou la clientèle et la clientèle d'une profession libérale.

En revanche ne sont indemnisés, ni les préjudices moraux, ni les pertes de revenus consécutifs à l'application des textes susvisés. En particulier, elle a considéré que le préjudice résultant de la cessation d'activité ne constitue pas un acte de dépouillement par violence ou par fraude d'un bien matériel appartenant à autrui, que suppose la spoliation. Dans ces conditions, elle n'a pas admis le droit à indemnité d'ayants droit de personnes qui avaient subi un préjudice du fait qu'elles avaient cessé leurs activités de commerçant ou de voyageur de commerce pour fuir les rafles, dont avaient été victimes d'autres membres de leur famille.

Cette limitation de l'indemnisation, qui constitue une **exception au principe général en droit français d'indemnisation totale de tous les éléments constitutifs d'un préjudice (matériels et moraux)** a reçu une justification dans les réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial où il est indiqué qu'elle « *trouve son fondement dans le souci des pouvoirs publics*

---

<sup>1</sup> Au demeurant, sous réserve de vérifications plus amples, il semble, à la lecture de l'avis de l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État Mme H. de février 2009 qu'un régime d'indemnisation des préjudices professionnels des personnes déportées plus avantageux soit en vigueur.



*de maintenir la plus grande égalité possible entre toutes les personnes atteintes dans leur patrimoine au cours de cette période, du fait notamment des actions et charges de guerre proprement dites. En effet bombardements, mobilisation du chef d'entreprise n'ont pas donné lieu à indemnisation ou réparation des pertes de revenus engendrées ».*

Cette justification n'apparaît guère de nature à susciter l'adhésion dès lors qu'un devoir particulier de réparation a été consacré dans le cadre des spoliations antisémites, les préjudices évoqués dans la réponse ne relevant pas de ce type de crime. En toute hypothèse, force est d'admettre que la jurisprudence de la commission n'a à ce jour jamais été remise en cause par le Conseil d'État.

**On peut affirmer que la commission s'est ainsi montrée notablement restrictive dans le domaine des préjudices afférents aux statuts des personnes ou aux menaces pesant sur elles à raison de leur qualité, ce qui apparaît fâcheux au vu de la nature des crimes commis.**

**Observation n° 24 :** le choix de rompre avec le principe d'indemnisation totale de tous les éléments constitutifs d'un préjudice, qui, en particulier, s'est incarné dans la décision de ne pas indemniser les pertes de revenu résultant des interdictions professionnelles infligées aux personnes considérées comme juives doit être considéré comme particulièrement regrettable, malgré sa validation jurisprudentielle.

Par ailleurs, s'agissant de l'application du principe d'équité, invoquant la situation de personnes déjà indemnisées et ne présentant pas de nouvelle requête, la commission a décidé que, de ce fait, il ne pouvait être question de remettre en cause les indemnités déjà accordées (réparation au titre des dommages de guerre par la France ou indemnisation par l'Allemagne dans le cadre de la loi Brügg). Cette solution a toutefois été modérée en ses conséquences par l'application de quelques modulations : erreurs manifestes (erreur dans la composition de la famille ou la composition de l'appartement révélée par des pièces du dossier ou des documents de preuve fournis par les ayants droit) ou limitation arbitraire du montant de l'indemnité (ex : réduction pour "duretés particulières" de la loi Brügg du fait de la tardiveté des demandes d'où réévaluation dans la limite de cette réduction).

*c) En matière d'évaluation des préjudices, des pratiques discutables*

Les règles d'évaluation des indemnisations accordées par la commission varient en fonction des préjudices allégués, mais également du degré de connaissance des éléments des dossiers présentés à elle qu'elle peut se forger.

Faute de pouvoir apprécier tous les préjudices subis individuellement dans le cadre de demandes qui peuvent être très complexes, il arrive à la commission de recourir à des indemnisations forfaitaires.

Dans ce cas comme dans d'autres, elle suit globalement le principe selon lequel l'indemnité est calculée en fonction du préjudice subi dans le contexte du cadre de vie de l'époque et sur la base du coût de remplacement éventuel des objets spoliés.

Seule une analyse détaillée et approfondie des recommandations de la commission permettrait d'apprécier si les conditions de détermination des indemnités – présentées sommairement dans l'encadré ci-dessous – sont réellement de nature à compenser les préjudices subis.

### **Indications générales sur les règles suivies pour fixer les indemnités**

#### **Pillage d'appartement et logement de refuge**

La Commission se réfère aux forfaits retenus en application de la loi Brüg (réévalués en valeur 2001) ou se fonde sur une police d'assurance de l'époque (réactualisée).

Elle peut accorder un complément à l'indemnité précédemment versée :

- au titre des dommages de guerre, en se réservant le droit de rectifier une erreur de calcul commise à l'époque. Le complément se fait alors à hauteur des barèmes de la loi Brüg ;
- dans le cadre de la loi Brüg si l'indemnisation n'a pas été totale ou en cas d'erreur matérielle manifeste.

La Commission tient compte de la catégorie de logement et du nombre d'occupant. Les immeubles sont classés par référence à **la loi de 1948 (pratiquement la Commission retient le plus souvent la catégorie 3A)**. Concernant la composition des appartements : la cuisine est considérée, dans certains cas, comme pièce d'habitation eu égard à l'exiguïté de certains appartements et de la composition de la famille. Certaines pièces ne peuvent être indemnisées cumulativement comme pièces d'habitation et comme pièces à usage d'atelier. Il arrive, eu égard à la situation de fortune des victimes et des circonstances dans lesquelles la spoliation des autres biens est intervenue, que la Commission accepte de recommander l'octroi d'une indemnité au titre des vols de bijoux, évaluée sur la base de l'équité et des pièces versées au dossier. Les barèmes de la loi Brüg retiennent, pour chaque catégorie de logement, un pourcentage pour la valeur des "biens somptuaires", de telle sorte qu'en général, il n'y a pas lieu d'accorder une indemnisation complémentaire pour des objets de valeur.

Un ou plusieurs logements de refuge peuvent faire l'objet d'une indemnisation à partir d'un temps significatif d'occupation. Le second pillage est présumé lorsqu'un membre de la famille est arrêté sur son lieu de refuge. Pour les autres cas, il convient d'indiquer les indices établissant le pillage ou la nécessité de s'enfuir du logement en abandonnant les meubles qui s'y trouvent, la Commission prend en effet en compte les éléments ainsi que la durée de résidence de la famille dans le logement de refuge. Ce forfait est de 5 360 euros.

**La spoliation professionnelle et immobilière**

La spoliation professionnelle concerne les préjudices liés à des activités artisanales, commerciales industrielles ou libérales (médecins, dentistes, avocats...). La Commission indemnise les stocks de marchandises (matières premières et produits finis), les matériels et les agencements saisis, détériorés ou détruits. Elle indemnise la perte d'éléments incorporels (droit au bail) lorsque « l'aryanisation » de l'entreprise a conduit à sa liquidation. La Commission prend également en compte les éléments figurant dans les déclarations faites auprès de l'Office des biens et intérêts privés (OBIP) et qui n'auraient pas abouti à des indemnisations.

Pour l'évaluation des ateliers d'artisans se trouvant dans l'appartement, elle applique un forfait, susceptible de varier selon l'importance de l'atelier (nombre de machines et autres matériels). Pour le reste, la Commission prend en considération les éléments du dossier : chiffres d'affaires, stocks, valeur du matériel, notamment les rapports des administrateurs provisoires tout en revalorisant les chiffres qui y figurent car issus de déclarations volontairement sous-évaluées. La CIVS se réfère, par ailleurs, pour l'estimation des éléments des fonds de commerce, aux indications figurant dans les ouvrages de doctrine - Fauliot, Ferbos et Francis Lefebvre - et aux éléments d'information fournis par les chambres syndicales en fonction des données de l'époque.

La Commission tient compte également du caractère forcé de certaines ventes éventuellement sous-évaluées ou réalisées dans des conditions particulières s'agissant de ventes aux enchères. La Commission est attentive au fait de la reprise éventuelle de l'exploitation après la guerre, ainsi que des réponses faites au questionnaire adressé par le Service des restitutions, dirigé par le Professeur Terroine. Lorsqu'une entreprise, liquidée du fait de « l'aryanisation », a été réactivée à la même adresse et avec la même enseigne, la Commission considère que la valeur de tous les éléments constituant le fonds aryanisé n'avait pas entièrement disparu. Par contre, la Commission tient compte de la moins-value résultant du pillage d'un fonds de commerce, que son propriétaire a vendu, en l'état, à la Libération.

La Commission est confrontée, pour les spoliations immobilières professionnelles ou non, à deux cas de figure :

- en majorité, les biens étaient vendus par un administrateur provisoire ou sous la pression de celui-ci. Les prix de vente pouvaient être dans certains cas minorés. Tout le monde, sauf la population dite juive, pouvait se porter acquéreur,

- afin d'éviter la mise sous administration provisoire ou pour fuir un contexte rendu difficile par les législations antisémites, certaines personnes vendaient, dans l'urgence et à des prix très inférieurs à ceux pratiqués sur le marché, leurs appartements. Cette vente pouvait être effectuée par l'intermédiaire d'un notaire.

Après-guerre, il était possible dans ces deux cas de faire annuler ces ventes et de récupérer son bien. Si le bien n'a pas été restitué à son légitime propriétaire, la Commission indemnise le préjudice sous réserve que la spoliation soit avérée.

**La confiscation des avoirs bancaires**

Les indemnisations bancaires sont régies par l'Accord de Washington conclu entre les gouvernements français et américain le 18 janvier 2001 (voir infra).

### **Les œuvres d'art spoliées**

Suivant les principes de la Conférence de Washington du 3 décembre 1998, de la Résolution 1205 du Conseil de l'Europe du 5 novembre 1999 et de la Déclaration de Vilnius du 5 octobre 2000, la CIVS propose des mesures de réparation, de restitution ou d'indemnisation pour les œuvres culturelles spoliées en statuant « en équité » à partir des documents produits, des témoignages datant de l'époque des faits, de la présence des œuvres dans les catalogues raisonnés ou les inventaires. Les conditions de la réparation de cette catégorie de spoliations, qui font l'objet de développements particuliers dans le présent rapport, ressortent comme particulièrement discutables (voir *infra*).

### **Le passage de la ligne de démarcation et des frontières**

Lorsque le versement à un passeur pour franchir la ligne de démarcation ou la frontière est invoqué expressément et apparaît vraisemblable, mais que l'on ne dispose pas de preuve ou de présomptions permettant de déterminer le montant de la somme versée, une indemnité est allouée par personne. Cette indemnité forfaitaire est de 110 euros par passage par personne antérieur à la rafle du Vel d'Hiv (16-17 juillet 1942), et de 570 euros après cette date.

**Cette modulation, pour tenir compte de l'évolution des circonstances historiques, semble bien vétilleuse aux yeux d'un observateur d'aujourd'hui.**

### **Les valeurs laissées dans les camps en France**

En ce qui concerne les liquidités laissées par les déportés au moment de leur internement dans les camps en France, il est établi que les valeurs dont ils étaient porteurs n'étaient pas toujours répertoriées avec précision par les carnets de fouille, lorsqu'ils existaient.

Sur la base des travaux de la mission Mattéoli, la Commission considère que la valeur moyenne des avoirs détenus s'élevait à 3 000 francs de l'époque, d'où l'octroi d'un forfait de 930 euros, ce forfait n'étant appliqué que lorsque les archives ne permettent pas de retrouver le montant exact confisqué ou que celui-ci lui est inférieur.

*Source : Réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial*

**Dans ce contexte d'incertitude sur l'adéquation de la valorisation des préjudices avec leur réalité, certaines données méritent d'être mises en évidence.**

En premier lieu, il existe une **forte dispersion des indemnités accordées** selon le préjudice envisagé.

La valeur moyenne d'une indemnisation pour une spoliation matérielle s'établit à environ 20 000 euros en 2016. Toutefois, certains dossiers relatifs à des spoliations de biens culturels mobiliers importants peuvent déboucher sur une indemnisation nettement plus conséquente.

À titre indicatif :

- le montant des indemnisations accordées par la CIVS pour les dossiers relatifs à la spoliation de biens culturels mobiliers a été de 35 754 011 euros ;

- le montant minimum accordé (pour un instrument de musique) a été de 100 euros ;

- le montant maximum accordé (pour une collection de tableaux) a été de 5 000 000 euros ;

- le montant moyen pour des dossiers mentionnant une ou des « œuvres d'art » a été de 120 724 euros ;

- la valeur moyenne des indemnisations pour une spoliation bancaire à la charge de l'État s'est établie en 2016 à 12 564 euros.

D'un autre point de vue, le choix d'une évaluation aux conditions économiques de l'époque<sup>1</sup> peut sembler discutable étant donné ces conditions. Il aboutit, même corrigé de l'application d'une indexation sur les prix, à geler le préjudice au moment de la commission de la spoliation, alors même que celui-ci pourrait être considéré comme un préjudice continu passible d'une estimation selon les valeurs les plus rapprochées du moment de l'indemnisation.

Même si, microéconomiquement, les règles d'évaluation des indemnisations retenues peuvent ponctuellement se révéler plus favorables que la règle alternative envisageable d'une évaluation du préjudice au moment de sa réparation, elles apparaissent globalement moins favorables, ignorant d'autant plus la valorisation des patrimoines associée à la croissance économique que la durée entre la spoliation et son indemnisation est longue.

**Observation n° 25 :** les règles suivies pour évaluer les préjudices réparés par la commission peuvent être considérées comme discutables en principe dans la mesure où les préjudices subis par les victimes auraient pu être considérés comme des préjudices continus, indemnisables aux conditions du moment de leur réparation plutôt qu'à celles de la décision de la commission des spoliations. Certes, une revalorisation destinée à tenir compte de l'inflation et a pu, en certains cas, se trouver favorable aux bénéficiaires, mais il est peu douteux que certains préjudices auraient été mieux indemnisés avec une règle d'évaluation alternative.

**Recommandation n° 8 :** dresser un bilan des effets associés au choix des règles d'évaluation des préjudices par rapport à une estimation reposant sur les conditions de valorisation prévalant au moment de la réparation.

<sup>1</sup> Il existe une exception pour les œuvres d'art, le préjudice étant évalué sur la base des valeurs de marché de 1956.

## ***B. UNE COMMISSION VOUÉE À L'OUVERTURE MAIS DANS UN CADRE QUI DEMEURE LIMITANT AU REGARD DES EXIGENCES DE RÉPARATION***

Par contraste avec l'effet quelque peu restrictif de certains points de sa doctrine de réparation, la pratique de la commission semble pouvoir être considérée comme plutôt permissive au regard des règles usuelles suivies par les juridictions en matière de réparation des préjudices.

Il convient de souligner ici que la commission, pour s'inspirer des pratiques juridictionnelles, n'est pas une juridiction. Elle échappe ainsi à certaines contraintes qui, tout en offrant des garanties aux justiciables, peuvent limiter le service rendu par des juridictions dont les compétences sont strictement définies. Dans ce contexte, la CIVS a pu apporter des réponses plus souples aux demandes qui lui ont été adressées et développer une sorte de culture « méta-juridictionnelle » appropriée aux difficultés des dossiers aux fortes spécificités qu'il lui incombe de traiter.

Si cette situation a pu s'accompagner d'inconvénients qui seront exposés plus loin dans la partie du présent rapport consacrée à la réparation des spoliations ayant touché les œuvres d'art, elle offre quelques avantages appréciables, qu'il serait utile d'exploiter plus pleinement.

**Observation n° 26 :** la qualité « méta-juridictionnelle » de la CIVS présente, malgré certains inconvénients qu'il serait possible de surmonter, des avantages en termes de souplesse d'action qu'il conviendrait de mieux exploiter.

D'une certaine manière, cette ouverture de la CIVS apparaît comme l'issue logique des demandes dont elle est saisie qui n'auraient guère de chance de recevoir une suite favorable dans le cadre du droit commun.

Quoiqu'il en soit, les adaptations procédurales mises en œuvre ainsi que les conditions effectives d'une activité, qui ne se borne pas toujours à accueillir ou rejeter les requêtes reçues, n'ont pas été jusqu'à permettre le dépassement des limites d'une commission, dont le sens des attributions ayant été d'emblée compris comme consistant à répondre à des demandes individuelles, n'a pas les moyens d'une action suffisamment active.

### **1. Une instance qui se veut accueillante aux demandeurs**

À titre liminaire, il convient d'évoquer, dans le cadre général d'une procédure dénuée de tout excès de formalisme, certains des avantages résultant de l'existence d'une instance administrative spécialisée pour traiter les demandes de réparation des spoliations.

La spécialisation de la CIVS confère a priori aux demandeurs les avantages de la professionnalisation de la réponse de l'organisme saisi liée à sa spécialisation. Si le recours à des rapporteurs extérieurs qui peuvent exercer d'autres fonctions peut atténuer la puissance de cet atout, malgré tout, hors période de rotation excessive des rapporteurs, une sorte de vivier de compétences se trouve ainsi disponible pour traiter des questions parfois complexes. La disposition d'effectifs permanents, certes en trop faible nombre et qu'il conviendrait de diversifier (voir *infra*), assure un socle de compétences indispensable à la bonne exécution de la mission.

Par ailleurs, le faible formalisme des procédures s'incarne encore dans le fait que la représentation par un avocat n'est pas exigée devant la commission. Elle est toutefois possible et certaines demandes ont été appuyées par les conseils des demandeurs. L'absence de condition de représentation, même dans des dossiers à enjeux financiers significatifs, supprime un obstacle à la saisine de la commission en en faisant une procédure réellement gratuite. Il est sans doute possible de nuancer cet avantage en faisant valoir que cet « atout » peut se retourner contre ceux qui en bénéficient, mais seule une analyse fine liant représentation par un conseil et issue des demandes examinées par la commission permettrait de donner du crédit à cette hypothèse. En revanche, il semble que l'assistance d'un conseil n'ait pas vocation à être prise en charge au titre de l'aide juridictionnelle, ce qui peut être de nature à décourager certains demandeurs.

**Recommandation n° 9 :** étendre l'aide juridictionnelle aux demandes adressées à la commission.

Enfin, la prise en compte des délais de traitement des demandes permettrait sans doute, malgré de trop notables exceptions (voir *infra*) de faire ressortir un avantage comparatif de la CIVS.

*a) Une précoce adaptation de son fonctionnement destinée à améliorer le rythme de traitement des demandes, mais un stock qui demeure important témoignant d'un manque de moyens qui a toujours été une contrainte pour la commission*

Le flux des dossiers présentés à la CIVS a déterminé celle-ci à préconiser une réforme ses procédures. Elle a sans doute porté ses fruits, mais tout en laissant un stock de demandes à traiter encore élevé à ce jour. Celui-ci semble témoigner d'un manque de personnel tôt identifié par les responsables de la commission.

(1) Une adaptation des conditions de fonctionnement de la commission qui a sans doute porté certains fruits

Le décret n° 2001-530 du 20 juin 2001 a diversifié les formations accessibles à la commission pour examiner les requêtes adressées à elle dans le but d'accroître l'efficacité de la commission en accélérant le rythme de traitement des demandes. Cette adaptation du fonctionnement de la commission a permis d'accélérer le rythme de traitement des demandes, mais le stock à résorber reste à ce jour non-négligeable.

Les requêtes peuvent être désormais examinées par trois formations distinctes.

**- La formation plénière :**

La formation plénière, dont le quorum est de six membres, est réservée aux questions de principe soulevant des problèmes liés aux situations historiques et factuelles les plus complexes. Le nombre des dossiers traités sous cette forme chaque année - de cinq à sept lors des débuts de la commission et jusqu'à une cinquantaine en 2014 - varie en fonction de la difficulté des requêtes.

**- La formation restreinte :**

La formation restreinte constitue la formation la plus fréquemment réunie. Les requêtes examinées par cette formation ne présentent pas de difficultés au regard des questions de principe. Le quorum est fixé à un niveau relativement bas (trois membres) si bien que cette procédure a permis de démultiplier les séances, et, partant, un accroissement très important du nombre des requêtes examinées.

**- L'examen par le « Président statuant seul » :**

Le décret a également donné au président la possibilité de statuer seul. Les requêtes examinées dans ce cadre sont choisies en fonction de l'urgence, déterminée par rapport à la situation personnelle du requérant d'une part, et à l'absence de difficulté particulière, d'autre part. Cet examen par le président est particulièrement suivie dans le cadre des requêtes bancaires présentées devant la Commission, avec pour soutien, une déclaration sur l'honneur (voir *infra*).

L'adaptation des conditions de fonctionnement de la commission a porté ses fruits, comme en témoignent les données ci-dessous, qui font apparaître la « productivité » de chacune des formations de la commission.

**En 2014**, les recommandations émises par le Collège délibérant, réuni en **formation plénière (dix séances)** ont concerné **50 dossiers** tandis que trente-huit séances ont été organisées en **formation restreinte**, au cours desquelles **311 dossiers** ont été examinés, **145 dossiers** ayant été examinés selon la **procédure dite du «Président statuant seul»**.



La procédure du « Président statuant seul » a été étendue à certaines affaires liées à la **gestion des parts réservées et à certaines catégories de demandes complémentaires** (voir *infra*).

(2) Un stock qui demeure important

**Pour autant, il reste à ce jour un stock important de demandes à traiter.**

Le tableau ci-après permet d'apprécier l'évolution du stock de dossiers depuis cinq ans.

	Au 31/12/2013	Au 31/12/2014	Au 31/12/2015	Au 31/12/2016	Au 31/07/2017
<b>Stock</b>	570	440	352	569	537
<b>Nombre de dossiers enregistrés (cumulé)</b>	28 557	28 829	29 101	29 326	29 407

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Le stock des demandes après avoir connu une baisse significative a brusquement augmenté en 2016 et se situe au-delà de 500 demandes depuis. Ces dernières années, les prévisions d'activité de la CIVS prises en compte pour programmer ses crédits dans le cadre des projets de loi de finances ont été régulièrement déjouées, le niveau des dossiers effectivement traités se situant en-deçà des anticipations. Pour 2017, le déficit est considérable, le nombre de recommandations, de 205, laissant apparaître un déficit de près de 150 unités par rapport à la prévision initiale de 350 dossiers traités.

Mais le ressaut observé est également le résultat d'un sursaut dans la prise en compte jusque-là trop insuffisante de situations d'ayants-droit titulaires de parts réservées (voir *infra*).

Il convient de souligner les enjeux d'une gestion en bon temps des demandes présentées à la CIVS. Les délais de traitement les plus courts sont idéalement les meilleurs, sous réserve bien entendu de la qualité des recommandations, qui peut supposer des recherches parfois longues et difficiles.

À cet égard, que l'ancienneté moyenne du stock soit de 1 an et quatre mois n'est guère significatif dans la mesure où de nombreux dossiers ne posent en pratique aucune difficulté appréciable. Cette ancienneté recouvre en réalité des situations sans doute assez différenciées, comme en témoigne l'existence dans le stock à traiter de situations parfois extrêmes, le dossier le plus ancien datant de 2002 pour les dossiers matériels et de 2008 pour les dossiers bancaires.

**Observation n° 27 :** le stock des affaires pendantes devant la commission demeure élevé, certaines situations, heureusement rares, étant marquées par une ancienneté extrême des demandes, particulièrement regrettables au vu des impératifs d'un traitement dans les meilleurs délais des dossiers présentés par les victimes et leurs ayants-droit.

**Recommandation n° 10 :** résorber au plus vite le stock des demandes pendantes devant la commission.

(3) Témoignant d'un manque de personnel tôt identifié par les responsables de la commission

Structurellement en déficit de personnel, la commission semble n'avoir jamais vraiment disposé des effectifs nécessaires à un plein accomplissement du devoir de réparation, certaines dimensions de ce dernier, en particulier la restitution des objets d'art, nécessitant des ressources autrement plus développées que celles attribuées à la CIVS.

Dès les premiers rapports d'activité de la commission, le déficit d'effectifs est clairement affirmé.

Ainsi, le deuxième rapport d'activité (année 2002) fait état d'un effectif de 23 personnes et évalue à 50 le nombre souhaitable des personnels de la CIVS. De même, le troisième rapport (année 2003) ne relève pas de progrès et se conclut ainsi :

*« La CIVS s'efforce de combler la pénurie d'effectifs qui lui sont attribués par les contributions d'agents temporaires mis à sa disposition au cas par cas. Ainsi, avec difficulté, mais aussi avec énergie, elle s'applique toujours à tendre vers plus d'efficacité et à améliorer ses performances. Les résultats seraient encore plus significatifs avec un renfort en personnels permanents, en rapporteurs et en secrétaires des séances ».*

Un certain progrès est toutefois intervenu puisqu'en 2007 la loi de règlement pouvait relever une dotation de 41 ETPT. Cependant, le renfort de moyens a pu être, en partie, plus apparent que réel.

Le plafond d'emplois de la commission n'a jamais vraiment correspondu à un nombre d'emplois effectif. Ainsi les 41 emplois ouverts en 2007 n'ont été consommés qu'à hauteur de 36 ETPT.

Au demeurant, cette situation de sous-emploi a pu, selon la réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial, « justifier » la réduction du

plafond d'emplois intervenue à partir de 2012, de sorte que, depuis 2014, ce plafond est stabilisé autour de 24 ETPT, accentuant une baisse de moyens entamée plus précocement.

La stabilité des emplois ouverts à la commission conduit ainsi à relativiser sensiblement l'indication portée au rapport annuel de 2016 de la commission selon laquelle l'année fut mise à profit pour « *donner des moyens inédits à l'indemnisation des œuvres d'art spoliées, et à leur restitution* » et la mention, en particulier, de renforts humains.

En réalité, le modeste renforcement dont il s'agit n'est intervenu que moyennant quelques reclassements fonctionnels, de très faible ampleur, mais assez significatifs pour ne pas freiner le rythme de traitement des affaires en stock.

### Évolution du plafond d'emplois de la CIVS

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
41	37	37	37	32	28	24	24	24	24	23

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

L'adéquation entre les effectifs de la CIVS et son volume d'activité n'a jamais pu être finement gérée même si le recours à des personnels non permanents pour exercer des fonctions essentielles (celles de rapporteur) a pu assurer une meilleure proportionnalité entre le plan de charge de la commission et les personnels y concourant.

En toute hypothèse, même si la discordance entre les demandes adressées à la commission et ses effectifs est moins nette qu'elle pût l'être, leur niveau demeure une contrainte forte pour la commission même sans considérer un quelconque élargissement de ses missions afin de la rendre mieux à même de répondre au besoin de comblement de la dette de réparation subsistante.

*b) Des pratiques témoignant sur certains points importants d'une « ouverture » de la commission*

(1) Un régime de la « preuve » assoupli en pleine logique avec les attributions de la commission

Dans ses réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial, la CIVS considère qu'elle fait une application souple d'un certain nombre de règles généralement suivies. Cette prétention n'est certes pas infondée, mais elle ne saurait pour autant être admise sans quelques commentaires qui en nuancent la portée.

Elle évoque, en premier lieu, les règles de preuve auxquelles elle dérogerait dans un sens favorisant les demandeurs par rapport à celles prévues par le droit français.

Il en est ainsi d'abord en ce qui concerne la charge de la preuve. Celle-ci incombe en général au demandeur - il s'agit à la CIVS des ayants-droit, soit victime directe, de plus en plus rarement, soit descendants ou héritiers. La CIVS indique que « la charge de la preuve qui leur incombe est considérablement allégée » et que les demandeurs « n'ont qu'un questionnaire à remplir, à partir duquel les services de la CIVS vont eux-mêmes procéder à des recherches, dans les centres d'archives et aux auditions de personnes, notamment des proches, quand cela s'avère nécessaire ».

Par ailleurs, si, s'agissant du lien de parenté entre l'ayant droit et la victime, le régime de sa preuve obéit en droit commun à un formalisme contraignant fondé sur les règles de l'état civil, la CIVS fait, selon elle, « une application assouplie des règles habituelles », et passe par « le recours fréquent à des faisceaux de présomption ».

Enfin, en ce qui concerne la matérialité même de la spoliation, en cas de défaut ou d'insuffisance de documents probants (registre du commerce, documents administratifs ou domestiques, comptabilité, correspondances privées, etc...) et de preuves tangibles résultant de ses propres investigations, la CIVS prend en considération les circonstances ayant entouré la spoliation invoquée (lieu, train de vie, appartenance des victimes à certains milieux, etc...).

Cette façon de voir paraîtrait largement justifiée si la CIVS devait être comptée au nombre des juridictions. Qu'elle ne le soit pas, et que sa mission consiste moins à résoudre des litiges qu'à contribuer à un devoir de réparation qui implique de sa part une recherche active de mesures appropriées n'ôte cependant pas toute légitimité à cette prétention, qu'elle conduit cependant à nuancer largement.

En effet, la mission de la CIVS à laquelle sont présentées des demandes n'est pas de considérer les demandes qui lui sont présentées comme des recours juridictionnels mais bien plutôt comme des demandes de réparation comportant l'indice d'un préjudice majeur dont la réalité historique mérite en soi une recherche, à laquelle il lui incombe, en vertu même de ses attributions, de contribuer. Par ailleurs, il ne peut être donné un complet crédit à la prétention selon laquelle « les déclarations des ayants-droit bénéficient d'une présomption de bonne foi, en vertu de laquelle, les faits qu'elles relatent sont a priori considérés comme reflétant la réalité ». En réalité, cette observation n'a guère de sens compte tenu des missions de la commission et elle se trouve, par ailleurs, comme c'est normal, complétée par un examen minutieux des demandes, sauf en certains cas prévus par le droit (voir *infra*).

(2) Une reconnaissance très large de l'intérêt à agir, mais à laquelle tous les prolongements n'ont pas été donnés

La procédure ouverte auprès de la CIVS est largement accessible, aux victimes elles-mêmes, de plus en plus rares, mais aussi à leurs ayants-droit.

C'est au moment même où la spoliation a été commise que le droit à indemnisation est né. La créance entrée dans le patrimoine de la victime passe ensuite à ses ayants droit.

La Commission applique les règles du droit successoral classique. La qualité d'ayant droit est relativement ouverte. Sont considérés comme « ayants droit » les descendants directs de la personne spoliée. Ainsi, si les biens d'un parent ont fait l'objet d'une spoliation, l'indemnité sera divisée entre ses enfants, qu'ils soient issus d'un premier ou d'un deuxième mariage, et ce quelle que soit leur date de naissance (avant ou après-guerre).

La Commission se reporte aux principes et règles régissant d'une part les successions et d'autre part le régime matrimonial. La CIVS suit les règles du droit commun : droit successoral en ligne directe (sans limites) et en ligne collatérale (frères et sœurs - oncles, tantes/neveux, nièces) et prend également en compte les implications de la qualité de légataire, désigné par voie testamentaire.

Dans ce cadre, la réponse adressée au questionnaire de votre rapporteur spécial comporte, malgré tout, la mention selon laquelle « *la Commission se réserve également le droit d'apprécier de façon sensiblement moins favorable la demande présentée par un héritier éloigné en l'absence de tout document juridique* », position dont la portée précise est difficile à déterminer, mais qui est susceptible d'exercer certains effets restrictifs, compte tenu des particularités de la mission de la commission.

Là n'est qu'une des difficultés que représentent les conditions d'accès au processus de réparation impliquant la commission.

Elle peut être appréciée en tenant compte des difficultés pouvant exister pour toute généalogie à s'établir, difficultés évidemment renforcées pour les personnes concernées, du fait de l'histoire des familles touchées par les persécutions antisémites et de la documentation afférente. En particulier, un assez grand nombre de ces familles ont perdu les moyens d'établir leur identité soit par les atteintes subies, soit par leur dispersion dans le monde. Il peut être particulièrement difficile à un ayant-droit sans plus de lien avec la France que de mémoire d'établir sa qualité.

Ces obstacles n'empêchent pas la CIVS de procéder à des indemnisations au bénéfice de personnes *a priori* « éloignées » de la procédure.

Il n'y a là rien à redire. Au demeurant, la population couverte par les indemnisations accordées par la commission révèle des caractéristiques qui

semblent indiquer une accessibilité large mais qui est restée inégale selon l'ordre successoral et la localisation géographique.

Les données suivantes semblent en témoigner :

- 79 % des requêtes déposées à la Commission proviennent de demandeurs qui habitent la France. 9 % des requêtes proviennent d'Israël, 6 % des États-Unis, 1 % de Belgique, 1 % du Canada et 4 % du reste du monde ;

- 33 % des requérants sont nés entre 1921 et 1930 ; 40 % entre 1931 et 1940 ; 13 % entre 1941 et 1950 ; 9 % sont nés avant 1920 ; 5 % après 1951 ;

- 8 % des requérants sont les victimes directes ; 71 % des requérants sont les fils ou filles des victimes directes ; 11 % des requérants sont des petits-fils ou des petites-filles des victimes directes et 6 % des neveux ou nièces.

La commission a fait des efforts appréciables et justifiés pour faire connaître ses missions à l'étranger, en particulier dans les pays d'émigration des victimes des spoliations et de leurs ayants-droit. Il n'en reste pas moins qu'un « effet frontière » paraît jouer, dont il conviendrait de vérifier qu'il n'est que la conséquence logique de la répartition géographique des personnes concernées par le devoir de réparation.

**Observation n° 28 :** la CIVS a fait des efforts appréciables de communication pour faire connaître ses missions, notamment dans les pays d'émigration susceptibles d'abriter des demandeurs.

En outre, il n'est pas évident que la raréfaction des demandes traitées par la commission à mesure de l'éloignement successoral ne soit que la traduction d'un épuisement progressif du besoin de réparation.

En tout cas que plus de 15 % des demandeurs relèvent de catégories familiales relativement éloignées témoigne tant de l'existence bien réelle d'une dette de réparation non éteinte par les indemnisations allouées aux victimes plus directes que, malgré certaines difficultés évidentes inhérentes à la réunion d'éléments visant à obtenir réparation pour des requérants éloignés des victimes directes, du fait que la procédure ouverte auprès de la CIVS a pu contribuer à satisfaire des demandes portées à sa connaissance.

L'ouverture de la procédure a des conséquences pratiques importantes. Outre, les difficultés qu'elle recèle au regard des conditions pratiques de l'indemnisation des ayants-droit (voir ci-dessous, notamment, la question des parts réservées), la longueur des chaînes généalogiques est susceptible d'atteindre une valeur élevée, multipliant les occasions de saisine de la commission de sorte que l'horizon de son existence, sur les bases

---

actuellement définies, n'a pas de raison de n'être pas infini, du moins tant que se présenteront de nouveaux demandeurs.

Cette situation est parfois considérée comme problématique. Certains observateurs estiment que l'étroitesse du lien entre les victimes directes et ceux qui sont indemnisés au titre des préjudices subis par elles doit être une condition de l'indemnisation et qu'elle ne peut plus être présumée au-delà d'un certain degré de parenté.

Votre rapporteur spécial ne partage pas cette façon de voir. D'une part, les préjudices causés par les spoliations n'ont pas de raison de cesser sous le seul effet du temps qui passe<sup>1</sup>. D'autre part, dans leur rapport au temps, ils présentent la très forte particularité d'avoir accompagné des crimes imprescriptibles.

De nouveaux demandeurs sont toujours susceptibles de se présenter.

(3) Une activité qui ne se réduit pas au rendu de décisions

Dans le cadre des saisines qui lui sont présentées, le devoir primordial de la CIVS est de fournir des réponses aux demandeurs. Elle le fait à travers ses recommandations.

Dès ce stade, il convient de mettre en évidence la contribution de la CIVS aux progrès des connaissances sur les spoliations et les données historiques mais aussi actuelles de leurs réparations. La CIVS, par son activité, a contribué par un « effet d'apprentissage » à améliorer l'état des connaissances sur le sujet.

Avec d'autres acteurs de la connaissance, elle a permis de renouveler les diagnostics sur la dette de réparation, poursuivant le mouvement de progrès entamé avec la mission Mattéoli.

Sur un autre point, la CIVS peut être vue comme dépassant les seules activités traditionnelles d'une juridiction. Même si cela a été encore trop rare, la commission, dans l'accomplissement de sa mission de recherche de réparations adaptées, a participé à des médiations entre les bénéficiaires de ses recommandations et les tiers susceptibles d'en être affectés. C'est le cas lorsque la commission recommande des restitutions matérielles d'objets possédés par des tiers.

Relevons que cette action, pour utile qu'elle soit, rencontre à ce jour de grandes difficultés, la CIVS disposant principalement d'un pouvoir d'influence.

---

<sup>1</sup> Qui, à l'inverse, présente le risque de consolider des détentions indues.

## **2. Une instance confrontée à des difficultés particulières tenant à l'ancienneté des « faits de la cause »**

La mission qui est impartie à la commission la conduit à examiner des situations survenues dans un passé déjà lointain et qui, par ailleurs, ont eu, depuis, une histoire, celle des réparations qu'on a sommairement retracées plus haut dans le présent rapport.

Par ailleurs, cette histoire est également celle des victimes et de leurs successeurs, dont la chaîne peut prendre une très grande ampleur.

Face à ces difficultés, la commission a été conduite à adopter, dans une proportion non négligeable, des décisions défavorable aux requérants. Mais, fait notable, peu de ces recommandations ont été contestées.

De son côté, la multiplication des ayants-droit avec le temps a donné naissance à un problème pratique plus substantiel et qui n'est, à ce jour, pas réglé : celui des parts réservées.

*a) Un taux de rejet des demandes relativement élevé, mais peu de contentieux*

(1) Un taux de rejet relativement élevé

Le taux de rejet est de 12,4 % : un peu plus de la moitié sont des recommandations de rejets bancaires et l'autre moitié des rejets matériels.

S'agissant des rejets bancaires, ils sont souvent issus de l'absence de comptes bancaires retrouvés au nom des personnes spoliés à partir de la liste des comptes bloqués au 20 décembre 1941 dont dispose la Commission et de la forclusion attachée au fonds B au 2 février 2005. Par ailleurs, des dossiers bancaires sont rejetés suite à la preuve de réactivation des comptes bancaires après la guerre.

Pour les dossiers matériels, les rejets se justifient très souvent par l'existence d'indemnisations antérieures dans le cadre des dommages de guerre ou au titre de la loi allemande BRüG : la commission ne peut indemniser deux fois le même préjudice et recommande ainsi un rejet lorsque l'indemnisation antérieure a rempli les spoliés entièrement de leur droit.

Ces données suggèrent que le taux de rejet des demandes présentées à la commission ne constitue pas la démonstration d'une sévérité particulière de sa part.

Une nuance pourrait être formulée cependant dans la mesure où un volume important de demandes correspondant aux spoliations bancaires s'est vu réservé un accueil de principe favorable dans le cadre de la procédure d'*affidavit* (déclaration sur l'honneur). Une fois ces demandes exclues de la base d'appréciation des rejets formulés par la commission, le



taux de décisions contraires aux prétentions des demandeurs apparaît plus élevé.

(2) Peu de contentieux

Cependant, la considération du contentieux engendré par les décisions de la commission conforte l'appréciation selon laquelle ses décisions sont peu contestées.

Le contentieux engendré par les affaires suivies par la CIVS, pour n'être pas négligeable, et pouvoir mobiliser des enjeux élevés, semble plutôt modéré.

Il s'établit comme suit :

- 15 procédures au Tribunal administratif se décomposant comme suit : 6 rejets, 2 désistements et 7 annulations de la décision du Premier ministre ;

- 11 procédures à la Cour administrative d'appel se décomposant de la façon suivante : 4 rejets, 1 rejet de l'appel du Premier ministre et 1 désistement du Premier ministre et 5 arrêts de la Cour administrative d'appel ;

- 6 procédures au Conseil d'État se décomposant comme suit : 3 annulations des arrêts de la Cour administrative d'appel, 2 décisions de non-admission et 1 rejet du pourvoi ;

- 6 procédures sont actuellement en cours, 5 au Tribunal administratif et 1 à la Cour administrative d'appel.

Les contentieux portés jusqu'au Conseil d'État concernent la perte de revenus et le manque à gagner, préjudices qui ne sont pas indemnisés par la commission. Les autres contentieux concernent l'évaluation de la perte de clientèle et des éléments incorporels. Ils se fondent en général sur l'erreur manifeste d'appréciation du préjudice qui entacherait la décision du Premier ministre adoptant les motifs de la recommandation de la CIVS.

**Observation n° 29 :** malgré un taux de rejets des demandes relativement élevé, l'activité de la CIVS a donné lieu à peu de contentieux et à encore moins de contentieux perdus.

*b) Les problèmes rencontrés du fait de l'histoire des familles des victimes ne sont à ce jour, que mal résolus*

La longueur des chaînes généalogiques issues des victimes des spoliations, qui s'est amplifiée à mesure que le temps passait, dresse des obstacles pratiques importants à l'action de la commission.

Ils ne sont pas résolus à ce jour et posent des problèmes d'autant plus difficiles que cette question a été prise en compte tardivement.

L'hypothèse qu'un ayant-droit adresse à la commission une demande qui aurait été déjà satisfaite et suivie d'une réparation effective semble ne s'être rencontrée que rarement, mais pouvoir susciter des problèmes de résolution non négligeables. Il n'est pas exclu que des préjudices en nombre très limité aient pu donner lieu à une double indemnisation, sans d'ailleurs aucune faute particulière de la part des bénéficiaires, qui ont pu n'être pas toujours en mesure d'assurer la réversion nécessaire.

Mais, le problème principal se présente lorsque la commission, constatant l'existence d'une pluralité d'ayants-droit, mais sans pour autant avoir pu les identifier avec précision, est conduite à diviser la réparation qu'elle accorde en réservant les parts de ceux des ayants-droit concernés par son ignorance.

La Cour des comptes dans un rapport de septembre 2011 avait relevé que sur les 30 000 dossiers examinés alors par la CIVS, une recommandation sur deux comportait des parts ainsi réservées, sans qu'un suivi attentif de ces parts ne soit mis en œuvre.

Cette négligence a accru l'acuité d'un problème, qui, plus tôt considéré, aurait été plus facile à résoudre, ne serait-ce que par la complexification inévitable des chaînes successorales au fil du temps. Elle a conduit à ne pas donner tous leurs prolongements pratiques aux recommandations de la CIVS et, ainsi, à priver de leur portée des attributions de réparation prononcées par la commission au bénéfice de victimes.

**Observation n° 30 :** le traitement des parts réservées dans le cadre des recommandations de la CIVS a longtemps été négligé avec pour effet de priver de toute portée pratique des recommandations de réparation au bénéfice des victimes mais aussi d'accentuer les difficultés suscitées par l'identification des ayants-droit et par la restauration de leurs droits.

Une première estimation les avait chiffrées à 100 millions d'euros, mais, après un audit plus systématique, impliquant la réouverture de 18 000 dossiers d'indemnisation de préjudices matériels, leur montant a été ramené à quelque 27 millions d'euros.

L'écart entre les deux estimations aurait mérité davantage d'informations, et le degré de vraisemblance de la nouvelle estimation fondée sur les seuls dossiers de spoliations matérielles aurait mérité plus de justifications. Au demeurant, à la suite de nouvelles recherches portant sur

les dossiers les plus importants, de nouvelles parts réservées ont été constituées.

En toute hypothèse, le montant des parts réservées demeure considérable et il doit être déduit des évaluations rendant compte de l'activité d'indemnisation de la commission.

Surtout, il apparaît nécessaire de trouver une issue à la difficulté ainsi constatée puisque si une légère décreue est intervenue depuis, le montant des parts réservées étant passé de 27,5 millions d'euros à la fin de l'année 2016 à 26,3 millions d'euros au 31 décembre 2017, la dette correspondante reste élevée.

Outre le travail toujours en cours de mise à jour des parts réservées, qui pourrait aboutir à une augmentation des engagements financiers de l'État et à devoir résoudre des problèmes de partage négligés dans le cadre de certaines indemnisations, la CIVS a conclu avec le Cercle des généalogistes juifs une convention visant à identifier les bénéficiaires potentiels de ses recommandations. Par ailleurs, un mécénat de compétence a été mis en œuvre par le ministère de la culture avec des experts de la généalogie, formule qui permet au ministère d'épargner ses dotations et aux parties compétentes de réduire leur imposition.

Si ces initiatives peuvent être approuvées, force est de reconnaître que le volume des recherches nécessaires implique des coûts très importants et qui, pour un nombre significatif de dossiers, peuvent être *a priori* sans aucune proportion avec les indemnisations individuelles finalement accordées.

Une solution pourrait consister à abandonner les recherches d'ayants-droit relatives à des créances inférieures à un montant suffisamment significatif, tout en conservant les droits des titulaires qui pourraient se présenter pour les faire valoir et en mettant en œuvre une campagne d'information suffisamment large. Le site « ciclade » tenu par la Caisse des dépôts et consignations pour assurer ses prolongements à la loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 sur les comptes en déshérence pourrait constituer un modèle utile d'une information plus accessible<sup>1</sup>.

Cette solution pourrait s'accompagner du transfert des parts réservées à la Fondation pour la mémoire de la Shoah à charge pour elle de gérer une éventuelle forclusion au mieux des droits des ayants-droit identifiables. En revanche, cette formule ne s'appliquerait pas pour les dettes de réparation excédant un certain niveau, susceptible de donner du sens aux efforts d'identification généalogique qui seraient consolidés financièrement par l'attribution de moyens à la CIVS.

---

<sup>1</sup> Votre rapporteur spécial n'ignore cependant pas l'ampleur des problèmes à résoudre pour aboutir à ce qu'un site analogue puisse fonctionner correctement. Dans ces conditions, après avis de la CNIL, il pourrait être envisagé de publier des informations nominatives assorties des éléments d'identification disponibles afin de toucher d'éventuels bénéficiaires.

**Recommandation n° 11 :** évaluer les parts réservées dans les indemnités prononcées par la commission afin de disposer d'une image claire des engagements latents de l'État et des enjeux financiers qu'ils représentent.

**Recommandation n° 12 :** les travaux de recherche généalogique nécessaires à l'identification des titulaires de droits sur les parts réservées méritent d'être accentués et financés tout en conservant à l'esprit un principe de bon sens orienté par la proportionnalité entre les coûts des recherches et les créances individuelles. Une dévolution des sommes correspondant à des petites créances pourrait être mise en œuvre avec la Fondation pour la mémoire de la Shoah, après une campagne d'information suffisante, et l'octroi d'un délai suffisamment long pour l'expression de revendications sur ces sommes.

### **3. Une commission « à réaction » confrontée à un devoir d'action face auquel elle se trouve trop dépourvue**

On aurait pu s'attendre de la part d'une commission administrative indépendante chargée d'apurer la dette de réparation laissée par les spoliations antisémites qu'elle procède naturellement à un inventaire de cette dette et s'attache *proprio motu* à l'honorer conformément à la mission attribuée à la commission par l'alinéa 2 de l'article 1 de son décret de création ainsi rédigé : « *la commission est chargée de rechercher et de proposer les mesures de réparation, de restitution ou d'indemnisation appropriées* ».

Mais, le choix de privilégier les termes du premier alinéa du même texte a prévalu. Celui-ci place l'action de la commission dans la perspective d'assurer une mission consistant à statuer sur des demandes individuelles présentées à elle.

« *Il est institué auprès du Premier ministre une commission chargée d'examiner les demandes individuelles présentées par les victimes ou par leurs ayants droit pour la réparation des préjudices consécutifs aux spoliations de biens intervenues du fait des législations antisémites prises, pendant l'Occupation, tant par l'occupant que par les autorités de Vichy* ».

Ce choix ne peut être vraiment contesté compte tenu de la lettre, et peut-être même de l'esprit, du décret de 1999.

Cependant, il devait nécessairement s'ensuivre une conception restrictive de la contribution de la CIVS à l'œuvre de réparation, qui, compte tenu des évolutions de la perception des défis de la réparation des spoliations antisémites, fut assez rapidement nuancée et ne peut plus être assumée.

D'emblée, la commission, sans se dispenser de la saisine préalable des demandeurs, a fait plus, dans le traitement des demandes reçues, que d'examiner les pièces apportées par les demandeurs, s'attachant à favoriser par une collaboration active aux affaires, du moins à certaines d'entre elles, le succès des demandes. On ne peut certes pas garantir que ce fut toujours le cas, mais il est certain que la commission a pu jouer un rôle actif dans l'instruction de dossiers dont elle fut saisie, constituant par ailleurs une série d'instruments nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

Pour autant, ce rôle n'est pas allé jusqu'à ce que la commission se saisisse elle-même de cas de spoliations quand bien même ses activités de détection, mises en œuvre pour répondre aux demandeurs, les lui auraient révélées. Or, il est plus que probable que tel fut parfois le cas.

Son interprétation de ses missions le lui aurait interdit.

Par ailleurs, force est d'associer à cette inhibition une série de difficultés rencontrées dans la mission de la commission.

Dépourvue d'une compétence générale de contribuer proprio motu à l'apurement de la dette de réparation des spoliations antisémites, la commission n'a pas été dotée *ab initio* des moyens juridiques nécessaires à une telle ambition. Si elle a pu procéder par la persuasion auprès de parties prenantes de la réparation, concluant par exemple des conventions d'accès aux archives, ce déficit originel n'a cessé de rappeler la CIVS aux contraintes des compositions nécessaires qu'impose un certain manque d'autorité. Si l'action de la commission a pu s'en trouver gênée, que dire des effets qui ont pu en résulter pour des victimes sommés d'attendre le bon gré des partenaires de la commission. Un autre domaine, celui de la recherche des bénéficiaires des recommandations de la commission (voir les développements relatifs aux parts réservées) illustre les obstacles mis à une contribution pleinement satisfaisante de la CIVS au devoir de réparation.

**Les acquis de la connaissance sur la dette de réparation subsistant à l'issue de la Libération, résultant des travaux historiques menés depuis la création de la commission et des apprentissages réalisés dans le cadre de l'accomplissement de la mission de la CIVS, rendent injustifiables les limitations de l'action de réparation associées à une définition trop étriquée des missions, et des possibilités, de la CIVS.**

## II. LA CIVS, UN ACTEUR DE LA RÉPARATION AU BILAN TRÈS ESTIMABLE MAIS CONTRASTÉ SELON LES SPOLIATIONS

La voie de réparation ouverte avec la création de la CIVS a été largement empruntée et a permis à un très grand nombre de victimes directes ou plus indirectes des spoliations antisémites d'obtenir réparation des préjudices correspondant à ces spoliations.

L'ampleur des demandes présentées à la commission, qui n'avait pas été anticipée, a connu ces dernières années une incontestable décrue. Il serait toutefois hâtif de conclure de la baisse du volume des demandes présentées à la CIVS à une quelconque finalisation du devoir de réparation des spoliations antisémites.

En la matière, si les approches globales ont leur mérite, seule une analyse fine des besoins de réparation restant à satisfaire peut avoir une portée pleinement conclusive.

D'ailleurs, même apprécié globalement, le bilan de la réparation des spoliations par la CIVS suscite nécessairement des interrogations.

La détermination du passif de réparation reste sujette à caution.

Le montant des indemnisations recommandées par la CIVS a largement dépassé le passif global de réparation tel qu'il pouvait sembler résulter des travaux de la mission Mattéoli. Outre l'actualisation monétaire, ce constat ne saurait être vu comme une anomalie tant les estimations disponibles restent entourées d'incertitudes. La mise à jour systématique de la dette de réparation n'ayant pas été conduite, le diagnostic d'une pleine et totale réparation, ne semble pas solidement étayé.

Au demeurant, le bilan des réparations de la CIVS apparaît très fortement contrasté selon les domaines de la spoliation qu'on considère, sans que ces contrastes ne semblent épouser le poids relatif des différents compartiments de la dette de réparation.

Les succès engrangés, dans le champ de la réparation bancaire notamment, ne doivent pas dissimuler les échecs, en particulier ceux essuyés dans le champ des réparations des préjudices matériels, au premier rang desquels les objets d'art et de culture.

Les facteurs qui ont pu favoriser les premiers n'étaient pas réunis pour que la commission puisse éviter les seconds.

Il est urgent d'en tirer les conséquences et de réunir enfin les conditions d'une réparation vraiment satisfaisante des préjudices restant à réparer, impératif qui est aussi celui de ne pas consacrer des situations de fait résultant des crimes commis au milieu du siècle dernier.

---

### **A. LES ENJEUX FINANCIERS ET BUDGÉTAIRES LIÉS À LA RÉPARATION DES SPOLIATIONS, UNE AMPLEUR NON ANTICIPÉE SUIVIE D'UNE APPARENTE DÉCRUE**

Le programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale », constitue le support budgétaire de la CIVS.

Ce programme couvre trois dispositifs d'indemnisation, parmi lesquels celui mis en œuvre par la CIVS apparaît désormais le plus modeste, sans, pour autant que cette situation puisse être jugée représentative des enjeux, même pris en compte sur la seule base financière, de la réparation des spoliations.

Les trois dispositifs financés par le programme 158 sont les suivants :

- l'indemnisation des victimes de spoliations antisémites, seule à être envisagée dans le présent rapport, puisque seule du domaine d'attributions de la CIVS ;

- les indemnisations des orphelins de victimes de persécutions antisémites ;

- l'indemnisation des orphelins de victimes d'actes de barbarie.

Doté de **100,8 millions d'euros** dans la loi de finances initiale pour 2017 (101,05 millions d'euros en 2016) pour une consommation effective des crédits de 94 millions d'euros, le programme est structuré autour d'une **programmation budgétaire qui dessine une nette hiérarchie** de ses dépenses.

Dans celle-ci, se détachent **les indemnisations des orphelins de victimes d'actes de barbarie**, dont les crédits fixés à **54,4 millions d'euros** en loi de finances pour 2017 ont été exécutés à hauteur de 51,7 millions d'euros (54,3 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2016 et 54,1 millions dans le projet de loi de finances pour 2017). Viennent ensuite les dépenses finançant les indemnisations des **orphelins de victimes de persécutions antisémites**, dont les crédits, fixés à **37,2 millions d'euros en 2017**, pour une exécution de 35,4 millions d'euros sont globalement stables ces dernières années (la dépense évolue sous l'effet des modifications du nombre de crédientiers et de l'indexation des rentes<sup>1</sup>).

Dans ce panorama, **les dépenses d'indemnisation des victimes de spoliations antisémites sont désormais le chef le plus modeste de dépenses du programme**. Les crédits correspondants avaient été fixés à **7 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2017**, contre 6,5 millions d'euros en 2016.

---

<sup>1</sup> Les rentes bénéficient d'un mécanisme d'indexation qu'on peut considérer comme avantageux dans le contexte actuel puisqu'elles sont revalorisées de 2,5 % par an.

La décrue observée traduit assurément que l'action de la CIVS a permis de résorber la dette de réparation existant à sa création.

Pour autant, elle ne saurait être considérée comme l'indice que cette dette est désormais éteinte.

**1. Par le volume de son activité, la CIVS a contribué à résorber la dette de réparation des spoliations antisémites en permettant d'attribuer plus d'un demi-milliard d'euros aux demandeurs**

*a) Une activité très soutenue au bénéfice d'un nombre élevé de victimes*

Le premier rapport d'activité de la CIVS a pu témoigner d'une certaine surprise face à l'ampleur du volume des demandes présentées à la commission (voir ci-dessous).

Or, l'ampleur des demandes s'est confirmée lors des exercices ultérieurs si bien que la CIVS a enregistré **une activité longtemps très soutenue à ses débuts, suivie d'une décrue progressive**, qui paraît **s'accentuer ces dernières années**.

La réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial adressé dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2017 témoignait de l'importance du volume d'activité de la commission à partir des données suivantes précisées dans le tableau ci-dessous,

*« depuis octobre 2000, début de la campagne d'indemnisation, et jusqu'au 31 juillet 2016, 23 558 dossiers avaient été transmis aux services du Premier ministre, 21 677 dossiers proposent une indemnisation mise à la charge de l'État français et 1 881 dossiers portent rejet ou désistement. Au 31 juillet 2016, 21 677 recommandations avaient été traitées par le Premier ministre et concernent, compte tenu des partages successoraux, 47 616 bénéficiaires qui perçoivent des indemnités uniquement sous la forme d'un capital ».*

Une actualisation à fin décembre 2017 permet de conclure qu'à cette échéance, depuis octobre 2000, **23 988 dossiers ont été transmis** aux services du Premier ministre, **22 070 dossiers** ayant fait l'objet d'une **recommandation d'indemnisation** mise à la charge de l'État tandis que 1 918 dossiers ont essuyé un rejet ou ont été marqués par un désistement.

Les **22 070 recommandations d'indemnisation** ont concerné **48 215 bénéficiaires, nombre plus élevé que celui des dossiers déposés** compte tenu des partages successoraux pour des indemnités versées sous la forme unique d'un capital, qui témoigne de l'ampleur de la population concernée par l'action de réparation mise en œuvre par la commission.



**Données sur les indemnisations recommandées par la CIVS  
entre 2000 et juillet 2016**

*(millions d'euros)*

	Nombre de requêtes traitées	Nombre de bénéficiaires indemnisés	Coût
2000/2001	726	1 576	13,7
2002	1 883	4 353	35,7
2003	2 117	4 719	53,4
2004	1 970	4 465	46,2
2005	2 381	5 290	44,0
2006	2 560	5 345	66,2
2007	2 712	5 565	59,3
2008	1 872	4 119	51,3
2009	1 318	3 090	27,6
2010	939	2 104	14,7
2011	927	1 998	17,2
2012	974	2 119	11,7
2013	470	972	7,8
2014	333	728	7,6
2015	351	846	7,6
Du 01/01 au 31/07/2016	144	327	3,5
<b>TOTAL au 31 juillet 2016</b>	<b>21 677</b>	<b>47 616</b>	<b>467,4</b>

*Source : réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial (projet de loi de finances pour 2017)*

Ces données agrégées ne constituent qu'une indication un peu grossière du volume d'activité de la commission dans la mesure où la charge de travail associée à chaque dossier est susceptible de varier considérablement.

Cependant, elles témoignent d'autant plus de l'importance de l'activité de la commission que, sur la base des demandes dont elle a été saisie, celle-ci a dû opérer une démultiplication des dossiers, ouvrant séparément les dossiers de réparation matérielle et ceux relevant des préjudices bancaires (le nombre des dossiers traités s'en est trouvé porté à 29 326 au 31 décembre 2016). Elle a également spécialisé ses

recommandations afin de tenir compte des difficultés particulières inhérentes à chaque affaire. Ainsi, le nombre des recommandations adoptées par la CIVS s'est élevé au total à 34 326 au 31 décembre 2016.

Il faut ajouter que **la commission a examiné la plupart des demandes qui lui ont été adressées**. Sur les 24 624 requêtes enregistrées au 31 décembre 2016, 900 ont été classées du fait de la non transmission à la commission d'un questionnaire adressé au requérant, tandis que 939 demandes l'ont été pour désistement, incompétence de la commission ou autre carence des demandeurs. Au total, 7,6 % des demandes adressées à la commission n'ont pas été traitées. Cette proportion est passible d'appréciations opposées. Mais, dans la mesure où le taux de chute semble devoir être attribué à titre principal à la carence des demandeurs, qui peut s'expliquer par la large accessibilité de la commission, il ne semble témoigner en rien d'une politique de sélection des dossiers destinée à réduire le plan de charge de la commission.

**Observation n° 31** : le nombre des dossiers traités par la commission a été plus élevé qu'anticipé et a permis d'attribuer une réparation à un nombre important de victimes.

*b) Les indemnisations accordées par la CIVS ont engagé des masses financières très significatives*

Le **coût total des indemnisations pour le budget de l'État** s'est élevé, pour la période allant jusqu'à juillet 2016, à **467,4 millions d'euros** (hors indemnisations à la charge des établissements bancaires).

**Le montant unitaire des indemnisations** peut être approché par les données suivantes, qui récapitulent, d'une part, les indemnisations moyennes par demande (par dossier) et les indemnisations moyennes par bénéficiaire (un dossier pouvant donner lieu au prononcé de plusieurs indemnisations en fonction du nombre des personnes indemnissables) recommandées chaque année.

### Chronique des indemnisations unitaires par dossier et par bénéficiaire (2000-2016)

(en euros)

Année	Indemnisation par dossier	Indemnisation par bénéficiaire
2000/2001	18 871	8 693
2002	18 959	8 201
2003	25 224	11 316
2004	23 452	10 347
2005	18 480	8 318
2006	25 859	12 385
2007	21 866	10 656
2008	27 404	12 454
2009	20 941	8 932
2010	15 655	6 987
2011	18 554	8 609
2012	12 012	5 521
2013	16 596	8 025
2014	22 823	10 440
2015	21 652	8 983
Du 01/01 au 31/07/2016	24 306	10 703
<b>TOTAL au 31 juillet 2016</b>	<b>21 562</b>	<b>9 816</b>

Source : commission des finances du Sénat

Au total, le **niveau moyen d'indemnisation par dossier** s'est élevé à **20 556,50 euros** pour les exercices courant jusqu'en 2015.

Ce montant se distingue de celui des indemnisations prononcées en faveur de chaque bénéficiaire (**9 324,5 euros**), qui est influencé par la composition des groupes d'ayants droit.

On doit considérer le premier indicateur comme plus significatif que ce dernier dès lors qu'on souhaite appréhender le niveau moyen de réparation des préjudices causés par les spoliations évoquées auprès de la CIVS.

En revanche, en soi, cet indicateur n'offre pas de garantie de proportionnalité entre les réparations obtenues et les préjudices effectivement subis. En dehors même du fait qu'il s'agit d'une valeur moyenne, il y a, en effet, lieu de considérer que ni l'assiette des préjudices effectivement endurés par les victimes, ni les conditions de leur réparation par la CIVS ne peuvent être considérées comme absolument incontestables, c'est-à-dire fidèles à l'ampleur réelle de ces préjudices.

## **2. Un déclin de l'activité qui ne doit pas conduire à des conclusions imprudentes**

La question du maintien de la CIVS a été posée dès 2009. Il est heureux qu'alors la commission ait été prolongée. La France a ainsi évité une faute comme en témoigne, entre autres, l'octroi de plus de 80 millions d'euros d'indemnité depuis cette date.

Si un déclin de l'activité de la CIVS paraît aujourd'hui ressusciter un débat interne au Gouvernement sur ce point, le Parlement, à qui, sur un tel sujet, doit revenir la décision, ne saurait souscrire à une équation qui apparaît trop simpliste.

**Si l'évolution du nombre des affaires traitées par la CIVS reflète une décreue du plan de charge de la commission et du nombre des demandes adressées à celle-ci, on ne doit pas associer à ce constat la conclusion que la dette de réparation des spoliations a été comblée.**

La réduction du nombre des dossiers adressés à la commission, ainsi que, d'un point de vue plus symbolique, l'éloignement des liens unissant les victimes directes des spoliations et les bénéficiaires des mesures de réparation proposées par la commission, sont parfois considérés comme autant de motifs d'une éventuelle clôture de la procédure de réparation instaurée il y a vingt ans.

**Certaines observations, même cantonnées à la seule dimension quantitative portant sur le nombre des dossiers présentés à la commission, conduisent à ne pas accorder de valeur excessive à de telles suggestions.**

En dehors même de motifs symboliques – puisque la distance généalogique pour n'être pas négligeable, ne saurait conduire à dénier l'existence de la spoliation et la persistance de ses effets sur les générations postérieures en cas de non-réparation – il y a lieu de mettre en évidence, à propos de la dimension quantitative de l'action de la commission, les risques qui seraient associés à une clôture prématurée du dispositif.

a) *L'exécution budgétaire témoigne d'une certaine imprévisibilité de l'activité de la commission en lien avec la variabilité des enjeux de chaque dossier*

Autour de la tendance à la réduction de l'activité de la CIVS, demeurent des oscillations, plus ou moins marquées, qui témoignent d'une réelle variabilité des demandes qu'elle peut être conduite à examiner comme de celle des enjeux de chaque dossier.

(1) La preuve par l'exécution budgétaire

En ce sens, ces dernières années, la programmation financière de la réparation des spoliations antisémites rend compte d'un niveau d'indemnisation présentant désormais des enjeux budgétaires relativement modestes.

Mais, elle témoigne aussi de cette variabilité et, qui plus est, d'**une certaine imprévisibilité de la dépense** qui tient tant au rythme des décisions rendues par la commission dans le cadre des demandes pendantes qu'à la variabilité du poids financier de chaque dossier.

Au total, dans le cadre des **projets de loi de finances initiale**, les différentes dépenses retracées dans le budget de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » au titre de l'indemnisation des victimes de spoliation ont suivi depuis 2015 la séquence indiquée dans le tableau ci-après.

**Crédits liés à l'indemnisation des victimes de spoliation  
(2015-2017)**

*(en euros)*

	2015	2016	2017
<b>Titre 2 (dépenses de personnel)</b>	1 666 024	1 752 405	1 753 726
<b>Titre 3 (dépenses de fonctionnement)</b>	593 292	586 235	273 586
<b>Titre 6 (dépenses d'indemnisation)</b>	6 000 000	6 500 000	7 000 000
<b>Total</b>	<b>8 259 316</b>	<b>8 838 640</b>	<b>9 027 312</b>

Source : documents budgétaires relatifs à la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »

L'exécution budgétaire de ces dotations n'a jamais été « nominale ».

En 2015, la hausse effective du nombre de dossiers d'indemnisation a finalement été plus importante que prévu si bien que la consommation effective des crédits ouverts au cours de cet exercice a dépassé de 30 % la cible initiale, avec 7,8 millions d'euros de dépenses.

La budgétisation pour 2017 a tenu compte de ce dépassement une fois celui-ci constaté. Les dotations ouvertes en loi de finances initiale ont été portées à 7 millions d'euros. Le projet de loi de règlement en cours d'examen fait état d'une consommation inférieure à cette provision, la dépense ayant atteint 4,8 millions d'euros.

Sans qu'on puisse blâmer la programmation des crédits, les écarts entre prévisions et exécutions se succèdent, en plus ou en moins.

Si ceux-ci sont, pour partie, imputables à la capacité de la CIVS de traiter les demandes dont elle est saisie (voir *infra*), ils dépendent également de l'importance très variable des enjeux financiers de chaque demande.

Celle-ci semble difficile à anticiper. La différence entre les crédits programmés en 2017 et ceux qui ont été consommés en témoigne. La surprogrammation des crédits dans le projet de loi de finances initiale s'est accompagnée d'une sous-estimation du niveau d'indemnisation moyen. Celui-ci avait été chiffré à 20 000 euros par recommandation mais il s'est révélé supérieur, s'étant situé à 23 902 euros. C'est le déficit des recommandations prononcées par la commission (205 recommandations contre une prévision de 350) qui est seul en cause dans la sous-exécution des crédits. Si ce déficit pourrait sans doute être mieux maîtrisé dans la mesure où il extériorise principalement un retard dans le traitement des demandes en stock, le niveau moyen des indemnisations peut jouer.

(2) La preuve par la dispersion des indemnités unitaires dans le temps

La distribution des indemnités individuelles dans le temps montre une forte sensibilité à des aléas.

L'histoire de la commission témoigne que les indemnisations moyennes accordées chaque année se sont accompagnées d'écarts à la moyenne parfois importants.

**Distribution annuelle des indemnisations recommandées par la CIVS**

Année	Écart à la moyenne des indemnisations
2000/2001	-1 685
2002	-1 597
2003	4 668
2004	2 896
2005	-2 076
2006	5 303
2007	1 310
2008	6 848
2009	385
2010	-4 901
2011	-2 002
2012	-8 544
2013	-3 960
2014	2 267
2015	1 096
<b>Du 01/01 au 31/07/2016</b>	<b>3 750</b>

Source : commission des finances du Sénat

Fait notable, **la baisse d'activité de la commission ne rime pas avec une réduction du montant moyen des indemnisations**. Aucune corrélation n'est décelable sous cet angle.

L'année 2017 l'illustre assez puisque le niveau moyen des indemnisations prononcées par la commission y a excédé de 3 346 euros la moyenne historique, soit un écart à la moyenne de plus de 16 %.

Dans ces conditions, il ne faut pas conclure de la baisse du niveau global des indemnisations prononcées par la commission celle des enjeux individuels de la réparation à laquelle elle concoure. Cette dernière considération pèse d'un poids particulièrement important dans le débat sur le devenir de la CIVS.

Elle est d'ailleurs renforcée par la portée seulement très relative d'un raisonnement en moyenne dans un domaine marqué par une forte dispersion des enjeux de la réparation.

Ainsi, en convient d'ailleurs le responsable du programme budgétaire qui rappelle que « *le coût moyen par recommandation, calculé sur l'ensemble des indemnités allouées en quinze années de campagne varie selon la nature des indemnités accordées chaque année, tant à la hausse (patrimoines importants) qu'à la baisse (levée de parts réservées). Le coût moyen traduit mal la très grande diversité des patrimoines spoliés et donc les **disparités considérables entre les indemnités accordées*** ».

La perspective que des dossiers à forts enjeux demeurent dans les demandes pendantes doit d'autant moins être négligée que les conditions dans lesquelles certaines spoliations ont été répertoriées puis indemnisées sont, on l'a amplement démontré, largement perfectibles.

**Observation n° 32** : la baisse du nombre annuel des indemnisations accordées par la CIVS n'équivaut pas à une baisse de la valeur moyenne de ses indemnisations, qui a connu une hausse, constat qu'il convient de garder à l'esprit dans l'appréciation des enjeux indemnitaires ; la forte dispersion des indemnisations doit également être prise en compte pour apprécier au bon niveau, celui individuel des demandes adressées à la commission, l'œuvre de réparation qui est accomplie par elle.

*b) Une réparation qui dessine une concentration autour de quelques catégories de spoliations et suggère la persistance d'une dette de réparation substantielle dans certains domaines*

Le rapport d'activité de la CIVS pour l'année 2015 permet de dégager un bilan des recommandations formulées par celle-ci depuis sa création – au total, 504,9 millions d'euros –, en les rattachant à une nomenclature des différentes catégories de spoliations que la commission a choisi de dégager.

Par une prudence bien compréhensible, la commission se garde d'associer à chaque catégorie de préjudices, une évaluation monétaire, qui, compte tenu de l'état des connaissances, aurait été nécessairement hasardeuse.



## Données de bilan des activités d'indemnisation de la CIVS

Agressions	Éléments d'estimation	2015	1999-2015
Pillages d'appartements	72 000 appartements dont 38 000 à Paris	2 369 341	158 700 824
Spoliation professionnelle et immobilière	Plus de 450 000 000 euros	1 946 812	164 719 820
Confiscations financières: banques et assurances	520 000 000 euros	1 043 777	52 650 334
Vol ou vente forcée de biens culturels mobiliers	Plus de 100 000 objets d'arts et plusieurs millions de livres		35 198 872
Confiscation de valeurs durant l'internement dans des camps	Plus de 750 000 000 euros	299 184	21 214 122
Compléments d'indemnisations antérieures		1 302 459	72 370 225
<b>Total</b>	<b>Plus de 1 720 000 000<sup>1</sup></b>	<b>6 961 573</b>	<b>504 854 197</b>

Source : commission des finances du Sénat d'après les données publiées dans le rapport 2015 de la CIVS

Les données relatives aux indemnisations incluent, outre les dépenses publiques résultant des recommandations de la commission, les dépenses mises directement à la charge des établissements bancaires dans le cadre de l'accord de Washington (voir *infra*). C'est la raison pour laquelle le montant des indemnisations ici recensées ressort comme supérieur à celui mentionné plus haut, qui ne concernait que les indemnisations prises en charge par le budget de l'État. Les indemnisations mises à la charge du secteur bancaire s'élevaient, fin 2015, à 42,65 millions d'euros (592 008 euros pour la seule année 2015), pour un total d'indemnisations des confiscations financières de 52,65 millions d'euros, traduisant la prépondérance de la prise en charge par les établissements bancaires de la réparation des préjudices intervenus sur ce point.

Le tableau ci-dessus, qui restitue ce bilan, conduit à un double constat : d'une part, celui d'une **concentration de l'activité de réparation** conduite sous l'égide de la CIVS autour de deux catégories d'intervention ;

<sup>1</sup> Pour les seuls préjudices estimés monétairement par la CIVS.

---

d'autre part, celui d'un **défaut de proportion entre les réparations mises en œuvre et l'ampleur des différentes spoliations** antisémites, appréciée à partir d'indicateurs nécessairement imparfaits.

- (1) Une concentration des réparations autour de deux catégories de spoliations

Les réparations recommandées par la CIVS ont suivi une distribution marquée par la prédominance de deux chefs d'indemnisation principaux : les pillages d'appartement et les spoliations professionnelles qui totalisent 323,4 millions d'euros, soit 62,8 % des enjeux financiers des indemnisations (30,8 % pour les premiers et 32 % pour les secondes).

Cette situation semble correspondre au volume des recommandations adoptées par la CIVS, dont les deux tiers ont porté sur des spoliations matérielles. Toutefois, celles-ci étant susceptibles de concerner des spoliations indemnisées à d'autres titres, de sorte que la part des indemnisations consacrées à réparer ces préjudices juxta les 90 %, on peut relever qu'au total la valeur unitaire des réparations accordées pour les spoliations matérielles a été sensiblement supérieure à celle des spoliations bancaires. Il reste que la dispersion des indemnisations accordées pour chaque catégorie de préjudices serait sans doute plus éclairante que les données agrégées publiées par la commission.

Le montant relativement élevé des compléments d'indemnisation (72,4 millions d'euros, soit près de 15 % des indemnisations accordées) mérite d'être souligné. Une partie importante de ces compléments a été rendue nécessaire par les insuffisances des indemnisations allouées dans le cadre de la loi allemande BRüG.

- (2) Un défaut de proportion entre les indemnités accordées et les préjudices tels qu'ils peuvent être estimés sur la base d'indicateurs nécessairement imparfaits

La gravité des spoliations antisémites, qui a fait l'objet d'une analyse fouillée mais nécessairement incomplète durant les travaux de la mission Mattéoli, semble ne pas avoir eu de stricts prolongements dans l'activité d'indemnisation de la commission.

Cela ressort nettement de la comparaison entre les estimations portant sur les préjudices et les indemnités accordées.

Les écarts sont très significatifs, certains pouvant provenir des réparations mises en œuvre après la Libération<sup>1</sup> qui, dans certains cas, comme en matière bancaire, ont pu être relativement complètes, d'autres relevant manifestement d'autres facteurs.

Il en va ainsi pour la spoliation professionnelle et immobilière, mais aussi pour les confiscations dont furent victimes les internés et pour les

---

<sup>1</sup> En France ou par l'Allemagne dans le cadre des différentes versions de la loi BRüG.

spoliations d'objets d'art et de culture, trois catégories de spoliations pour lesquelles le besoin d'indemnisation subsistant était fort et n'a pas été suffisamment comblé jusqu'à présent.

**Observation n° 33 :** la concentration de l'activité d'indemnisation de la commission sur quelques catégories de préjudices et le défaut de proportionnalité entre l'ampleur des spoliations et le niveau des indemnisations accordées par la commission suggère, malgré les incertitudes portant sur les spoliations et leur réparation lors de la période immédiatement postérieure à la Libération, que des besoins d'indemnisation complémentaires très significatifs subsistent, particulièrement dans certains domaines.

## ***B. LE BILAN DE LA RÉPARATION DES SPOLIATIONS FINANCIÈRES APRÈS LA CIVS***

Dans le domaine des spoliations financières, l'action de la CIVS a permis de réduire la dette de réparation qui subsistait de la période juste postérieure à l'Occupation.

Cette contribution positive, qui a porté principalement sur les avoirs bancaires, n'empêche pas de mettre en évidence certaines des questions posées par les indemnisations que la commission a pu recommander pour réparer les préjudices à dimension financière.

### **1. La CIVS a contribué à la réparation des préjudices causés par les spoliations financières en accueillant les demandes dans un contexte marqué par la consécration de règles particulières d'indemnisation des confiscations des avoirs bancaires**

L'action de réparation réalisée par la CIVS dans le domaine des spoliations financières est marquée par la conclusion d'une convention internationale liant la France aux États-Unis d'Amérique dans le champ particulier des spoliations bancaires.

Cette convention, qui concerne les établissements bancaires, institue un cadre pour les indemnisations, dont les traits, originaux par bien des aspects, exercent une forte influence sur le circuit de la réparation des spoliations bancaires passant par la CIVS et sur ses résultats.

*a) Les dossiers bancaires, un poids significatif dans le nombre des demandes sans correspondance à due proportion dans le poids des indemnités*

Les spoliations bancaires comptent pour une proportion élevée des affaires portées devant la commission qui ne trouve pas son prolongement dans le poids relatif des indemnités versées à ce titre dans le total de l'activité d'indemnisation de la CIVS.

Depuis le début de ses travaux en 2000 jusqu'au 31 décembre 2015, la Commission a enregistré 9 769 demandes au titre des spoliations bancaires (9 863 dossiers à fin 2016).

Le bilan à 2015 englobe les 9 060 dossiers déposés depuis le début des travaux de la commission correspondant à des demandes spécifiques en matière de réparation au titre des spoliations bancaires et 709 dossiers supplémentaires examinés à partir des enquêtes conduites dans le cadre d'autres demandes (apparemment principalement dans le cadre de dossiers d'indemnisation pour aryanisation économique), nombre porté à 733 à fin 2016.

La proportion de ces demandes dans le total des affaires traitées par la CIVS est d'un peu plus d'un tiers, certains dossiers ayant fait l'objet de plusieurs recommandations (au total, 12 536<sup>1</sup> recommandations auraient concerné des avoirs bancaires).

Le poids de ces dossiers s'est renforcé lors de ces dernières années. Dans les 272 nouvelles demandes présentées en 2015, 114, soit 42 % du total, concernent des spoliations bancaires, catégorie de demandes en forte augmentation par rapport à 2014 (+ 15 %).

Le montant des indemnités accordées (52,7 millions d'euros, dont seulement 9,8 millions d'euros à la charge du budget de l'État<sup>2</sup>) est loin d'atteindre le même poids dans l'ensemble des indemnisations recommandées par la CIVS.

Il n'est que de 10,4 %<sup>3</sup>.

Cette discordance peut refléter le bilan des spoliations bancaires et des indemnisations mises en œuvre avant la création de la CIVS, mais il tient aussi, en partie, aux modalités particulières de réparation des spoliations bancaires, qui, du fait d'un recours élevé à des indemnisations forfaitaires,

---

<sup>1</sup> Cette statistique paraît évolutive au vu d'autres données issues de la même source qui font état de 11 486 recommandations (voir infra). L'écart paraît pouvoir être attribué à des choix de convention, selon qu'on inclut ou non les décisions défavorables.

<sup>2</sup> Voir ci-dessous.

<sup>3</sup> Votre rapporteur spécial relève une différence dans les estimations produites sur ce point. Dans les réponses à son questionnaire, les confiscations bancaires sont présentées comme comptant pour 17,93 % des « préjudices réclamés » et 17,99 % des préjudices indemnisés. Le premier ratio n'a guère de signification compte tenu des particularités des réparations dans ce domaine qui induisent une part importante de demandes forfaitaires. Quant au second, il n'est pas cohérent avec les données publiées par la CIVS dans ses rapports d'activité, qu'on a choisi de privilégier.

induisent quasi-mécaniquement une divergence entre le nombre relatif des demandes de réparation et leur importance financière.

*b) L'accord de Washington, une influence déterminante sur le circuit de réparation des spoliations bancaires et sur ses résultats*

Les modalités de la réparation des spoliations commises sur les avoirs bancaires sont régies par l'accord de Washington conclu entre la France et les États-Unis d'Amérique le 18 janvier 2001, soit quelques mois après l'institution de la CIVS.

Cet accord a été négocié dans le contexte de renouveau de l'attention portée aux spoliations antisémites qui s'est renforcée dans le courant des années 90 aux États-Unis. Au cours de cette période (voir *supra*), un flux d'actions judiciaires de groupe destinées à obtenir réparation des préjudices dues aux spoliations antisémites a été enregistré contre des banques européennes outre-Atlantique.

Destiné à trouver une issue aux problèmes alors soulevés, l'accord<sup>1</sup> exerce une influence déterminante sur la mise en œuvre de la réparation des spoliations des avoirs bancaires par la CIVS et sur ses résultats.

---

<sup>1</sup> Il n'est pas superflu de relever que l'accord a fait l'objet de quatre échanges de lettres diplomatiques, témoignages de l'extrême attention portée à une mise en œuvre conforme aux intentions des parties.

### L'Accord de Washington

L'Accord de Washington (décret du 21 mars 2001) régit le dispositif d'indemnisation des spoliations bancaires par la CIVS.

Deux fonds distincts ont été constitués par les établissements financiers pour répondre aux indemnisations susceptibles d'être recommandées.

Le premier, appelé « le dépôt » **Fonds A** doté d'un montant de **50 000 000 dollars**, a pour objet d'indemniser les victimes dont les **avoirs** ont été **identifiés**.

Le second, « le Fonds » **Fonds B**, doté d'un montant de **22 500 000 dollars**, pourvoit à une indemnisation forfaitaire à partir de la signature d'une déclaration sur l'honneur (affidavit) pour des saisines antérieures au 2 février 2005 par les victimes ou leurs ayants droit.

Le **budget de l'État** est sollicité lorsque la spoliation bancaire est intervenue dans le cadre de l'aryanisation ou de la mise sous séquestre des biens.

L'accord a été **interprété et modifié successivement par quatre échanges de lettres diplomatiques** qui ont abouti à **l'augmentation des forfaits d'indemnisation**.

**Chaque modification a été suivie, pour la Commission, d'une révision de l'ensemble des dossiers bancaires afin de respecter le principe d'équité entre les requérants.** Ces révisions ont contribué à maintenir le plan de charge de la commission à un niveau élevé.

Depuis 2006, date du dernier échange de lettres diplomatiques, les indemnisations susceptibles d'être allouées sont les suivantes :

- pour une requête antérieure au 2 février 2005, au titre d'une **spoliation supposée**, l'indemnité totale allouée est de 3 000 dollars ;

- pour les avoirs attestés, il est rappelé que les indemnités allouées le sont pour chaque compte identifié :

- \* au titre d'une spoliation subie pour un compte personnel ou professionnel dont le solde identifié, réactualisé, est inférieur à 3 000 dollars, la réparation totale est de 4 000 dollars ;

- \* s'agissant d'un compte personnel ou professionnel dont le solde identifié, réactualisé, est supérieur à 3 000 dollars mais inférieur à 10 000 dollars, la réparation totale se monte à 10 000 dollars ;

- \* pour un compte personnel ou professionnel dont le solde identifié, réactualisé, est supérieur à 10 000 dollars, l'indemnité allouée correspond au montant réactualisé en euros ;

- \* un forfait supplémentaire et unique de 15 000 dollars a été mis en place pour les personnes répondant à la qualité de victime directe selon les stipulations de l'Accord.

En application de l'accord de Washington, deux fonds ont été constitués auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) par les établissements bancaires français.

Si leur gestion suit quelques particularités, leurs dépenses sont toujours conditionnées à une recommandation de la CIVS.

### **Données relatives aux fonds A et B constitués en application de l'accord de Washington**

Le « **Fonds A** », qui intervient lorsque les avoirs réclamés ont été identifiés, est encadré par une convention séquestre signée le 26 février 2001 entre l'Association Française des Établissements de Crédit et des Entreprises d'Investissement (AFECEI) et la CDC. Elle stipule que l'AFECEI décide de constituer comme séquestre la CD, dont la mission consiste en la garde, la conservation, la bonne exécution des prélèvements sur le dépôt (exécution des ordres de paiement) ainsi que la tenue du compte spoliation et l'information régulière de l'ordonnateur des paiements et l'AFECEI. Par avenant en date du 23 juillet 2001 signé entre l'AFECEI, la CDC et le Fonds Social Juif Unifié (FSJU), il a été spécifié que l'ordonnateur des paiements serait le FSJU, une fois la recommandation de la CIVS acquise. Le solde du compte doit respecter un plancher de 5 millions de dollars. Afin de respecter cet engagement, un appel de fonds de 2 776 880 euros a été effectué par l'AFECEI auprès de 9 banques au deuxième trimestre 2017.

Le « **Fonds B** » est encadré par une convention signée le 16 février 2001 entre l'AFECEI, la CDC et le FSJU. Elle stipule que les banques constituent un fonds de 22 500 000 dollars afin de permettre l'indemnisation forfaitaire des victimes de la Shoah ou leurs ayants droits qui ne bénéficieraient pas de recommandations de la part de la CIVS mais qui pourraient démontrer qu'eux-mêmes ou leurs familles avaient pu détenir des comptes bancaires en France pendant l'occupation.

Le fonds, géré par le FSJU, verse une indemnité forfaitaire sur recommandation de la CIVS.

Le conseil supervisant le fonds est composé de deux membres nommés par le Gouvernement des États-Unis, deux membres nommés par le gouvernement Français et un membre nommé par les avocats des victimes de la Shoah.

*Source : Caisse des dépôts et consignations en réponse à une question du rapporteur spécial*

Les deux fonds diffèrent encore par leur date de forclusion, la procédure permettant d'accéder aux indemnisations du « Fonds B » étant atteinte de forclusion depuis le 2 février 2005, échéance à laquelle l'ouverture de droits sur simple déclaration sur l'honneur (*affidavit*) n'est plus accessible<sup>1</sup>.

## **2. Le bilan des indemnisations pour préjudices financiers, difficile à interpréter, laisse un passif à combler qui suggère que la réparation d'autres spoliations est justiciable d'une même appréciation**

Le bilan des réparations correspondant à des spoliations bancaires fait ressortir l'efficacité des dispositifs mis en place à la suite de l'accord de Washington, en particulier du mécanisme d'indemnisation sur *affidavit*.

---

<sup>1</sup> Il peut encore exister des demandes à traiter dans le cadre de cette procédure. Les capitaux du « fonds B » et les produits rattachés ont été totalement consommés au mois d'octobre 2008, de sorte que les indemnisations relevant de la procédure correspondante ont été prises sur les disponibilités du « Fonds A ».

Le stock de demandes à résorber suggère une réduction des engagements latents que les disponibilités des fonds de réparation semblent en mesure de couvrir.

Mais, le niveau de la dette de réparation bancaire ne saurait être apprécié à partir des seules demandes en stock. Outre que des engagements restent à solder au titre des affaires en stock et des parts réservées, les incertitudes entourant la dette rémanente doivent être considérées.

Elles suggèrent qu'il est prudent d'écarter la présomption de l'épuisement de la dette de réparation pour spoliations bancaires, qui, au demeurant, font l'objet de nouvelles demandes chaque année.

Dans ces conditions, il est légitime d'appliquer ce principe de prudence à d'autres préjudices à forte dimension économique et patrimoniale n'ayant pas fait l'objet d'un encadrement aussi systématique de leur réparation pour lesquels il est encore plus difficile d'apprécier le bilan de l'action de la CIVS.

*a) Les spoliations bancaires ne sont pas encore pleinement réparées*

La considération du stock de demandes restant à traiter pas la CIVS pourrait conduire à imaginer que, dans le champ des confiscations des avoirs bancaires, qui ne recouvre pas, loin s'en faut, la totalité du périmètre des préjudices causés par les spoliations à dimension économique, la dette de réparation rémanente serait désormais négligeable.

Or, une telle conclusion serait hâtive même pour les seules confiscations bancaires.

- (1) La réparation des confiscations bancaires par la CIVS a été marquée par la prédominance des recommandations formulées dans le cadre de la procédure d'affidavit, même si le poids financiers des indemnisations « réelles » a été supérieur

Le contenu de l'accord de Washington conduit à distinguer deux principales branches d'indemnisation selon que les avoirs réclamés sont identifiés ou non<sup>1</sup>.

À cette distinction, à laquelle il faut ajouter la prise en compte d'une éventuelle responsabilité de l'État au regard de son rôle particulièrement marqué dans certaines spoliations, correspondent deux grandes catégories de procédures et de quantum d'indemnisation, sur déclaration sur l'honneur et forfaitaire, pour les avoirs non identifiés, sur constats et selon un barème combinant, dans certains cas, le forfait et, dans d'autres (lorsque le seuil de 10 000 dollars est dépassé), l'indemnisation au réel.

---

<sup>1</sup> En réalité, dans le cadre de l'examen concret des demandes, une casuistique se dégage qui peut présenter des configurations multiples selon les situations rencontrées.



Le système d'indemnisation rend particulièrement cruciale l'identification des avoirs allégués.

Les preuves peuvent être d'origine variée mais, concrètement, ce processus repose essentiellement sur des bases de données gérées par la CIVS, référence dont l'exhaustivité recèle des enjeux décisifs pour le mécanisme d'indemnisation.

Largement héritées des travaux accomplis par la mission Mattéoli, ces bases de données recensent les informations relatives aux comptes bloqués sous l'Occupation et font état de 86 000 comptes pour 60 000 titulaires.

Ces données correspondent à celles réunies par la mission Mattéoli, du moins dans certaines de ses approches. Plus précisément, elles font écho au recensement opéré par la mission dans la version incluant les comptes professionnels mais, selon toute apparence, hors coffres-forts et hors comptes inscrits chez certains teneurs de comptes (notaires, agents de change, Caisse des dépôts et consignations).

Ainsi, la base de référence présente quelques incertitudes. Par ailleurs, il est notable que la constance des termes de référence de la spoliation bancaire suggère que les travaux conduits sur ce point n'ont guère permis de progresser dans la connaissance du phénomène alors même que la mission Mattéoli avait pu alerter sur l'incomplétude du travail alors réalisé<sup>1</sup>.

**Observation n° 34 :** malgré les préconisations de la mission Mattéoli qui remontent à la fin des années 1990, les bases de données à partir desquelles les réparations des spoliations bancaires sont accordées n'ont pas connu d'évolutions sensibles, suggérant l'absence de progrès accomplis dans la connaissance de la dette de spoliation.

Dans ce cadre général, l'examen des indemnisations accordées conduit à mettre en évidence la **prédominance des indemnisations accordées sans identification des avoirs et, par-là, des indemnisations forfaitaires reposant sur des *affidavits*.**

De fait, la sollicitation des deux fonds s'est révélée inégale, les différentes statistiques disponibles faisant ressortir la part numériquement prépondérante des prélèvements effectués sur le Fonds B, dont la vocation « forfaitaire » est nettement plus accusée que pour le Fonds A.

---

<sup>1</sup> Celle-ci tenait notamment à l'exclusion de zones géographiques touchées par des spoliations, mais aussi à des difficultés d'estimation de la valeur financière des préjudices liés aux spoliations irréductibles aux identifications reposant sur les recensements des avoirs en comptes.

Le nombre de virements effectués de 2001 au 31 décembre 2017 sur le compte correspondant au « Fonds A » a été de 9 989 (29,1 % du total) contre 24 318 (70,9 % du total) pour le « Fonds B », pour un total de 34 307 virements.

Sur la base d'un examen par compte et par *affidavit*, plutôt que par dossier, un dossier pouvant révéler plusieurs types de préjudices indemnisables<sup>1</sup>, il ressort que **11 486 comptes ou affidavits ont été indemnisés** depuis le début des travaux de la Commission (données à fin 2017), dans les conditions suivantes.

### Décompte des indemnisations pour préjudices bancaires

- 4 921 comptes et/ou *affidavits* ont trait strictement au Fonds B ;
- 4 247 comptes relèvent des Fonds A+B ;
- 162 comptes compris entre 3 000 dollars et 10 000 dollars concernent le Fonds A+A ;
- 107 comptes supérieurs à 10 000 dollars relèvent exclusivement du Fonds A exclusif ;
- 1 607 comptes ont été indemnisés sur le budget de l'État et le Fonds B ;
- 263 comptes compris entre 3 000 dollars et 10 000 dollars ont sollicité le budget de l'État et le Fonds A ;
- 179 comptes supérieurs à 10 000 dollars ont impacté le seul budget de l'État.

Au total, les indemnisations correspondant aux 11 486 comptes ou *affidavits* effectivement traités ont mobilisé les différents fonds dans les conditions suivantes:

- 10 775 comptes ont été concernés par le Fonds B exclusif et/ou au titre des compléments d'indemnisation soit 93,8 % de l'ensemble des comptes ;
- 4 779 comptes ont trait au Fonds A exclusif et/ou au titre des compléments d'indemnisation soit 41,6 % de l'ensemble des comptes ;
- 2 049 comptes ont intéressé le budget de l'État soit 17,8 % de l'ensemble des comptes<sup>2</sup>.

Source : rapport sur l'exécution de l'accord de Washington

---

<sup>1</sup> Ainsi, les demandes présentées à la CIVS peuvent conduire à solliciter l'un plutôt que l'autres fonds, mais également diverses caisses, en fonction de leur objet.

<sup>2</sup> Il convient d'ajouter aux données précédentes la prise en compte du forfait de 15 000 dollars alloué aux victimes directes répondant aux critères de l'Accord de Washington pour 395 victimes directes (montant global de 5 925 000 dollars), 106 personnes ayant vu leur dossier écarté, soit parce qu'elles ne répondaient pas à la qualité de victime directe survivante de la Shoah telle que définie par l'échange de lettres, soit parce que leurs comptes avaient été considérés comme réactivés après-guerre et n'avaient donc pas été indemnisés, 3 personnes supplémentaires ayant vu leur dossier « classé définitivement » faute de réponses après plusieurs relances.

On le constate, l'accord de Washington en ouvrant une procédure d'indemnisation à caractère largement automatique s'est révélé constituer un facteur très puissant de l'indemnisation des spoliations bancaires accomplie sous l'égide de la CIVS.

**Observation n° 35 :** l'accord de Washington a été un moteur très fort de l'indemnisation des spoliations bancaires accomplie sous l'égide de la CIVS, qui, en nombre de demandes satisfaites, a très majoritairement répondu à des déclarations sur l'honneur.

(2) Il demeure des requêtes pendantes devant la CIVS

Au 30 novembre 2017, sur la base d'un document de la CIVS, le stock de dossiers bancaires de la Commission est constitué par **387 comptes bancaires**.

#### Décompte du stock des dossiers bancaires au 30 novembre 2017

Les dossiers en stock à fin novembre 2017 se répartissent comme suit :

- 10 comptes débiteurs professionnels pour un prélèvement maximal de 30 000 dollars<sup>1</sup> ;
- 135 comptes personnels pour un prélèvement maximal de 558 818 dollars ;
- 87 comptes gérés sous administration pour un prélèvement maximal de 478 500 dollars ;
- 29 comptes personnels dont les soldes sont compris entre 3 000 et 10 000 dollars pour un prélèvement maximal de 290 000 dollars ;
- 58 comptes personnels dont les soldes sont supérieurs à 10 000 dollars pour un prélèvement minimal de 580 000 dollars ;
- 19 comptes gérés sous administration dont les soldes sont compris entre 3 000 et 10 000 dollars pour un prélèvement maximal de 190 000 dollars ;
- 49 comptes gérés sous administration dont les soldes sont supérieurs à 10 000 dollars pour un prélèvement minimal de 490 000 dollars.

À ces perspectives s'ajoute celle de l'attribution de 60 000 dollars pour quatre dossiers de victimes directes.

Le **total de la dette envisageable pour les deux fonds est chiffré à 2 170 000 dollars** (hors dépassement des limites minimales évoquées plus haut), dont **888 000 dollars imputables au « Fonds B » et 1 282 000 dollars au « Fonds A »**.

Le budget de l'État pourrait, quant à lui, être redevable de 691 000 dollars.

Source : Rapport semestriel relatif à l'exécution de l'accord de Washington

<sup>1</sup> On pose l'hypothèse d'une parité de 1 dollar pour 1 euro.

Les engagements restant à couvrir évalués sur les bases indiquées s'élèvent ainsi à **2 861 000 euros** (hors parts réservées).

Les disponibilités des fonds paraissent suffire pour honorer les engagements qu'ils sont appelés à couvrir, compte tenu des consommations passées exposées.

Au 30 novembre 2017, il a été payé sur le compte séquestre - Fonds A - **18 325 036,83 dollars** auxquels doivent s'ajouter **4 313 268,47 dollars** au titre des indemnisations relevant du Fonds B, soit une consommation totale de **22 638 305,30 dollars**.

Pour information, selon la CDC, le solde du compte séquestre - Fonds A - s'élève au 30 novembre 2017 à **5 773 298,45 dollars**.

**Néanmoins, c'est sans compter avec une dette rémanente aux contours incertains et qui réserve l'éventualité de nouvelles requêtes.**

(3) Différentes données relatives aux indemnisations accordées par la CIVS suggèrent un écart entre l'ampleur des spoliations et les indemnités prononcées par la commission

Il est impossible, en l'état, de déduire des demandes en stock auprès de la CIVS la dette d'indemnisation des confiscations bancaires qui reste à honorer dans ce domaine particulier de la spoliation.

On en propose quelques éléments d'appréciation relatifs à la question spécifique des comptes recouverts à la suite de leur déblocage.

Ils conduisent à écarter la présomption qu'une pleine réparation serait intervenue.

Sur ce point, l'augmentation des demandes de réparation présentées à ce titre constatée ces dernières années (voir ci-dessus), illustre l'imprévisibilité des demandes de réparation. Il s'agit d'un premier indice factuel auquel il convient d'ajouter plusieurs éléments, reposant sur la confrontation entre les évaluations de la dette nette de réparation et les indemnisations accordées par la CIVS.

Les indemnisations accordées par la CIVS au titre des spoliations bancaires se sont élevées à environ 10 % des préjudices estimés à ce titre (52,7 millions d'euros pour une estimation de la spoliation des avoirs bancaires, qui, selon le chiffrage publié par la CIVS aurait atteint 520 millions d'euros).

Cela ne signifie évidemment pas que la CIVS a failli dans sa mission puisqu'elle a largement fait droit aux revendications qui lui ont été présentées. Malgré un taux de rejet des demandes de réparation bancaire relativement important (un peu plus de 2 100 rejets ont été prononcés), la CIVS a accueilli la plupart des demandes et elle a attribué des indemnisations à plus de 18 000 personnes.

Cependant, il apparaît d'emblée que le nombre des bénéficiaires des indemnisations accordées par la commission a ainsi été très inférieur à celui des personnes ayant subi des confiscations bancaires tel qu'il a pu être estimé par la mission Mattéoli (63 256).

Mais, cette situation peut s'expliquer par les mesures prises après la guerre pour restaurer les victimes dans leurs droits.

Néanmoins, une fois déduits les déposants susceptibles d'avoir réactivé leurs comptes, d'après les indices réunis par la mission Mattéoli, le nombre des titulaires de droits non réactivés semble pouvoir faire l'objet d'une estimation minimale autour de 40 000. Le nombre des bénéficiaires des recommandations de la CIVS représenterait ainsi un peu moins de la moitié de cette population. Mais, à nouveau, ces données ne peuvent être considérées comme pleinement conclusives.

En effet, le nombre des bénéficiaires des recommandations de la commission se trouve démultiplié par la coexistence pour un même déposant de plusieurs personnes indemnisées si bien que le taux des personnes touchées par les confiscations et indemnisées par la CIVS est très certainement inférieur au taux apparent mentionné ci-dessus.

Si le nombre des personnes indemnisées par la CIVS va plutôt dans le sens d'une sous-indemnisation, d'autres données vont dans le même sens.

Il en va ainsi des données correspondant aux estimations de la valeur des comptes non réactivés.

Selon le rapport de la mission Mattéoli, un minimum de 29 % des avoirs bloqués en 1941 (3,8 milliards de francs) aurait été inscrit sur des comptes sans indice de réactivation. Les comptes ne présentant pas d'indice de réactivation ont été estimés à 1,3 milliard de francs de 1941 soit 351 millions d'euros de 2000. Le montant des indemnisations accordées par la CIVS au titre des spoliations bancaires ressort comme assez éloigné de ce chiffre.

Si l'on a pu indiquer que le besoin de réconciliation des estimations globales de la spoliation rémanente restait à satisfaire, les spoliations bancaires en fournissent une illustration.

- (4) La CIVS a dû recourir à la procédure de réservation des parts qui atteint un niveau non négligeable dans le champ des indemnisations bancaires

Selon les statistiques du Fonds Social Juif Unifié (FSJU), service ordonnateur des paiements, au 30 juin 2017, le nombre de bénéficiaires ayant perçu une indemnité est de 18 408.

Toutefois, par sa recommandation d'indemnisation, la Commission peut être amenée à réserver une quote-part de la somme à allouer au profit

d'un ou plusieurs ayants droit absents de la procédure, et ce jusqu'à ce que ces derniers sollicitent le versement de ce montant à la CIVS.

Le nombre de bénéficiaires concernés par cette formalité de réserve et ayant vocation à recevoir une indemnité au titre de la réparation des confiscations bancaires s'élève à 983.

Le montant à prélever sur les Fonds bancaires à ce titre est de **1,9 million de dollars** (autant en euros, sur la base de la parité conventionnelle adoptée).

*b) La contribution de la CIVS à la réparation des autres spoliations à caractère financier est difficile à estimer*

Il existe des champs où la réparation des spoliations antisémites demeure très difficile à apprécier.

C'est le cas de l'aryanisation des entreprises dans la mesure où la dette de réparation laissée par la période immédiatement postérieure à la Libération reste à ce jour incertaine, les déconsignations ayant pu intervenir au-delà, jusqu'à la période de création de la CIVS, n'ayant pas fait l'objet d'une présentation systématique et, de toute façon, ne pouvant être considérées comme représentatives des préjudices à indemniser<sup>1</sup>. Il convient d'ajouter que certaines restitutions dans leurs droits offertes aux victimes par le déblocage de comptes bancaires ont pu contribuer à réparer les préjudices de l'aryanisation, mais sans qu'il soit vraiment possible de préciser le quantum de ces réparations.

Quant aux données publiées par la CIVS, elles suggèrent, malgré la relative importance des indemnités accordées à ce titre (164,7 millions d'euros à fin 2015), que le nombre des dossiers d'indemnisation traités par elle dans ce cadre a été très inférieur à celui des aryanisations.

Le montant des indemnisations accordées dans le domaine des assurances offre un deuxième facteur d'interrogation. Avec 241 000 euros, on est assez loin des estimations conservatrices du rapport du comité de surveillance des assurances.

Quant aux spoliations immobilières, qui ont pu prendre des formes très diversifiées, les seules informations disponibles font valoir la faiblesse des revendications, qui, pour pouvoir traduire un retour à la normale satisfaisant après la Libération, ne suffit pas à convaincre totalement tant manque encore à ce jour un bilan vraiment systématique.

---

<sup>1</sup> Les conditions de cessions des actifs ont pu être lésionnaires.

---

### **C. LES OBJETS D'ART ET DE CULTURE, UNE DETTE DE RÉPARATION QUI DEMEURE TROP LOURDE**

Si dans les domaines passés en revue ci-dessus, ce sont les incertitudes qui entourent l'ampleur de la dette rémanente de réparation, il est un domaine où la certitude d'une lourde dette subsiste, celui des objets d'art et de culture.

La découverte régulière d'œuvres dans telle ou telle institution ou musée, ou chez des particuliers, accrédite **le soupçon qu'un musée disparu subsistait après les réparations intervenues à la suite de la Libération<sup>1</sup>**, composé d'œuvres dispersées çà et là.

À ce propos, on peut lire sous la plume de Claude Lorentz l'appréciation significative suivante : « ...la moitié des œuvres d'art spoliées peuvent donc être considérées en 1954 comme ayant été détruites ou dissimulées dans une partie quelconque du monde ».

S'il est heureux que la période de presque totale inertie qui s'en est suivie après 1954 ait pu faire place, dans la suite de la création de la CIVS, à une réactualisation de la politique de réparation des spoliations d'objets d'art et de culture, **il reste beaucoup à faire pour se rapprocher, dans ce domaine, d'une politique réellement satisfaisante** c'est-à-dire dotée de moyens adéquats et obtenant des résultats tangibles.

Le « musée disparu » demeure.

Le passif demeure beaucoup trop lourd, l'action insuffisamment soutenue ne permettant pas d'atteindre des objectifs impérieux tant le devoir de restitution se révèle insatisfait et la consécration implicite des spoliations qui découle de ce déficit insupportable.

Force est de constater que, malgré certaines avancées, **la CIVS, pour des raisons qui ne lui sont globalement, pas imputables, n'a pas fait la démonstration de sa capacité à être, en l'état, l'acteur d'une politique de réparation satisfaisante dans le domaine sous revue.**

Le bilan de l'activité de réparation des spoliations d'œuvres d'art et d'objets de culture par le truchement de la CIVS ressort comme très insuffisant, tout particulièrement au regard des enjeux, sans pour autant que la commission puisse en être jugée responsable.

C'est beaucoup plus globalement que cette dimension de la réparation des spoliations a échoué et qu'elle doit être sérieusement améliorée.

---

<sup>1</sup> On a indiqué comment celles-ci avait pu malheureusement contribuer à ce musée.

## 1. Très peu de restitutions

Les indications fournies en réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial sur les résultats obtenus dans le cadre des demandes portant sur des réparations de spoliations d'objets d'art et de culture en attestent la très grande faiblesse.

Depuis le début de ses travaux, et jusqu'au 31 décembre 2016, sur les 29 326 dossiers enregistrés à la CIVS, 3 254 comportaient des revendications de biens culturels mobiliers (BCM).

Sur ces 3 254 dossiers, 3 208 ont été étudiés par le collège délibérant de la CIVS (286 dossiers seulement mentionnent la spoliation d'une ou plusieurs œuvres d'art *stricto sensu*). Sur ces 3 208 dossiers, seuls 5 dossiers ont abouti à la restitution de 12 œuvres dites « MNR ».

La première restitution a porté sur deux tableaux : *Un port de mer, la nuit, clair de Lune* de Joseph Vernet et *Bataille contre les Turcs*, dans le genre de Jacques Courtois, peintre français du 17<sup>e</sup> siècle. La Commission s'est prononcée pour la restitution de ces deux œuvres, remises aux ayants droit en 2001.

**Il a fallu que s'écoule un long délai pour qu'interviennent les autres restitutions, les années 2013 et 2014 concentrant trois opérations.**

Le deuxième dossier a permis de réexaminer la provenance d'une *Tête de femme* de Pablo Picasso. La CIVS a recommandé la restitution de l'œuvre aux ayants droit, effective en 2003. Le troisième dossier a conduit la CIVS à restituer six MNR à leur ayant droit en 2013. Le quatrième dossier s'est conclu par la restitution du *Portrait de Jacopo Foscari* de G. Moroni. Le 14 novembre 2014, le ministère de la Culture et de la Communication ainsi que le ministère des Affaires étrangères ont officiellement remis cette œuvre à la CIVS. Celle-ci a pris l'initiative de prendre en charge, à titre exceptionnel, les frais de son convoiement jusqu'aux États-Unis afin qu'elle soit restituée à sa propriétaire.

Enfin, en août 2014, la Commission a enregistré une demande de M. L. concernant les spoliations dont son grand-père a été victime en France durant l'Occupation. Deux tapisseries MNR ont pu être restituées aux ayants droit de la victime en 2016.

Il convient certes d'ajouter un dossier supplémentaire à ce bilan puisqu'en juillet 2017, les membres du Collège délibérant de la CIVS ont statué en faveur d'une autre restitution, qui doit encore être mise en œuvre.

Les restitutions assurées sous l'égide la CIVS, qui ont quasiment toutes porté sur des objets jusqu'alors sous la garde des musées nationaux, à l'exclusion de tout autre œuvre, extériorisent un maigre bilan.



Alors qu'elle a été saisie de 286 dossiers pouvant comporter pour certains la revendication de plusieurs œuvres, la CIVS n'a réussi qu'à assurer un peu plus d'une douzaine de restitutions, ce qui est fort peu.

On relèvera encore qu'aucune restitution n'est intervenue dans le champ pourtant très vaste des spoliations de livres.

**Observation n° 36 :** le nombre de restitutions d'objets d'art et de culture assurées dans le cadre de la procédure CIVS a été minime, ne permettant aucunement de résorber de façon suffisamment significative la dette de réparation des spoliations les concernant.

## 2. Des indemnisations certes, mais qui peinent à satisfaire

Peu profuse en restitutions, la procédure placée sous l'égide de la CIVS a été, du moins en apparence, plus fructueuse du point de vue des indemnisations.

La CIVS a accordé **35,8 millions d'euros** d'indemnités entre sa création et fin 2016 au titre des objets d'art et de culture.

Ce résultat peine pourtant à satisfaire.

À titre purement illustratif, cette somme correspond à 358 euros par objet spolié (sur la base de l'estimation, un peu convenue (voir *supra*), selon laquelle ces spoliations auraient porté sur 100 000 objets). Rapporté aux objets non restitués après la Libération, le montant unitaire de l'indemnisation s'élève à 650 euros. Ces indications n'ont d'autre raison que de proposer un cadre alternatif par rapport à celui que suggère la référence à un montant moyen d'indemnisation de dossiers comportant une ou plusieurs œuvres d'art de 120 724 euros<sup>1</sup> qui n'informe que peu sur la valeur unitaire des indemnisations propres au domaine et encore moins sur la dispersion des indemnisations accordées.

Or, il faut prendre en compte certaines données qui invitent à souligner que le résultat des indemnisations a été tiré vers le haut par quelques affaires particulières. Concernant les indemnisations accordées en compensation de spoliations d'objets d'art et de culture, la réponse adressée au questionnaire de votre rapporteur spécial fait état de 3 208 demandes examinées dont 286 dossiers mentionnant la spoliation d'une ou plusieurs

---

<sup>1</sup> Ce chiffre paraît correspondre au ratio entre les indemnisations accordées et le nombre des dossiers présentés à la CIVS comportant une ou plusieurs œuvres d'art, qui se serait élevé à 3 259. Il semble que seuls 286 dossiers mentionnaient des œuvres d'art stricto sensu.

œuvres d'art *stricto sensu*. Elle indique encore que sur ces 3 208 dossiers, 3 070 ont été indemnisés, 138 ayant fait l'objet d'un rejet par la Commission.

Or, un dossier à lui seul, concernant l'œuvre intitulée *L'homme à la guitare* de Georges Bracque, œuvre acquise en 1981 par le Centre Georges Pompidou, a donné lieu à une indemnisation estimée par la Cour des comptes à 27,5 millions d'euros. Par ailleurs, un autre dossier, portant sur 151 œuvres d'art a donné lieu à une indemnisation de 3,1 millions d'euros. On conclura aisément de ces données que le reste des 3 070 indemnisations (soit 3 068 recommandations formulées par la CIVS) n'a abouti qu'à des réparations très modiques, qui traduisent sans doute assez largement la faible importance des œuvres prises en charge par la procédure CIVS.

**Observation n° 37 :** le niveau des indemnisations accordées en réparation des spoliations d'objets d'art et de culture, une fois exclus de très gros dossiers, témoigne de la faiblesse des indemnités accordées, qui, elle-même, reflète sans doute largement la faible valeur des biens concernés.

Encore faut-il observer que les modalités d'évaluation des indemnités accordées jettent un trouble sur celles-ci<sup>1</sup>. Ainsi, dans le cadre des indemnités prononcées en faveur des ayants-droit de la collection de 151 œuvres mentionnées ci-dessus, les requérants avaient estimé la valeur de leur préjudice à 43 millions d'euros (à comparer aux 3,1 millions obtenus). On a indiqué les raisons de ces écarts. Que la méthode de la CIVS ait finalement prévalu constitue certes une bonne nouvelle pour les finances publiques, mais pas nécessairement pour l'esprit.

**Observation n° 38 :** les modalités d'évaluation des indemnités accordées pour les spoliations d'objets d'art et de culture, même si elles sont économes des finances publiques et conformes au droit, peuvent être considérées comme présentant des motifs d'insatisfaction.

C'est de façon beaucoup plus générale d'ailleurs que les réparations empruntant les voies de l'indemnisation doivent être considérées comme profondément décevantes. À l'exception des cas où l'œuvre a pu disparaître du fait des circonstances de la guerre, force est d'observer que l'absence de

---

<sup>1</sup> On doit observer que, par une entorse à la déontologie des conservateurs des musées nationaux, ceux-ci sont appelés à pratiquer des expertises d'œuvres dont la spoliation est indemnisée par la CIVS.

restitution tend à consolider des détentions, dont certaines sont très certainement choquantes, par les prolongements qu'elles donnent aux spoliations antisémites. Pis encore, le contribuable peut être conduit à financer les compensations légitimement accordées aux victimes du fait du défaut de correction apportée à ces situations.

**Observation n°39 :** les restitutions devraient être la modalité privilégiée de réparation tant les indemnisations présentent d'inconvénients, parmi lesquels celui de consacrer des détentions illégitimes, d'autant que le coût des indemnisations est mis à la charge des contribuables.

Au terme du bilan de l'action de la CIVS dans le champ de la réparation des objets d'art et de culture, l'impératif de restitution, qui demeure non satisfait, reste un devoir primordial.

**Recommandation n° 13 :** replacer les restitutions au cœur de la réparation des spoliations d'objets d'art et de culture.

#### *D. POUR UNE « CIVS AUGMENTÉE »*

L'échec rencontré par la CIVS dans la mission de restitution des œuvres d'art traduit un problème plus global auquel il convient de remédier.

Sans dissimuler les obstacles rencontrés par la commission dans son œuvre propre, force est pourtant de souligner que, ses missions et les moyens afférents, demeurés globalement inchangés depuis sa création, ne l'arment pas assez pour être l'instrument d'une réparation pleinement satisfaisante, dans un contexte marqué par un engagement insuffisant pour surmonter les nombreuses difficultés de la tâche.

La CIVS ne réunit pas les conditions adéquates pour une résolution pleinement performante d'une dette de réparation dont la résorption appelle des conditions plus développées que celles actuellement réunies.

Tant les avancées des connaissances sur l'ampleur de cette dette, qui renforcent l'acuité de la perception d'une mission inachevée, que les engagements internationaux de la France doivent être aujourd'hui mieux pris en compte.

Ils convainquent de l'urgence de se doter d'une infrastructure adaptée à une pleine réparation des spoliations.

À cette infrastructure, la CIVS peut fournir un point d'ancrage utile, à condition de la rénover et d'instaurer un contexte plus favorable au plein accomplissement d'une mission d'apurement de la dette rémanente de réparation.

Les conditions à réunir sont d'ordre interne, mais elles supposent également que la France porte, en domaine, une ambition forte sur la scène internationale.

**1. Une réaction tardive aux résultats encore incomplets, mais dont l'esprit doit être salué, le Groupe de travail sur les MNR, une préfiguration pour une « CIVS augmentée »**

L'analyse de la contribution de la CIVS à la réparation des spoliations d'objets d'art et de culture, pour pouvoir être inscrite dans des perspectives différenciées, selon l'étendue de la dette de réparation prise comme référence, a débouché sur la constitution d'un groupe de travail chargé de réduire le hiatus entre un bilan médiocre et l'existence certaine d'un vivier d'objets d'art et de culture résistant manifestement à l'action de réparation des spoliations artistiques.

Il s'agit de la constitution, en 2013, à l'initiative de la ministre de la culture et de la communication, Aurélie Filippetti, d'une « équipe projet » dédiée à la recherche de provenance de quelques œuvres (163) confiées à la garde des musées nationaux, décision directement inspirée du rapport de notre ancienne collègue Corinne Bouchoux<sup>1</sup>.

La pérennisation de ce « groupe de travail », dont le dernier rapport a été publié en mars 2017, illustre le maintien d'un mouvement destiné à installer une politique de restitution plus « proactive » que celle accessible à la CIVS.

Les résultats obtenus peuvent être considérés comme encourageants, dans le cadre, toutefois, de limites restées trop étroites et accompagnées de résultats encore insuffisants.

Ces limites, qui tiennent notamment à la focalisation sur une partie minime du « musée disparu », ainsi que l'étroitesse des progrès accomplis sur le front des restitutions ne sont pas insurmontables.

En toute hypothèse, l'essentiel a été démontré, une démarche plus volontariste est susceptible d'améliorer significativement le bilan des réparations.

---

<sup>1</sup> Mission d'information sur les œuvres d'art spoliées par les nazis ; Commission de la culture, de l'éducation et de la communication ; Sénat ; « Œuvres culturelles spoliées ou au passé flou et musées publics : bilan et perspectives » ; Corinne Bouchoux.

---

*a) Les progrès accomplis dans l'appréciation de la dette de réparation demeurant à acquitter ont conduit à une prise de conscience des limites de l'action de la CIVS dans son format actuel*

Les travaux des historiens sur les spoliations et leur réparation, pour avoir été insuffisamment soutenus jusqu'à présent par les pouvoirs publics, ont permis depuis la création de la CIVS de renouveler le regard sur ces problématiques de spoliation des objets d'art et de culture.

Votre rapporteur spécial a été particulièrement sensible aux analyses très éclairantes qui lui ont été communiquées sur ce point par notre ancienne collègue Corinne Bouchoux et par Emmanuelle Polack, historienne, notamment sur la complexité des circuits empruntés par la spoliation.

Par ailleurs, il convient de tenir compte des nombreux événements intervenus ces dernières années, qu'il s'agisse d'incidents, comme la découverte d'un nombre considérable d'œuvres d'art dissimulées chez un parent d'un des agents commis par le régime nazi pour élucser le patrimoine artistique parisien pendant l'Occupation<sup>1</sup>, ou de conférences internationales consacrées à la réparation de ces spoliations (voir ci-après).

Ils ont amplifié l'effet d'apprentissage auquel la CIVS elle-même a pu apporter une contribution précieuse en confirmant l'ampleur de la dette de réparation à solder et la diversité de ses formes.

Il ressort de tout ceci que le champ des réparations non satisfaites dans le domaine des objets d'art et de culture peut être dessiné à travers trois cercles concentriques de plus ou moins vastes périmètres:

- le plus petit est le cercle des MNR, qui, jusqu'à aujourd'hui paraît pourtant mobiliser le plus d'attention ;

- un cercle intermédiaire est celui des œuvres récupérées après la Libération mais non restituées et inclut les objets vendus par le service des Domaines au début des années 1950 ;

- enfin il existe un cercle plus large avec les œuvres spoliées en France et dont le devenir, pour la plupart, n'a jamais été identifié.

L'ampleur précise de chacun des périmètres peut être débattu, comme on l'a exposé, mais il existe une certitude après l'approfondissement des travaux historiques réalisé depuis la création de la CIVS : la superposition des cercles évoqués accredit l'image d'un vaste « musée disparu » entre les années 1930 et 1945 et qui demeure tel.

Face à cette situation, force a été d'observer que, même rapportées à la seule partie émergée de l'iceberg des spoliations non réparées, constituée par les MNR, les restitutions effectuées sous l'égide de la CIVS sont loin d'avoir épuisé un stock qui comporte plus de 2 000 objets.

---

<sup>1</sup> Il s'agit de l'affaire Gurlitt.

Autant dire que le bilan des restitutions apprécié du point de vue d'autres indicateurs comprenant des œuvres spoliées et ni restituées ni indemnisées, ressort comme encore plus marginal.

Les résultats engrangés ont pu pâtir de certaines difficultés ponctuelles, mais récurrentes, rencontrées par la CIVS dans l'accomplissement de sa mission de réparation dans le champ sous revue. Mais, l'essentiel est bien que les contours des responsabilités et des moyens confiés à la CIVS jouent un rôle particulièrement limitant pour l'œuvre de réparation des spoliations d'objets d'art et de culture au regard de l'évolution de cette problématique.

Ne pouvant intervenir qu'en réponse à des demandes individuelles, la commission, qui ne dispose que de faibles moyens en personnel, et n'est pas dotée des prérogatives juridiques qui lui permettraient d'explorer les différents cercles de la dette de réparation, ne réunit pas, en l'état, les conditions d'une réparation satisfaisante des spoliations d'objets d'art et de culture.

Avec la création d'un groupe de travail consacré aux MNR, il s'est agi de sublimer l'action de la CIVS, en adoptant une démarche plus « proactive ».

Destinée à apporter une réponse au problème né de la confrontation entre les résultats de la CIVS et les constats et soupçons d'une dette beaucoup plus vaste de réparation non soldée<sup>1</sup>, la création de ce groupe de travail peut être considérée comme une préfiguration, encore trop timide mais allant dans le bon sens, d'une nouvelle étape à franchir dans l'œuvre de réparation : l'instauration d'une infrastructure mieux à même de répondre au sentiment d'inachèvement et aux critiques de plus en plus fermes qu'il suscite.

*b) Un fonds à apurer au plus vite, la création d'un groupe de travail sur les MNR, malgré des résultats trop limités, un premier pas vers une infrastructure de résorption de la dette de réparation*

(1) Les MNR, un problème emblématique

L'origine des œuvres dites MNR est à trouver dans les sélections opérées par la commission des choix évoquée plus haut.

Ces œuvres, sous la responsabilité juridique du ministère des Affaires Étrangères, sont confiées à la garde des musées nationaux dans l'attente de leur restitution.

---

<sup>1</sup> Le rapport du groupe de travail daté de mars 2017 le reconnaît sans ambiguïtés en indiquant : « À cet égard, il rappelle que cette démarche active ne porte que sur un pan d'une spoliation par ailleurs beaucoup plus large (aryanisation des entreprises, spoliation financière)... »

Cette attente est restée durablement déçue.

Au demeurant, les suites données aux informations qu'a souhaité réunir votre rapporteur spécial témoignent de l'accumulation de difficultés auxquelles on ne se serait pas attendu s'agissant d'un fonds si sensible.

Ainsi, votre rapporteur spécial ayant souhaité disposer d'un inventaire détaillé des « MNR » avec l'indication des institutions dépositaires des œuvres, la réponse fournie présente de réels motifs d'inquiétude.

Elle a consisté essentiellement dans la transmission d'une liste (voir ci-dessous) comportant des informations très limitées avec l'avertissement liminaire suivant: « *Le sigle MNR désigne l'ensemble des 2 181 œuvres, mais constitue également le préfixe des numéros d'inventaire des seules peintures anciennes confiées au département des Peintures du Louvre, soit 1025. Chaque type de collection possède un préfixe spécifique, il y en a 13 en tout. Dans la liste suivante le chiffre entre parenthèses indique le nombre d'œuvres portant le sigle* ».

#### **Inventaire des « MNR » transmis à votre rapporteur spécial**

SIGLE	MUSEE RESPONSABLE	TYPE DES COLLECTIONS
<u>ER (8)</u>	Louvre, département des Antiquités égyptiennes	Antiquités égyptiennes
<u>AGRR (14)</u>	Louvre, département des Antiquités grecques et romaines	Antiquités gréco-romaines
<u>AOR (29)</u>	Louvre, département des Antiquités orientales	Antiquités orientales
<u>REC (180)</u>	Louvre, département des Arts graphiques	Arts graphiques anciens
<u>OAR (647)</u>	Louvre, département des Objets d'art	Objets d'art anciens
<u>MNR (1025)</u>	Louvre, département des Peintures	Peintures anciennes et XIX <sup>e</sup> siècle
<u>RFR (69)</u>	Louvre, département des Sculptures	Sculptures anciennes
<u>MM (1)</u>	Musée du château de Malmaison	Souvenirs napoléoniens
<u>R x P* (28)</u>	Musée national d'Art moderne	Peintures modernes
<u>R x OA* (1)</u>	Musée national d'Art moderne	Objets d'art modernes
<u>R x D* (11)</u>	Musée national d'Art moderne	Dessins modernes
<u>R x S* (14)</u>	Musée national d'Art moderne	Sculptures modernes
<u>MCSR (154)</u>	Sèvres, musée national de la Céramique	Céramiques

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Les détails d'inventaire sollicités par votre rapporteur spécial sur ces œuvres ne lui pas été fournis au motif, pour le moins étonnant que *le service des Musées de France indique qu'il n'existe pas d'inventaire détaillé des MNR dans la mesure où chaque conservation a ouvert un registre d'inventaire propre, MNR, RFR, REC, OAR, etc.*

Outre qu'on se serait attendu que l'attention que méritent les MNR se soit traduite par une rationalisation des inventaires, il est déconcertant d'observer que le service des Musées de France, qui semble parfaitement conscient des enjeux, puisse se déclarer bloqué par la dispersion des choix des conservations.

Au demeurant, après quelque insistance, il est apparu qu'au fil d'opérations d'inventaires, un nombre non négligeable de MNR étaient tout simplement portées disparues (voir l'annexe n°3). Cette situation appelle des enquêtes systématiques.

**Recommandation n°14 :** réaliser les enquêtes systématiques qu'appelle la disparition non élucidée d'un certain nombre de MNR. En particulier, confier, en ce sens, une mission commune à l'inspection générale des affaires étrangères et à l'inspection générale des affaires culturelles dans la perspective d'établir un rapport remis au Parlement sur ces disparitions.

Dans ces conditions, si l'on peut prendre acte des progrès allégués dans la présentation des œuvres, à travers le site Rose-Valland Musées Nationaux Récupération, l'exhaustivité des présentations peut être l'objet d'interrogations.

En outre, la visibilité des œuvres MNR, qui, du fait de ses enjeux pour les restitutions, a fait l'objet d'instructions ministérielles, parfois excellente, comme c'est le cas au musée d'Angers par exemple, doit être considérée comme très perfectible.

S'agissant du site mentionné, les notices d'œuvres devraient toutes présenter les informations nécessaires (photographies de face et de revers, historique détaillé), ce qui est très loin d'être le cas.

Il en va de même pour les cartels accompagnant l'exposition des œuvres censés exposer la situation de ces œuvres. Même améliorés, ils ne pourraient, en toute hypothèse, compter que des informations insuffisantes, d'emblée handicapées par l'absence de tout effort significatif de recherche de provenance pendant une trop longue durée.

Ce déficit de recherche, malgré les claires recommandations de la mission Mattéoli, doit être particulièrement déploré, compte tenu des exigences de justice auxquelles celles-ci répondaient. Il faut ajouter qu'il



témoigne d'une grave négligence envers le respect de nos engagements internationaux à laquelle il convient de remédier dans les meilleurs délais.

**Recommandation n° 15 :** confier à l'inspection générale des affaires culturelles une mission visant à analyser les recherches de provenance réalisées sur les MNR, leurs résultats et les limites sur lesquelles elles ont pu buter, et à identifier les moyens d'une recherche de provenance systématique des œuvres des collections publiques.

(2) Le groupe de travail sur les MNR, malgré des résultats très perfectibles, une utile préfiguration pour une CIVS rénovée

Face au faible bilan des restitutions de MNR, dont c'est pourtant la vocation, la création par la ministre de la culture d'alors, Mme Aurélie Filippetti d'un groupe de travail devant approfondir la connaissance de la provenance de ces œuvres a prolongé les travaux déjà cités du Sénat.

La consultation des rapports de ce groupe de travail présidé par une rapporteure auprès de la CIVS, France Legueltel, que votre rapporteur spécial a auditionnée avec un grand profit, et composé de conservateurs, de membres des musées de France, de membres de la CIVS, des Archives nationales ou du ministère des Affaires étrangères sous le contrôle d'un comité de pilotage, également pluridisciplinaire, conduit à mettre en évidence l'utilité de la démarche, mais également ses limites.

**Observation n° 40 :** la création du groupe de travail sur les MNR, pour avoir abouti à des résultats encore trop limités, a apporté la démonstration de l'utilité d'une démarche de réparation plus active.

Certains progrès ont pu intervenir : 46 œuvres ont été analysées comme ne provenant pas de spoliations, tandis que pour 52 œuvres le propriétaire spolié a été identifié.

Néanmoins, le rythme des identifications est faible si l'on considère l'ampleur du stock, d'assez nombreuses recherches étant restées infructueuses.

Les moyens consacrés à ces recherches sont manifestement insuffisants.

En ce qui concerne le service des musées de France, il indique mobiliser 3 emplois à temps plein à cette tâche.

Votre rapporteur spécial s'est rendu au musée du Louvre afin de mesurer l'action du département des peintures de ce musée de premier plan dans la mesure où il est dépositaire de 296 peintures MNR.

Il a pu constater que les moyens et les actions entreprises étaient très loin d'être en adéquation avec l'ampleur des enjeux. Malgré sa haute qualité professionnelle, il est plus que douteux que le seul conservateur chargé d'étudier la provenance des MNR gérés par le musée soit réellement à même dans le temps très partiel consacré à cette tâche de progresser comme il faudrait.

Enfin, il existe une distance entre l'aboutissement de recherches de provenance et les restitutions. Or, il n'entre pas dans les attributions du groupe de travail d'assurer la recherche effective des ayants-droit.

Ainsi, plutôt qu'une solution aux problèmes persistants de réparation des spoliations artistiques, le groupe de travail sur les MNR semble davantage offrir une préfiguration vers une infrastructure plus satisfaisante au service de la réparation des spoliations artistiques, mission dont l'ampleur dépasse très largement les seules œuvres MNR.

En particulier, l'introduction d'une démarche réellement active semble en mesure de contribuer à des progrès significatifs qui seraient sans doute démultipliés par l'instauration d'un contexte facilitant, tant au plan interne qu'à l'échelon international.

## **2. Pour une « CIVS augmentée » et l'instauration d'un contexte facilitant la mission d'apurement de la dette de réparation rémanente**

L'actualité montre assez que les spoliations suscitent un besoin inextinguible de réparation.

Ce besoin accède au rang de devoir lorsque les spoliations envisagées, comme c'est le cas de celles prises en charge par la CIVS, ont été l'une des manifestations d'une entreprise génocidaire inscrite parmi les plus graves crimes contre l'humanité reconnus comme tels par la communauté des Nations.

Alors, l'inaction est interdite.

À l'heure du proche anniversaire de la déclaration regroupant les « principes de Washington applicables aux œuvres d'art confisquées par les nazis », il faut fortement recommander que la France s'attache à ce que les États signataires, rejoints par d'autres États, réactualise au sein de la communauté internationale, un devoir de restitution qui reste à satisfaire.

Sur ce dernier point, votre rapporteur spécial relève qu'alors qu'il s'apprêtait à présenter son rapport à la commission des finances du Sénat, le Président des États-Unis a signé une loi adoptée par le Congrès des

États-Unis consacrant la responsabilité des 47 États européens signataires de la Déclaration de Terezin (voir ci-dessous) et chargeant le département d'État de faire rapport sur les résultats obtenus par ces États.

Le bilan de la CIVS et des difficultés auxquelles se heurte son indispensable et précieuse mission dessinent un plan de rénovation devant conduire une « CIVS augmentée » à bénéficier d'un environnement facilitant l'accomplissement de sa mission.

*a) Conforter institutionnellement la CIVS*

Malgré la qualité du travail accompli, la CIVS se trouve freinée au regard des enjeux de réparation tels qu'ils ont été mis à jour par les progrès de la connaissance sur la dette de réparation, par les conditions de sa saisine.

(1) Étendre la mission de la CIVS

Si la réparation individuelle a été au cœur des problématiques de réparation et mérite une place primordiale, la perception du problème a changé dans le sens de la consécration d'un devoir plus général de réparation, qui ne peut admettre la persistance de situations troubles et que les engagements internationaux pris par la France traduisent largement.

Cette prise de conscience doit être accompagnée de la définition d'une mission élargie à l'apurement de la dette rémanente de réparation.

(2) Diversifier les saisines

Il faut donc désormais créer les moyens d'une recherche plus autonome des voies et moyens de la résorption de la dette de réparation, qui, sans négliger en rien la perspective de réparations individuelles, puissent précéder toute saisine par leurs bénéficiaires finaux.

Il convient dans cette perspective d'ouvrir à la CIVS une faculté d'autosaisine, assortie de l'ouverture de sa saisine aux associations, qui d'ores et déjà, peuvent assister les demandeurs lors de leurs démarches auprès de la commission.

(3) Instaurer un collège de sages

L'instauration en son sein d'un collège regroupant des personnes qualifiées par leurs fonctions et par leur autorité morale auprès du Président de la commission et de son rapporteur général permettrait de conforter la commission dans l'exercice d'une mission élargie.

**Recommandation n° 16** : étendre la mission de la CIVS à la recherche active des éléments de la dette de réparation rémanente, diversifier ses saisines et l'accompagner par l'instauration d'un collège de sages.

*b) Créer un contexte facilitant*

Une « CIVS augmentée » devrait également pouvoir compter sur l'instauration d'un contexte favorisant le bon accomplissement de ses missions.

Il faut créer les conditions d'une intensification de l'action d'identification des spoliations non réparées, en améliorant la portée des devoirs de vigilance des intervenants et en élargissant les possibilités et les réalisations des indispensables travaux historiques.

- (1) Renforcer les procédures susceptibles de favoriser l'identification des spoliations non réparées

En premier lieu, les grandes parties prenantes, musées publics ou non, grandes collections privées, marchands d'art, commissaires-priseurs, maisons de vente, devraient faire les efforts nécessaires pour mieux connaître leurs œuvres au regard d'une éventuelle origine spoliatrice.

Ce devoir serait étendu à tous les professionnels et apparentés susceptibles de se trouver à la tête d'un patrimoine ayant pu faire l'objet de spoliations.

Il s'agirait tout simplement d'appliquer aux professionnels, en incluant les personnes privées, qui, par l'importance de leur patrimoine artistique peuvent leur être apparentées, le principe qui prévaut dans le secteur financier d'une connaissance du client (« Know your customer »), en l'adaptant à la nature des biens pouvant être soupçonnés de spoliation rémanentes. Dans le domaine des objets d'art et de culture, cette règle pourrait s'énoncer sous la forme d'un principe de « Know your art » appliqué aux personnes pouvant être considérées comme des professionnels.

Ce principe serait décliné par l'adoption d'une obligation de vigilance à l'égard de l'éventuelle origine spoliatrice des actifs détenus par des personnes supposées du fait de leur qualité être en mesure d'assumer cette responsabilité.

**Recommandation n° 17** : mettre à la charge des personnes au profil professionnel ou quasi-professionnel une obligation de vigilance portant sur les actifs acquis ou détenus par eux au regard d'une éventuelle origine spoliatrice de ces actifs.

Une déclinaison pratique de ce principe consisterait d'abord en la mise en œuvre d'un travail de détection systématique des objets d'art et de culture, incluant les livres, susceptibles d'avoir été intégrés aux collections publiques. Cette analyse, qui étendrait le travail en cours sur les MNR à l'ensemble des œuvres susceptibles d'avoir connu une spoliation antisémite

n'a jamais été réalisée alors même que la probabilité que des œuvres alors spoliées soient entrées dans les collections publiques semble forte voire totale, pour les certaines œuvres (les livres, en particulier).

**Recommandation n° 18 :** procéder aux vérifications qu'impose la probabilité que des objets d'art et de culture d'origine spoliatrice figurent dans les collections publiques.

Incidemment, c'est l'occasion de souhaiter également que les dispositions pouvant faire obstacle à la sortie du patrimoine public d'objets intégrés aux collections publiques puissent être assouplies dans le sens d'une réparation adéquate, qu'il s'agisse d'une restitution ou de toute autre destination.

**Recommandation n° 19 :** assouplir les règles s'opposant à la sortie du patrimoine public des objets spoliés quelle que soit leur destination.

Une deuxième déclinaison du principe consisterait à inscrire dans notre droit une obligation de signalement correspondant à des soupçons d'origine spoliatrice relatifs à des situations pouvant impliquer tout actif, sur le modèle des obligations prévues dans le cadre de régulations existantes (voir ci-dessous). L'élaboration d'une telle obligation devra envisager l'ensemble des champs de la spoliation rémanente.

**Recommandation n° 20 :** instituer une obligation de signalement dans le cadre d'une procédure de déclaration de soupçon adaptée aux problèmes particuliers posés par l'identification des biens spoliés susceptibles d'entrer dans le champ de la dette de réparation subsistante. Désigner la CIVS comme destinataire de ces déclarations de soupçon.

Des obligations analogues sont prévues afin de favoriser le travail de certains régulateurs ou de services de détection. Elles diffèrent de l'obligation générale posée par l'article du code de procédure pénale dans la mesure où ce dernier est plus limitatif. Le dispositif proposé serait, pour l'essentiel, décalqué du dispositif TRACFIN<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Article L. 561-15 du code monétaire et financier.

On relève, cependant, que les opérateurs de ventes volontaires sont, d'ores et déjà, astreints à vérifier la provenance des biens reçus en mandat. Cette obligation fait partie des règles au respect desquelles le Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques (CVV) doit veiller, les manquements pouvant faire l'objet de sanctions disciplinaires.

Le Conseil a d'ailleurs élaboré en coopération avec la CIVS un livret rappelant et précisant les obligations déontologiques des intervenants<sup>1</sup>. Cependant, l'action du Conseil paraît limitée par le peu de prise dont il dispose sur les activités des professionnels lorsque celles-ci s'exercent en dehors des ventes publiques, sur le marché du gré à gré qui leur a été ouvert par la loi n° 2011-850 de libéralisation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques du 20 juillet 2011.

Par ailleurs, celle-ci qui a conforté l'obligation faite à tout vendeur de tenir un livre de police recensant les objets pris en charge et leur provenance, semble n'avoir pas encore été suivie des textes réglementaires appelés à préciser cette dernière obligation. Dans ces conditions, cet instrument de traçabilité peut n'avoir pas la portée pratique souhaitable. Les services de police chargés de la lutte contre les trafics illicites d'œuvres d'art et de culture paraissent relever des défaillances et leur mission n'est pas facilitée par l'état de registres qui ne présentent pas nécessairement de photographies des œuvres.

En outre, les moyens du CVV sont particulièrement comptés puisque celui-ci ne dispose que d'un effectif de 11 personnes.

En somme, il lui est difficile d'accomplir sa mission si bien qu'en l'état le CVV, ainsi que les forces de police, dont les moyens sont également très réduits, ne peuvent évidemment pas garantir que les professionnels exercent toutes les diligences qu'il conviendrait.

L'office central de lutte contre le trafic de biens culturels (OCBC) dispose d'un effectif de 26 personnes, éventuellement relayés sur le territoire par les SRPJ, pour répondre aux sollicitations des services judiciaires et accomplir l'indispensable mission de détection. C'est fort peu alors que ce service est susceptible d'apporter une contribution importante à la moralisation de certaines pratiques, et pourrait présenter une forte utilité pour apurer la dette de spoliations antisémites qui demeure.

En particulier, l'office tient une base de données photographiques réunissant 100 000 objets volés (base de données TREIMA) accessible aux services des douanes et du ministère de la culture. Les liens avec la CIVS mériteraient d'être renforcés puisqu'apparemment hors des contacts informels avec le service de documentation, un seul dossier, porté devant la justice, a fait l'objet d'un contact approfondi.

---

<sup>1</sup> On peut se référer utilement au *Vademecum* portant sur le traitement des biens culturels spoliés de juin 2017.

**Recommandation n° 21 :** veiller à la complète application de la loi n° 2011-850 du 20 juillet 2011 de libéralisation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques et réunir les conditions d'une action pleinement efficace du Conseil des ventes volontaires (CVV). Renforcer les moyens de détection des services de l'Office Central de lutte contre le trafic de biens culturels (OCBC) et mieux formaliser les relations entre ces organismes. Faire une analyse de la base de données TREIMA au regard de la problématique des spoliations antisémites.

Or, les conditions dans lesquelles ceux-ci satisfont à l'obligation de signalement qui leur est faite dans le cadre de la procédure TRACFIN, qui, bien que spécialisée dans son objet, vient redoubler, du moins en théorie, la portée pratique des règles visant à purger les œuvres dont ils sont saisis de tout soupçon de provenance, ou de destination, illicites ne suggèrent pas l'application d'un zèle excessif de leur part.

Dans ces conditions, la recommandation tendant à instaurer une obligation de signalement à la CIVS des objets d'art et de culture pouvant au terme de l'application de règles de vigilance renforcées et élargies à d'autres intervenants qu'à ceux actuellement visés, devra profiter de la nécessaire mise à niveau des moyens confiés aux régulateurs de s'assurer du respect des vigilances ainsi imposées.

(2) Renforcer les analyses historiques et les favoriser en ouvrant l'accès aux archives

Sans que les objets d'art et de culture soient l'objet exclusif de cette recommandation, qui pourrait utilement concerner les domaines encore insuffisamment explorés de la spoliation rémanente mentionnés dans le présent rapport, il conviendrait d'amplifier drastiquement les études de recherche de provenance.

Cette recommandation a plusieurs implications.

Il convient, en premier lieu, de favoriser une bonne exploitation des archives.

Le rapport d'activité de l'année 2015 de la CIVS comporte un dossier consacré aux enjeux que représentent les archives pour l'activité de la commission.

Sa lecture se révèle instructive non seulement par les informations factuelles qu'il contient mais encore, en creux, du fait du point de vue qui y prédomine.

Sur le premier point, le panorama d'une **très grande dispersion des fonds d'archives pertinents** s'impose, les différentes composantes de la spoliation se retrouvant éclatées en un très grand nombre de sources d'archives, qu'il s'agisse, d'ailleurs, de fonds publics ou privés. Cette

absence d'unité au niveau national ne favorise pas l'accessibilité à des archives dont la seule identification du contenu peut parfois demeurer très insuffisante (les archives ne sont pas toujours classées) et dont l'état de numérisation est plus ou moins avancé.

Il conviendrait de créer un fonds d'archives consacré à la spoliation.

**Recommandation n° 22** : créer un fonds d'archives spécialement dédié aux spoliations antisémites.

À l'évidence, **un problème de qualité des archives se pose et avec lui une limite à l'efficacité de la CIVS.**

À ce sujet, on relève, avec un certain étonnement, que la CIVS a dû financer des travaux de numérisation intéressant, qui plus est des archives étrangères.

*« En accord avec le centre des Archives du Land de Berlin, la CIVS a pris l'initiative, à l'automne 2015, de financer sur ses crédits propres la numérisation du " fichier France1 " ... ».*

Il est juste d'indiquer que cette initiative fut motivée par la préoccupation de pouvoir consulter ledit fichier à distance. Néanmoins, outre que, techniquement, la seule consultation de ce fichier n'est pas suffisante au vu de ses spécificités et doit être complétée par celle du « fichier général » des Archives de Berlin, circonstance qui justifie l'existence d'une antenne de la CIVS dans la capitale allemande, il demeure étonnant que les autorités de ce pays n'aient pas cru bon de financer sur leurs ressources la numérisation d'un fonds d'archives dont le contenu leur est historiquement imputable.

La réponse apportée au questionnaire de votre rapporteur spécial offre une synthèse éclairante de difficultés ici relevées.

*« Dans la mesure où, comme énoncé plus haut, les documents d'archives sont essentiels pour l'instruction des dossiers, la dispersion des ressources documentaires peut constituer un autre obstacle. En effet, dans certains cas les fonds d'archives ne sont pas consultables (en cours de numérisation par exemple), ou non encore classés... ».*

L'état des archives françaises mériterait de solides investissements pour qu'elles puissent satisfaire à l'œuvre de réparation et de mémoire.

---

<sup>1</sup> Le « fichier France » est l'un des deux fichiers tenus par le service des archives du Land de Berlin, à côté du « fichier général », utilisés pour réaliser des recherches sur les demandes d'indemnisation traitées dans le cadre de la loi BrüG, notamment dans la perspective d'identifier des indemnisations alors accordées par les autorités allemandes.



La mise en état des archives est un élément fondamental de la réparation. Le groupe de travail sur les MNR dans son premier rapport a ainsi pu recommander l'extension du travail archivistique tandis que dans son rapport de 2017 il a particulièrement salué le travail entrepris à l'institut national de l'histoire de l'art (INHA) pour numériser et ocriser la copie de 22 760 catalogues de ventes couvrant la période de 1914 à 1950.

Ce travail doit être prolongé.

**Recommandation n° 23** : améliorer drastiquement l'état des archives portant sur les spoliations et les différentes étapes de l'action de réparation.

L'amélioration des archives pourrait permettre de résorber les délais pris par certains services d'archives pour apporter des réponses utiles aux demandes de la CIVS. Le rapport de la commission prolonge le sentiment d'une très grande *variabilité des réponses reçues par la commission de la part des différents services* qui, au fil des rapports d'activité annuels de celle-ci, était apparue avec netteté.

Si la commission souligne que, depuis sa création, les délais et la qualité des réponses transmises par la Préfecture de police de Paris lui ont offert pleine satisfaction, il n'en va pas de même en ce qui concerne les archives diplomatiques qui ne sont pas en mesure de « *répondre dans des délais compatibles avec l'exigence de réparation rapide des préjudices subis par les victimes* ».

**Recommandation n° 24** : sensibiliser par tout moyen pertinent les services d'archives à l'impératif d'un traitement prompt et complet des demandes de la CIVS.

Les développements consacrés par le rapport de la CIVS aux enjeux que représentent pour elles les fonds d'archives présentent, en outre, **un témoignage intéressant sur les limites de l'action de la CIVS, et, finalement, sur le peu d'impact que celle-ci, sans que cela lui soit réellement imputable, a pu avoir sur l'exploitation des archives pertinentes.**

Au-delà de la qualité des archives et du traitement des demandes de la CIVS par les services sollicités, la mobilisation des archives, leur exploitation ne sont pas à la hauteur de l'impératif de réparation et l'institution de la CIVS n'a pas débouché sur une amélioration suffisamment significative.

La réponse adressée à une question de votre rapporteur spécial sur la même thématique, très analogue au rapport cité, offre un résumé de la pratique des archives par la commission. Elle est largement reproduite dans l'encadré ci-dessous.

### La pratique des archives par la CIVS

La CIVS dispose de trois antennes au sein de centres d'archives :

- la CIVS aux Archives de Paris : dès 2000, une antenne de la CIVS a été créée aux Archives de Paris. Les principaux fonds exploités sont ceux des dommages de guerre, des registres du commerce, des métiers, des statuts des sociétés et des ordonnances de restitution ;

- la CIVS aux Archives nationales : l'antenne de la CIVS aux Archives nationales a été mise en place en février 2000. L'antenne travaille principalement sur les fonds AJ38 (Commissariat général aux questions juives et Service de Restitution des biens des victimes des lois et mesures de spoliation). Le 15 décembre 2015, la CIVS et les Archives nationales ont passé une convention de coopération qui formalise le soutien apporté par les Archives nationales à l'antenne de la Commission. La convention passée avec les Archives nationales permet à l'antenne de la CIVS d'exploiter de nouveaux fonds : les archives des Musées Nationaux et les fonds AJ40 (archives allemandes), Z6 (cour de justice et épuration après-guerre) et F21 (archives du commerce et de l'industrie). L'antenne des Archives nationales est également chargée de coordonner les réponses des archives départementales. Depuis une circulaire de 2001 du ministère de la Culture aux préfets et aux conseils généraux, l'accès aux archives départementales est facilité pour la CIVS ;

- la CIVS à Berlin : la CIVS dispose d'une antenne à Berlin, mise en place dès le début des travaux de la Commission en 1999. Elle est principalement chargée d'identifier d'éventuelles demandes d'indemnisation déposées auprès des autorités allemandes au titre de la loi fédérale de restitution de 1957, la *Bundesrückerstattungsgesetz*, dite loi BRüG.

Elle interroge également plusieurs centres d'archives :

- les archives diplomatiques : pour l'instruction des requêtes qui lui sont adressées, la CIVS sollicite la direction des archives du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (ou « archives diplomatiques ») qui conserve notamment les fonds d'archives des services français de récupération artistique. Les fonds principalement consultés sont ceux de l'Office des biens et intérêts privés (OBIP) et de la Commission de récupération artistique (CRA). **En avril 2016, la CIVS et les archives diplomatiques ont signé une convention pour faire progresser les modalités de leur coopération ;**

- la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) : la CDC apporte son concours aux travaux de la CIVS depuis sa création en 1999. Sous le régime de Vichy, la Caisse des dépôts et consignations a reçu une part importante des sommes provenant des spoliations des personnes juives ;

- le Service de la Mémoire et des Affaires culturelles (SMAC) de la Préfecture de Police. Les archives de la Préfecture de Police sont composées de dossiers produits par ses différents services dans le cadre de leurs attributions réglementaires. Les fonds de ce service sont particulièrement pertinents pour l'instruction des dossiers déposés à la Commission. Par exemple, le SMAC conserve les archives comptables du camp de Drancy. Des recherches sont aussi effectuées dans les archives du Cabinet du Préfet, ou dans celles des renseignements généraux ;

- le Service des Musées de France (SMF) : dès 2000, le service de recherches de la CIVS a travaillé en collaboration avec la direction des Musées de France. **Ce n'est qu'en 2008 qu'une cellule dédiée à la question des œuvres d'art spoliées a été créée au sein de la direction générale des patrimoines.** Le service des musées de France s'est vu confier la gestion des collections des musées et la sous-direction des collections gère, entre autres, la question du devenir des œuvres Musées Nationaux Récupération (MNR) et répond aux sollicitations du service des Biens culturels mobiliers de la CIVS ;

- le Centre de documentation juive contemporaine (CDJC) : le CDJC constitue la matrice du Mémorial de la Shoah. La volonté de documenter le génocide des Juifs d'Europe qui animait les fondateurs du CDJC pendant la guerre est aujourd'hui l'une des principales missions du Mémorial de la Shoah qui est à la fois un musée, un centre de documentation et un Mémorial ;

- l'institut hébraïque de Jérusalem : cette université a été ouverte en 1925. Elle conserve les archives du FSJU. La CIVS consulte une liste issue des archives Mattéoli qui recense tous les dossiers pour lesquels le FSJU a été mandaté dans le cadre de la loi Brügg ;

- les archives bancaires : s'agissant des recherches relatives aux spoliations bancaires, l'AFECEI, outre sa qualité de contributeur financier, a participé à la mise en place d'un réseau d'échange entre l'antenne bancaire de la CIVS et les services des Archives historiques des établissements bancaires couvrant les 160 banques en activité sous l'Occupation répertoriées par la mission Mattéoli. Ces services dédiés aux Archives historiques des établissements financiers – parmi lesquels il convient de citer les principaux : les services des groupes La Poste, Crédit Agricole S.A, Société Générale, BNP Paribas, CIC, HSBC et la Banque de France – recueillent une documentation qui éclaire sur le processus de mise en œuvre des spoliations et qui donne à la Commission un éclairage complémentaire pour statuer sur la réparation.

Des ressources en ligne sont également consultées : le catalogue des œuvres spoliées par l'ERR passées par le Jeu de Paume à Paris (<http://www.errproject.org/jeudepaume>) ; le Répertoire des Biens Spoliés (<http://www.culture.gouv.fr/documentation/mnr/MnrRrbs.htm>) ; le site Rose-Valland - Musées Nationaux Récupération (<http://www.culture.gouv.fr/documentation/mnr/pres.htm>) qui comporte le répertoire des MNR en dépôt dans les musées français ainsi qu'une documentation historique ; le site Lostart (<http://www.lostart.de/Webs/EN/Datenbank/SucheDetail.html>), base de recherches concernant les objets disparus en Allemagne (pour certaines rubriques, il fournit également des informations concernant l'Autriche, le Luxembourg, la Finlande et l'Ukraine) ; le site Fold3 (<https://www.fold3.com/browse/115/>), constitué en partenariat avec les Archives Nationales américaines, il rassemble les dossiers importants concernant les biens spoliés, les camps de concentration et les procès de Nuremberg ; le site DHM LINZ (<http://www.dhm.de/datenbank/linzdb/indexe.html>) concernant le *Führermuseum*, projet de musée gigantesque situé à Linz (Autriche) et imaginé par Adolf Hitler pour accueillir les plus grandes œuvres dites de l'art véritable, par opposition à l'art dégénéré de la modernité, cette base de données comprend de nombreuses photographies ; le site du Central Collecting Point de Munich - CCP MUNICH ([http://www.dhm.de/datenbank/ccp/dhm\\_ccp.php?seite=](http://www.dhm.de/datenbank/ccp/dhm_ccp.php?seite=)), dépôt utilisé par le Monuments, Fine Arts and Archives program après la fin de la Seconde guerre mondiale pour traiter, photographier et restituer aux pays d'origine les œuvres d'art et objets culturels ayant été confisqués par les nazis et cachés à travers l'Allemagne et en Autriche. Cette base de données rassemble les *property cards* (fiches indiquant les mentions de provenance connues lors du passage au Collecting Point) et les photographies des œuvres passées par le Collecting Point de Munich ; le site du Yad Vashem (<http://www.yadvashem.org>).

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Le **statut des archives** devrait également évoluer pour favoriser l'œuvre de résorption de la dette de réparation. Lors des travaux de la mission Mattéoli, certaines archives privées ont été rendues accessibles aux chercheurs. Le résultat a pu être décevant dans la mesure où des archives avaient disparu, ou n'avaient pas été tenues. Le risque existe que cette situation ne se soit encore détériorée. Cependant, l'accès aux archives privées quand il a été possible a permis des avancées très appréciables dans le champ des connaissances sur les spoliations et les réparations. Au demeurant, le groupe de travail sur les provenances des œuvres MNR avait souligné tout l'intérêt d'un accès étendu aux archives privées, « *notamment de galeries et de marchands d'art actifs sous l'Occupation ou auteurs de catalogues raisonnés..* », regrettant qu'elles restent souvent inaccessibles.

**Recommandation n° 25 :** sensibiliser les organismes privés à la communication de leurs archives lorsqu'elle est jugée nécessaire à l'accomplissement de la mission de réparation des spoliations antisémites rémanentes et doter la CIVS d'un droit de communication de ces archives ainsi que des archives publiques

Ces recommandations dans leur esprit trouvent également à s'appliquer aux travaux historiques sur les circuits de la spoliation et des réparations.

Il convient de les encourager, en aidant, par exemple, les travaux sur le marché de l'art en ses liens avec la problématique sous revue, ou sur les opérations immobilières et les reliquats de l'aryanisation.

**Recommandation n° 26 :** favoriser les travaux historiques destinés à mieux appréhender les circuits de la spoliation et des réparations.

*c) Un devoir de réparation à élever au niveau international qui est celui de la dette rémanente de réparation*

Les spoliations commises dans la mouvance de la Seconde guerre mondiale l'ont été dans un cadre largement international, en particulier pour les objets mobiliers, parmi lesquels les objets d'art et de culture.

Les circuits de la spoliation ont traversé les frontières, pas ceux de la réparation, pour lesquels la dimension internationale a été épisodique (à la fin du conflit armé), tardif (à la fin des années 1990) et trop faiblement organisée (jusqu'à nos jours).

---

L'hypothèse, robuste, d'un « musée disparu » dispersé dans le monde suffit à justifier que le devoir de réparation trouve un meilleur ancrage dans une internationalisation plus intégrée de l'action de réparation, qui doit, au premier chef, être orientée vers la restitution des objets distraits, mais doit également envisager les autres dimensions des spoliations antisémites rémanentes.

La France devrait porter cette ambition sur la scène internationale dans le prolongement de la mise en œuvre des mesures visant à renforcer nos dispositifs internes exposées ci-dessus.

(1) Un droit conventionnel international en développement, mais qui présente des limites

La *Washington Conference on Holocaust-Era Assets*, réunissant de novembre à décembre 1998 quarante-quatre pays (dont la France) et treize organisations non gouvernementales a posé le principe que tous les pays doivent s'efforcer d'ouvrir leurs archives et de simplifier les recherches, que les biens culturels confisqués par les nazis doivent être signalés, que l'exigence d'apport de preuves doit tenir compte des circonstances historiques, qu'une solution juste et équitable doit être trouvée rapidement lorsqu'une œuvre d'art est reconnue comme spoliée.

En juin 2009, la *Prague Holocaust Era Assets Conference* aboutit à la Déclaration dite de Terezin au terme de laquelle les signataires s'engagent à poursuivre la réparation des spoliations<sup>1</sup>.

(2) Des limites qu'il convient de surmonter

Le droit international développé dans le domaine des spoliations et des restitutions relève de la *soft law*, d'un droit souple ou mou, selon le point de vue privilégié, en tout cas d'un droit reposant davantage sur l'influence que susceptible de recourir à la force des sanctions, mais, plus encore, d'un droit dont la portée pratique se trouve suspendue à des décisions individuelles sur lesquelles il n'a pas de prise et qu'il doit se résoudre à ne faire qu'influencer.

Cette limite a pu s'illustrer particulièrement dans le domaine de la restitution des objets d'art et de culture lorsque des États ont pu adopter des législations anti-saisies afin d'éviter que des œuvres prêtées pour l'organisation d'expositions puissent se trouver bloquer à la suite de réclamations en revendication. Par ailleurs, les infractions permettant de rechercher des biens volés sont loin d'être définies avec homogénéité, ce qui peut faire obstacle à la mise en œuvre effective du vecteur de la coopération judiciaire internationale. En particulier, alors que le recel semble être l'infraction par laquelle les recherches judiciaires concernant des biens

---

<sup>1</sup> D'autres engagements internationaux ont pu être formalisés à l'occasion de sommets internationaux. Voir en particulier la Déclaration de Vilnius.

spoliés peuvent passer préférentiellement, certains pays ne reconnaissent pas cette infraction.

La faible portée pratique du droit international se manifeste également par la faible coordination des engagements des États par un droit auquel manque la force de l'exécution, et, finalement, la portée de l'influence.

Aucune instrumentation systématique des objectifs partagés par les États liés par le droit international n'a été organisée.

À titre d'exemples, peuvent être mentionnées l'absence de toute instance d'évaluation des performances des engagements des États et la possibilité d'une absolue hétérogénéité des mesures prises pour respecter les engagements pris. On mentionnera, en particulier, que les mesures de contrôle adoptées par les États sur le fonctionnement du marché de l'art au regard du devoir de signalement des œuvres de provenance douteuse ne font l'objet que d'un encadrement très précaire. C'est l'incoordination qui prévaut.

Plus empiriquement, il semble que, dans l'affaire Gurlitt, des retards importants dans l'information communiquée aux parties intéressées aient pu suivre la découverte des possessions, pourtant très suspectes, de plus de 1 250 œuvres dissimulées à Munich.

**Il convient de renforcer l'action coordonnée des États afin de résorber une dette de réparation dont la résorption se heurte à un défaut d'animation unifiée des actions visant à assurer le respect des principes adoptés par les Nations.**

La loi bipartisane récemment adoptée par le Congrès des États-Unis, à l'initiative, notamment, de deux sénateurs, l'un démocrate, M. Tammy Baldwin du Wisconsin, l'autre républicain, M. Marco Rubio de Floride manie un instrument dont il apparaît nécessaire que la France se dote, l'évaluation systématique des efforts et des résultats entrepris par les États signataires de la déclaration de Terezin pour mettre en œuvre ses principes.

Votre rapporteur spécial ne doute pas que la France coopérera pleinement au rapport demandé au département d'État et il souhaite que la France puisse disposer d'un document analogue.

<p><b>Recommandation n° 27 :</b> le Gouvernement devrait présenter un rapport au Parlement sur la mise en œuvre par chaque signataire des principes adoptés par les États signataires de l'accord de Washington et des déclarations subséquentes.</p>
---

Par ailleurs, d'ores et déjà, il convient de donner davantage de portée opérationnelle à l'édifice des engagements internationaux pris en ce domaine.

La communauté internationale dispose en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme d'un organe de coordination, le Groupe d'action financière (GAFI), qui pourrait servir de modèle à une institutionnalisation de la lutte contre les spoliations antisémites rémanentes.

**Recommandation n° 28 :** le Gouvernement devrait prendre l'initiative de la création d'un organe permanent de coopération internationale de résolution des spoliations antisémites permanentes sur le modèle du Groupe d'action international (GAFI) destiné à renforcer par une coopération effective les conditions d'une réparation complète des spoliations. Il pourrait être institué autour des États signataires des Principes de Washington et de la Déclaration de Terezin.

L'une des dimensions du GAFI est d'élaborer des normes de conformité dans le domaine qui est le sien, la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme et de veiller à ce que les États mettent en œuvre les dispositifs correspondants.

Nul doute que la réparation des spoliations rémanentes gagnerait à l'existence d'une organisation analogue, les principes affirmés par les États manquant à ce jour d'une déclinaison opérationnelle suffisante et des instruments visant à en garantir la pleine application.

Par ailleurs, il existe des organes de coopération policière et judiciaire (Europol, Interpol), qui peuvent, d'ailleurs, d'ores et déjà intervenir dans le domaine des objets d'art et de culture en favorisant les échanges d'informations et de renseignements, notamment par des bases de données appelées apparemment à être renforcées (Interpol) ou qui mériteraient de l'être (Europol). Plus généralement, comme toujours, il convient de s'assurer que la coopération internationale dans ces domaines fonctionne correctement et identifier les points de friction. À cet égard, l'institutionnalisation d'une coopération internationale fondée sur les principes du GAFI semble de nature à lever d'éventuels obstacles.

**Recommandation n° 29 :** s'assurer que la coopération judiciaire et policière internationale fonctionne correctement.

Enfin, l'action internationale gagnerait beaucoup à la contribution active des organisations non gouvernementales existantes.

Il convient tout particulièrement de mobiliser le conseil international des musées (ICOM) autour de la thématique des spoliations antisémites.

**Recommandation n° 30** : associer les ONG représentatives aux missions mises en œuvre au niveau international ; renouveler l'attention du Conseil international des musées (ICOM) aux problèmes de la spoliation rémanente.



## ANNEXE 1 APERÇUS SUR LES CIRCUITS DE RÉPARATION DE L'IMMÉDIAT APRÈS-GUERRE<sup>1</sup>

### Réparations obtenues par voie amiable

Dans l'ensemble du territoire libéré, des restitutions ont lieu, dès les derniers mois de 1944, soit à l'amiable, soit par voie judiciaire, les spoliés saisissant les tribunaux civil ou de commerce pour demander l'application de l'ordonnance du 9 août 1944. Mais les restitutions sont beaucoup plus nombreuses là où un service officiel s'emploie à les susciter (services régionaux actifs : les commissaires de la République prennent des arrêtés qui déclarent nulles les ventes et liquidations effectuées en application des mesures discriminatoires et prescrivent des mesures conservatoires), et l'action de celui-ci bénéficie, dans les premiers mois de la Libération, de circonstances particulièrement favorables. Le déblocage des comptes est rendu possible dès le 30 août 1944 ; les ordonnances du 7 octobre 1944 libèrent l'or et les valeurs mobilières étrangères qui avaient été bloquées pour tous les possédants. Quand le bien n'a pas été aliéné et que le propriétaire est présent, il semble avoir été restitué sans trop de difficulté. Il a aussi été possible de disposer très vite du solde des comptes. Le bilan précis de ces restitutions amiables est impossible à établir, car les Archives nationales, et les Archives départementales sont très peu documentées sur cette période, et les archives judiciaires difficilement accessibles.

Le rapport du professeur Terroine du 29 décembre 1944 montre que les spoliés présents pour revendiquer leurs biens peuvent seuls obtenir une restitution définitive ; leurs ayants droit peuvent être nommés mandataires, mais le dossier reste en suspens. Quand la vente a eu lieu, la restitution est à peine engagée. Plusieurs raisons la retardent : l'opposition des acquéreurs, plus forte que celles des administrateurs provisoires ; la nécessité d'un acte juridique, dont la loi n'a pas encore défini la forme et les modalités, pour abolir la vente effective ; la plus grande complexité enfin des comptes à dresser entre acquéreurs, administrateurs et spoliés, les acquéreurs refusant de restituer le bien sans recevoir en retour le montant de leur achat, qui se trouve parfois encore dans les caisses des notaires. En revanche, quand l'immeuble ou l'entreprise n'avaient pas été vendus et faisaient toujours l'objet d'une administration provisoire, la restitution est pratiquement achevée dans la région Rhône-Alpes, avant même la fin de l'année 1944. On peut penser qu'il en est de même, dans une large mesure, dans les régions méridionales où les résistants restent influents et où des services œuvrent dans la Seine, où la spoliation s'était réalisée précocement, vigoureusement, et sur une large échelle.

---

<sup>1</sup> D'après les réponses au questionnaire du rapporteur spécial

Le cas des pianos : ils constituent, à l'exception des objets rapportés d'Allemagne par les soins de la Commission de récupération artistique (CRA), le seul ensemble important d'objets de valeur. Une liste des personnes ayant retrouvé leur piano figure dans les archives du Service des Restitutions. Dans son bilan du 14 janvier 1948, le chef du Service des restitutions insiste sur le travail accompli en matière de pianos. Il fait état de 8 000 pianos signalés comme disparus par leurs propriétaires et de 2 221 récupérés dans le seul département de la Seine, 1 356 ont été rendus, 134 prêtés, 443 remis aux Domaines, 288 sont encore dans les dépôts.

### **Réparations obtenues par voie judiciaire**

Annulation des actes de spoliations : ordonnance du 12 novembre 1943 sur la nullité des actes de spoliation accomplis par l'ennemi ou sous son contrôle ; ordonnance du 9 août 1944 ; ordonnance du 16 octobre 1944 relative à la restitution par l'administration des domaines de certains biens mis sous séquestre, qui restitue aux spoliés les biens, actions et parts bénéficiaires qui sont pour Paris sous séquestre des Domaines ; du 14 novembre 1944 portant application de l'ordonnance du 12-11-1943 sur la nullité des actes de spoliations accomplis par l'ennemi et sous son contrôle qui s'attache au cas des biens sous administration provisoire, repoussant à plus tard celui des biens consommés.

30 janvier 1945 : création du Service des restitutions des biens des victimes des lois et mesures de spoliations, dirigé par le professeur Terroine ; avec 6 délégations régionales qui fonctionneront jusqu'en 1947. Elles contribuent fortement aux restitutions amiables. La « circulaire Terroine » est adressée aux spoliés pour leur demander s'ils ont recouvré leurs biens à l'amiable ou s'ils ont entrepris une procédure. Une autre circulaire est envoyée aux administrateurs provisoires, pour vérifier s'ils ont bien rendus leur compte aux spoliés, conformément à l'ordonnance du 14 novembre 1944. Les réponses à ces circulaires sont aujourd'hui encore classées aux Archives nationales en deux groupes, R et NR, revendiqués et non revendiqués. Le plus souvent la seule trace disponible d'une restitution amiable est la réponse à l'une ou l'autre des circulaires Terroine. Dans certains cas, elle émane de la victime elle-même, ou d'un de ses proches, sa femme ou ses enfants. Dans d'autres cas, on la trouve dans le dossier de l'administrateur provisoire, sommé de rendre ses comptes.

Le décret du 2 février 1945 crée le Service temporaire de contrôle des administrateurs provisoires et liquidateurs de biens israélites, chargé de vérifier la gestion, les comptes et les rémunérations des administrateurs provisoires, et d'examiner les plaintes formulées contre eux par les spoliés ou par le service des restitutions. Au total, plus de 6 000 plaintes ont été déposées ; presque toutes ont été instruites avant le 1<sup>er</sup> août 1949, date de prescription.

L'ordonnance du 21 avril 1945 donne compétence au président du tribunal statuant en la forme des référés sur le fond pour constater la nullité ou prononcer l'annulation des actes de spoliation. Sa décision était immédiatement exécutoire, l'appel possible selon une procédure d'urgence dans un délai de 15 jours n'était pas suspensif. Plus de dix mille procédures seront ouvertes pour la Seine entre 1946 et 1950 devant le tribunal civil ou celui de commerce.

La loi du 16 juin 1948 prévoit le remboursement à la charge de l'État des prélèvements exercés sur les produits des spoliations ainsi que les frais d'expertise ou les honoraires d'administrateurs provisoires ; séquestres des branches provinciales du Commissariat général aux questions juives (CGQJ).

## **ANNEXE 2**

### **LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION MATTÉOLI**

#### **Recommandations relatives aux archives**

##### **Recommandation n° 1 : Accès aux fonds d'archives**

L'accès à tous les fonds d'archives doit être largement facilité. La mission recommande que soit accordées de nouvelles dérogations pour l'accès aux fonds d'archives publiques non encore ouverts (préfecture de Police, CDC, Récupération artistique, OBIP, commissaires-priseurs, gendarmerie et justice militaire, etc.) et de faire établir et publier l'inventaire de tous ces fonds. Elle considère également que toutes les archives privées (banques, assurances, SACEM, galeristes et marchands d'art, etc.) devraient faire l'objet d'un effort systématique de conservation, d'inventaire et d'ouverture, dans des conditions à déterminer. Les archives privées relatives à la spoliation des Juifs de France et aux restitutions devraient être accessibles dans les mêmes conditions que les archives publiques.

##### **Recommandation n°2 : Conservation des archives**

L'ouverture des archives entraîne leur consultation par de nombreuses personnes. Or pour des raisons purement matérielles (nature des papiers), les documents les plus souvent consultés dans les archives publiques se dégradent de façon inquiétante. La mission recommande donc l'enregistrement sous une forme informatique de ces documents (numérisation), ce qui permettrait en outre d'en faciliter la consultation. Elle recommande d'autre part avec insistance aux institutions privées concernées, et notamment aux banques et compagnies d'assurances, de se doter de véritables services d'archives pour assurer la conservation et la consultation des documents relatifs à cette période de notre histoire.

##### **Recommandation n° 3 : Conservation des archives et fichiers de la Mission**

Les archives de la Mission devant être versées aux Archives nationales conformément au droit commun, la Mission considère que l'ensemble des fichiers informatiques nominatifs qu'elle a constitués en vertu d'une autorisation explicite et restrictive de la CNIL font partie intégrante de ce versement et que leur pérennité doit être assurée en tout état de cause dans l'état où ils se trouvent à la fin des travaux de la Mission.

##### **Recommandation n° 4 : Fichiers informatiques constitués par la Mission**

D'une part, la transmission à la commission chargée de l'examen des demandes individuelles d'une copie des fichiers informatiques nominatifs constitués par la Mission serait de nature à faciliter l'indemnisation des victimes. D'autre part, l'accès à ces fichiers devrait être ouvert à des associations régulièrement déclarées...

## **Recommandations relatives aux recherches**

### **Recommandation n° 5 : Recherches pour identifier les œuvres dans les musées**

L'effort nécessairement long entrepris par les Musées de France à la demande de la Mission et avec son soutien pour identifier avec précision les œuvres et objet d'arts dont il est impossible d'affirmer avec certitude qu'ils ne proviennent pas d'une spoliation a déjà abouti à des résultats importants. Il doit cependant être poursuivi.

### **Recommandation n° 6 : Institutions où la recherche doit être poursuivie**

La Mission a collaboré avec plusieurs ministères et de très nombreuses institutions publiques ou privées; elle a signalé, dans son rapport, combien ces collaborations ont été fructueuses. Ils auront à cœur pour la plupart de poursuivre leurs investigations, mais les recherches supplémentaires apporteront, le plus souvent, des nuances ou des rectifications de détail aux résultats auxquels a conduit le travail mené en liaison avec la Mission. Dans deux cas, celui des compagnies d'assurances d'une part, celui des Domaines d'autre part, il est particulièrement souhaitable de prolonger les recherches.

### **Recommandation n° 7 : Sujets sur lesquels la recherche doit être poursuivie**

À l'exception de la publication de la totalité des textes officiels, notre Mission s'est concentrée sur la France métropolitaine. Nous n'avons pas étudié l'Alsace et la Moselle, annexées de fait au Reich ; la spoliation y a été pourtant considérable, mais elle résulte de l'application directe d'une législation allemande à laquelle le gouvernement de Vichy a été étranger. Nous n'avons pas traité non plus la spoliation des Juifs en Algérie, dans les départements d'Outre-mer, les protectorats et les colonies. Dans le cadre géographique et administratif que nous avons considéré, nous n'avons pu traiter que partiellement certains sujets qui méritent intérêt, comme les Groupements de travailleurs étrangers (GTE), ou les administrateurs provisoires. Enfin, les monographies font encore défaut pour certains camps d'internement

## **Recommandations relatives aux restitutions individuelles**

### **Recommandation n° 8 : Principe général**

Quand un bien dont l'existence en 1940 est établie a fait l'objet d'une spoliation et n'a pas été restitué ou indemnisé, l'indemnisation est de droit quels que soient les délais de prescription en vigueur.

### **Recommandation n° 9 : Restitutions et indemnisations antérieures**

L'enquête de la Mission a montré, d'une part, que de nombreux biens spoliés avaient été restitués en vertu de mesures prises après le rétablissement de la légalité républicaine ; d'autre part, que de nombreux biens pillés ont été

indemnisés au titre des dommages de guerre ou par le gouvernement fédéral allemand. Quand un bien spolié ou pillé a été restitué ou indemnisé selon des principes qui ont été établis par la loi (française ou allemande) ou par des accords internationaux, et après vérification des différents fonds d'archives, aucune nouvelle indemnisation ne doit être envisagée. En ce qui concerne les dépôts des internés à Drancy pendant la période allemande (juillet 1943-août 1944), la Mission recommande que leur restitution soit envisagée à l'instar de la période française sous réserve des indemnisations déjà effectuées.

#### **Recommandation n° 10 : Indemnisations nouvelles**

Afin d'éviter que des préjudices identiques ne donnent lieu à des réparations inégales, quand un bien pillé ou spolié n'a pas été restitué ou indemnisé dans les conditions rappelées ci-dessus, l'indemnisation doit respecter les mêmes principes que les indemnisations précédentes.

#### **Recommandations relatives à la Fondation pour la mémoire**

##### **Recommandation n° 11 : Dotation**

Les fonds en déshérence de toute nature résultant de la spoliation doivent être versés par les institutions publiques et privées à la Fondation pour la mémoire dont le Premier ministre a décidé la création.

##### **Recommandation n° 12 : Mission**

La Fondation pour la mémoire doit avoir une mission d'histoire, d'éducation et de solidarité. Ses objectifs doivent comprendre notamment le soutien et le développement de la recherche par des organismes publics ou privés d'archives et de documentation sur le sort des Juifs, la spoliation et les restitutions, et ceci particulièrement au travers du CDJC et du Mémorial du martyr juif inconnu...

#### **Recommandations relatives aux œuvres et objets d'art**

##### **Recommandation n° 13 : Œuvres et objets d'art non spoliés**

La Mission recommande que les œuvres et objets d'art dont on a la preuve qu'ils n'ont pas été spoliés soient intégrés définitivement aux collections nationales.

##### **Recommandation n° 14 : Œuvres et objets d'art spoliés ou d'origine incertaine**

La Mission estime que laisser ces œuvres dans les musées où elles se trouvent actuellement peut contribuer utilement à la poursuite d'un double objectif de restitution et de pédagogie, sous la condition de la mise en œuvre systématique des trois actions suivantes :

- diffusion la plus large, dans les musées accueillant des œuvres de la spoliation, du catalogue des œuvres spoliées;

- installation aux abords immédiats de chacune des œuvres spoliées ou d'origine incertaine d'un cartouche régulièrement actualisé, présentant les éléments de connaissance disponibles sur ses origines ;
- mise en place dans chacun de ces musées d'un site Internet accessible au public présentant les œuvres spoliées ou d'origine incertaine et projection permanente en boucle de ces œuvres.

#### **Recommandation n° 15 : Dépôt au musée d'Israël**

La Mission recommande que, pour porter témoignage de la spoliation, quelques œuvres significatives, sélectionnées d'un commun accord parmi les œuvres de la Récupération artistique, soient exposées au musée d'art de Jérusalem, avec une notice relative à leur origine et aux raisons pour lesquelles elles y sont déposées.

#### **Recommandation n° 16 : Rapport annuel**

La Mission recommande que la direction des Musées de France présente au gouvernement un rapport annuel faisant état de l'avancement des recherches sur les origines des œuvres, des progrès de la restitution, des actions menées pour informer le public et des conditions d'exposition et de conservation des différentes œuvres et objets d'art en cause. Ce rapport serait communiqué à la Fondation pour la mémoire et rendu public avec l'avis du conseil d'administration de celle-ci.

#### **Recommandation n° 17 : Coopération internationale**

La localisation d'environ 40 000 œuvres et objets divers pillés demeure à ce jour inconnue ; un certain nombre se trouvent dans des collections étrangères, publiques ou privées : certains peuvent réapparaître.

La mise en œuvre de leur restitution sera une tâche de longue haleine et elle se heurtera à des résistances. C'est pourquoi il apparaît souhaitable de mettre en place une structure permanente de coordination entre les directions des archives du ministère des Affaires étrangères et des musées de France, en vue de coordonner dans la durée cette entreprise.

Il reviendrait à cette structure de poursuivre :

- la mise à jour des listes complètes des œuvres réclamées et non récupérées ;
- les recherches sur ces œuvres et leur publicité, ce qui nécessitera des moyens, notamment en personnel qualifié ;
- la coopération internationale en faveur du retour des œuvres se trouvant à l'étranger à la suite des pillages de la seconde guerre mondiale. Ces actions concernent notamment la Russie, avec laquelle un groupe de travail permanent sur les biens culturels devrait être créé, l'Autriche qui conserve de nombreuses œuvres, et l'Allemagne avec laquelle la Mission recommande de mettre en place une instance intergouvernementale de coopération chargée de recouper les documents archivés dans les deux pays et de

clarifier les opérations d'indemnisation effectuées dans le cadre de la loi dite *BRüG*.

### **Recommandations relatives aux banques et aux assurances**

#### **Recommandation n° 18 : Fusions-acquisitions**

Le fait que des fusions, des acquisitions et des changements de statuts soient intervenues depuis la guerre n'autorise pas les établissements financiers, les compagnies et les services d'assurances à se considérer comme déchargés des responsabilités contractées par les sociétés qu'ils ont absorbées ou dont ils sont issus. En conséquence, la Mission recommande que lors de toute fusion, acquisition ou transmission de portefeuille, soit précisé de manière individualisée la répartition des dépôts et des coffres restés sans mouvement et des contrats non réglés.

De même, les liquidateurs, les structures de défaisance ou les bureaux de mobilisation de créances doivent être tenus responsables de l'identification et de la gestion des avoirs inactifs ou non versés.

#### **Recommandation n° 19 : Prescription et déshérence**

L'enquête de la Mission a montré que, comme les lois de 1895 et 1935 pour la CDC, celle de 1920 sur la prescription des avoirs déposés était inégalement appliquée pour plusieurs raisons. D'une part, la non-application de la loi ne fait pas l'objet d'un contrôle de la part du ministère des Finances. D'autre part, la loi comporte des ambiguïtés, notamment en ce qui concerne le statut des valeurs étrangères. Enfin, le statut juridique des coffres est ambigu et autorise des pratiques diverses. Les règles de la prescription et leur application doivent donc être réexaminées. De même, les archives relatives aux contrats d'assurance tombés en déshérence doivent être mieux conservées afin de préserver les droits des assurés.

Dans de nombreux pays, des instances diverses ont entrepris un travail d'élucidation analogue à celui que la Mission a conduit pour la France. Il paraît souhaitable, en conclusion de ce travail, de susciter une confrontation de ces différentes recherches, afin de mettre en évidence d'éventuelles particularités, soit dans la spoliation et le pillage eux-mêmes, soit dans les procédures de restitution et d'indemnisation, soit dans les recherches actuelles, la façon dont elles sont organisées et financées, les difficultés auxquelles elles se heurtent et les résultats auxquels elles parviennent. Dans ce but, la Mission recommande l'organisation en 2002 d'une conférence des représentants des commissions nationales et assimilées sur les recherches relatives à la spoliation des Juifs et aux restitutions.



LISTE DES OEUVRES DITES « MUSÉES NATIONAUX RÉCUPÉRATION » (MNR)  
IDENTIFIÉES COMME MANQUANTES  
(AU 1<sup>ER</sup> FÉVRIER 2018)

**ANNEXE 3**  
**LISTE DES OEUVRES DITES « MUSÉES NATIONAUX**  
**RÉCUPÉRATION » (MNR) IDENTIFIÉES COMME**  
**MANQUANTES**  
(AU 1<sup>ER</sup> FÉVRIER 2018)

Auteur	Numéro MNR	Description de l'œuvre	Site
Anonyme, France	MNR 100	Portrait de Voltaire	Lunéville, Musée du Château de Lunéville, détruit dans l'incendie du 02/01/2003
Pannini, Giovanni Paolo	MNR 326	Arc et Obélisque ou Ruines antiques	Paris, Palais de l'Élysée : non localisé depuis 1992
Leyster, Judith	MNR 458	Joueur de Luth ou Guitariste	Montargis, Musée Girodet : volé le 02/03/1977
Heem, Jan Davidsz de	MNR 483	Nature morte aux fruits	Saintes, Musée de L'Échevinage : volé le 15/08/1997, présumé détruit
Mieris, Willem	MNR 552	Suzanne et les vieillards	Perpignan, Musée Hyacinthe Rigaud : volé le 21/07/1972
Anonyme, Chine	MNR 574	Peintures décoratives : 5 panneaux décoratifs sur toile	Paris, Musée national des Arts asiatiques - Guimet : non localisé lors du dernier récolement de 2014, en cours de recherche à Guimet
Anonyme, Chine	MNR 575	Peintures décoratives : 5 panneaux décoratifs sur toile	Paris, Musée national des Arts asiatiques - Guimet : non localisé lors du dernier récolement de 2014, en cours de recherche à Guimet
Anonyme, Chine	MNR 576	Peintures décoratives : 5 panneaux décoratifs sur toile	Paris, Musée national des Arts asiatiques - Guimet : non localisé lors du dernier récolement de 2014, en cours de recherche à Guimet
Anonyme, Chine	MNR 577	Peintures décoratives : 5 anneaux décoratifs sur toile	Paris, Musée national des Arts asiatiques - Guimet : non localisé lors du dernier récolement de 2014, en cours de recherche à Guimet
Anonyme, Chine	MNR 578	Peintures décoratives : 5 anneaux décoratifs sur toile	Paris, Musée national des Arts asiatiques - Guimet : non localisé lors du dernier récolement de 2014, en cours de recherche à Guimet
Ostade, Adriaen van	MNR 724	Homme à la cruche	Tourcoing, Musée des Beaux-Arts : volé en 1972
Berchem, Nicolaes Pietersz, D'après	MNR 732	La Passerelle	Paris, Palais de l'Élysée : non localisé : vu en avril 1975 et déclaré "non vu" en 1981
Dupré, Jules	MNR 906	Paysage sous l'orage	Paris, Ministère de la Justice : non retrouvé depuis 1977
Anonyme, Pays Bas	MNR 934	Marine	Saint-Vaast-la-Hougue, Musée maritime de l'Île de Tatihou : tableau détruit lors de l'incendie du 18/07/2017

Source : documents transmis au rapporteur spécial



---

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 6 juin 2018, sous la présidence de M. Vincent Eblé, président, la commission a entendu une communication de M. Marc Laménie, rapporteur spécial de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », sur le bilan de l'action de la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS).

**M. Vincent Eblé, président.** – Notre collègue Marc Laménie, rapporteur spécial des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation », va nous présenter une communication sur le bilan de l'action de la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS).

**M. Marc Laménie.** – Je vais brièvement vous présenter les résultats du contrôle que j'ai réalisé sur l'action de la CIVS. Il s'agit d'une commission administrative placée auprès du Premier ministre, dont la création remonte à la fin de 1999. Elle est chargée de traiter les demandes individuelles de réparation des spoliations qui lui sont adressées par les victimes et les ayants-droit en accordant des indemnisations ou en promouvant des restitutions.

Sa création, intervenue dans un contexte national marqué par les suites de la déclaration du président Jacques Chirac sur le rôle de la France pendant l'Occupation, résulte de l'une des recommandations de la mission présidée par Jean Mattéoli qui, à partir de 1997, a repris le dossier des spoliations antisémites. Le retour de ce dossier s'inscrivait lui-même dans un contexte international marqué par un flux très nourri de plaintes relatives à des spoliations rémanentes.

Il peut sembler un peu curieux de s'intéresser à la CIVS dans la mesure où la charge budgétaire que représente la commission n'est plus aujourd'hui que de 7 millions d'euros, à comparer avec des dépenses d'indemnisation qui, depuis sa création, ont dépassé 500 millions d'euros.

Cependant, un bilan est d'autant plus justifié que le maintien de la commission paraît avoir été remis en cause lors d'une réunion interministérielle tenue au premier trimestre. Ce type de projet n'est pas nouveau puisque, dès 2009, la suppression de la commission avait été envisagée. Elle avait été finalement écartée et on doit s'en féliciter puisqu'aussi bien, depuis, plus de 70 millions d'euros d'indemnisation ont été accordés aux demandeurs. La suppression de la CIVS, si elle était intervenue, aurait été une faute, et elle le serait encore aujourd'hui même s'il convient de mieux adapter la CIVS aux enjeux présentés par la dette de réparation rémanente.

Permettez-moi un bref retour en arrière à l'époque où la création de la CIVS a été décidée. Au terme d'un travail de très grande ampleur présenté dans un rapport de plus de 3 000 pages, la mission Mattéoli a abouti à des conclusions inédites établissant l'ampleur de la dette de réparation des spoliations antisémites. Cette dette résultait d'un solde entre les spoliations massives commises pendant l'Occupation et des réparations, certes importantes, mais incomplètes intervenues après la Libération. Au fond, c'est cette dette rémanente qui a justifié la création de la CIVS. Je ne vais pas entrer dans les détails, vous renvoyant au rapport écrit. Mais, je voudrais faire ressortir quelques faits saillants dans la mesure où ils exercent encore aujourd'hui une influence sur l'activité de la CIVS.

Premier élément : la spoliation a été massive tant par les personnes touchées que du point de vue de leurs possessions. Ce fut réellement une persécution par les préjudices. Spoliations matérielles, spoliations financières aussi. Aryanisation économique, mais également confiscation des appartements et des baux, blocage des comptes, toute la gamme en somme.

Deuxième élément : les réparations mises en œuvre après la Libération n'ont pas été négligeables, mais elles n'ont pas permis de restaurer pleinement les victimes dans leurs droits de sorte qu'une dette nette certaine de réparation subsistait à l'issue de la courte période pendant laquelle les victimes purent bénéficier de procédures spéciales. La brièveté des délais accordés alors que la situation était des plus confuses, certaines exigences disproportionnées avec les possibilités des victimes, la portée limitée de certains mécanismes de réparation se sont conjugués pour limiter le retour à une pleine justice. Par ailleurs, de très graves erreurs, je dirais même des fautes, ont pu être alors commises. J'en exposerai une, dont les prolongements jettent une ombre portée sur une dimension très forte d'enjeux de la réparation des spoliations antisémites. Elle est intervenue dans le domaine des œuvres d'art. À la suite de la Libération, quelque 60 000 objets d'art et de culture sont revenus en France et placés sous la responsabilité du ministère des Affaires étrangères. Une partie seulement de ces objets, sans doute 45 000, ont été restitués par une commission des récupérations artistique. Ceci fait là aussi dans de très brefs délais, les œuvres restantes ont connu le sort suivant. Un peu plus de 2 000 ont été réservées par une commission des choix artistiques. Ces œuvres sont désormais connus sous le nom de MNR, sigle qui signifie « Musées nationaux récupération ». Le reliquat, soit un peu plus de 14 000 objets, a été remis au service des Domaines, qui, les a vendus. Or, ces œuvres étaient sans doute pour l'essentiel des objets massivement spoliés. Il est aisé d'en tirer la conclusion qui s'impose. La France a massivement vendu des œuvres spoliées. Il faut ajouter que toute cette affaire de restitution artistique a été marquée par des incidents très graves sur lesquels la lumière n'a été que très partiellement faite.

Dernier élément : l'état de nos connaissances. Les travaux de la mission Mattéoli ont abouti à une certitude. La dette de réparation restant à la fin des années 90 demeurait élevée, d'autant plus que, depuis le début des années 50, rien n'avait été accompli pour la réduire.

Cependant, la mission avait concédé que ses travaux comportaient des insuffisances. Elle avait recommandé un approfondissement systématique des études, recommandation qui n'a pas été suivie d'effets.

En revanche, des études ponctuelles doivent être évoquées parce ce qu'elles ont pu révéler des contours de la dette de réparation subsistante. Je mentionne, en particulier, les travaux relatifs aux circuits de la spoliation artistique qui ont permis de renouveler le regard sur ces spoliations et ont confirmé l'existence d'un très vaste « musée disparu ». Il faut également mentionner les travaux réalisés sur le rôle de la Caisse des dépôts et consignations, à sa demande, qui ont permis d'inventorier pour la première fois le problème des comptes en déshérence.

J'en viens à mes observations sur la commission. Le bilan de la CIVS permet d'établir son utilité, mais conduit à faire ressortir certaines faiblesses.

Utile, la CIVS l'a certainement été en permettant d'attribuer une réparation à plus de 47 000 victimes ou ayants-droit. Le niveau des indemnisations a atteint plus de 500 millions d'euros, dont une partie n'a pas impacté le budget de l'État, puisqu'elle a été supportée par les banques du fait de l'accord conclu entre la France et les États-Unis à Washington en 2001.

Utile, la CIVS l'est encore, parce qu'elle a permis de compléter les indemnisations trop étroites accordées dans le cadre d'autres procédures, en particulier dans le cadre de la procédure mise en œuvre tardivement en Allemagne. La CIVS a ainsi accordé plus de 72 millions d'euros au titre des compléments d'indemnisation.

Utile, la CIVS l'est toujours, nonobstant la réduction des indemnisations qu'elle prononce. Elle rend encore un nombre significatif de recommandations, et, surtout, elle est encore saisie chaque année de dossier aux enjeux individuellement très élevés.

Je conclus sur les apports de la CIVS en indiquant que la commission est considérée comme la manifestation probante que la France respecte ses engagements internationaux, ce qui n'est pas rien.

Face à l'actif de la CIVS, il faut néanmoins évoquer des faiblesses.

J'évoquerai d'abord un regret lié au choix de ne pas indemniser les pertes de revenus liées aux interdictions professionnelles, qui ont pourtant considérablement pénalisé leurs victimes.

Par ailleurs, certaines méthodes d'évaluation des préjudices ont pu être contestées. Il en va ainsi de l'estimation aux conditions économiques de la période où est intervenue la spoliation. Du fait de la création tardive de la

commission, le préjudice n'a pu être indemnisé que des années après la commission des faits, l'évaluation à la date de la spoliation, pendant une période très troublée, conduit à minorer les indemnités versées par rapport à un choix alternatif.

Autre motif d'insatisfaction, l'existence d'un stock de demandes encore élevé et, plus encore, l'inclusion dans ce stock de demandes très anciennes. La plus vieille affaire date de 2002, ce qui est évidemment beaucoup trop.

Le volet le plus critiquable de l'action de la commission semble être celui des objets d'art et de culture.

Il a certes donné lieu au prononcé de 35,8 millions d'euros d'indemnisations, mais, outre que ces indemnités sont un peu en trompe-l'œil, elles ne peuvent occulter le problème majeur de la réparation de ces spoliations, à savoir le très maigre bilan des restitutions.

3 070 indemnisations ont été accordées pour 35,8 millions d'euros, donc, mais, en réalité, deux indemnisations ont, à elles seules, mobilisé plus de 30 millions d'euros. C'est dire que la plupart des dossiers ont donné lieu à des indemnités dérisoires, révélant sans doute que les indemnisations accordées par la CIVS n'ont intéressé que des objets de peu de valeur.

Trompe-l'œil, mais aussi cache-misère, dans la mesure où, dans le domaine des spoliations artistiques, c'est bien la restitution qui est le moyen de réparation approprié. L'indemnisation ne satisfait pas le demandeur et elle ne peut satisfaire l'intérêt public. Elle conduit en effet à consacrer des détentions qui, pour un assez grand nombre, sont gravement illégitimes ou proviennent de transactions qui n'auraient jamais dû être conclues. Il est choquant que le contribuable soit ainsi amené à financer de telles détentions.

Il faut le constater, les restitutions effectuées sous l'égide de la CIVS ont été particulièrement peu nombreuses. Au début de mon travail, on n'en comptait qu'une douzaine. Quelques autres sont intervenues depuis.

Mais, le bilan est famélique, et ce quelle que soit la référence à la dette de réparation que l'on choisit.

La plus immédiatement utilisée, ce sont les MNR, soit, je le rappelle, plus de 2 000 œuvres en dépôt dans les musées nationaux. La situation de ces œuvres, dont l'analyse n'a longtemps pas été faite, défie l'entendement, alors même qu'elles ont été placées auprès des musées nationaux pour être restituées. Quand on ajoute qu'un certain nombre d'entre elles ont purement et simplement disparu, on reste sans voix. Mais, en réalité, la référence qui conviendrait est beaucoup plus large.

J'en viens à mes recommandations. J'en exposerai quelques-unes.

J'indique au préalable que, pendant le cours de mes travaux, le Congrès des États-Unis a voté une loi bipartisane, portée par deux sénateurs

---

éminents, qui vise à vérifier le respect de leurs engagements par les États signataires de la déclaration de Térézin du 30 juin 2009 sur le devoir de réparation des spoliations antisémites. La France doit reprendre l'initiative.

Il s'agit, pour l'essentiel, de créer une « CIVS augmentée », l'inaction n'étant pas une option.

Ce serait d'abord une CIVS capable d'une démarche plus active, ce qui implique un élargissement de la mission.

Il s'ensuit une proposition majeure, celle de doter la CIVS d'une capacité plus large d'intervention, ce qui suppose de la doter d'une capacité d'autosaisine. La constitution au sein de la CIVS d'un collège réunissant les parties prenantes de la réparation des spoliations permettrait d'incarner la haute valeur morale de sa mission.

Par ailleurs, en relation avec l'élargissement de sa mission, il convient de doter la CIVS des moyens de créer les conditions d'une pleine réussite de la mission d'apurement de la dette de réparation subsistante.

Il faut que la commission puisse bénéficier d'une meilleure information sur celle-ci. Je recommande, en particulier, que la CIVS puisse être destinataire d'une obligation de signalement, adaptée à son objet, décalquée des obligations faites aux professionnels dans le cadre des régulations mises en œuvre par le conseil des ventes volontaires et par Tracfin.

En outre, le travail sur les données doit être radicalement amélioré, ce qui suppose une mise à niveau de la connaissance sur la provenance des biens pour lesquels il existe une forte présomption d'incomplétude de cette connaissance. Pour les objets d'art et de culture, des recherches de provenance doivent être entreprises incessamment sur les collections publiques, mais aussi sur les grands fonds privés. L'accès aux archives pertinentes doit être facilité, un large droit de communication étant aménagé au profit de la commission.

Il convient également d'aménager les suites données à la découverte d'œuvres spoliées. Deux obstacles à des restitutions effectives doivent être levés. L'inaliénabilité des collections publiques prévue au code du patrimoine doit être mise de côté lorsque l'origine spoliatrice est clairement établie. Par ailleurs, la recherche des ayants droit, qui peut receler d'immenses difficultés, doit pouvoir être favorisée par la constitution de sites consultables par Internet, sur le modèle du site Cyclade tenu par la Caisse des dépôts et consignations dans le prolongement de la loi sur les comptes en déshérence.

Enfin, il convient de structurer fortement l'échelon international. J'ai mentionné l'initiative du Congrès des États-Unis. Je souhaite que la France puisse prendre l'initiative d'une institutionnalisation de la coopération internationale sur le modèle du GAFI, afin d'exercer l'action coordonnée et

volontariste dans un domaine qui, par nature, a une forte dimension internationale.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je remercie notre collègue Marc Laménie de la qualité de son travail. C'est un des grands scandales de l'histoire de notre République. Les recherches n'ont pas été faites par les musées nationaux. Quant aux comptes bancaires, il a fallu attendre très longtemps. J'ai l'impression que l'on attend que ce sujet ne soit plus d'actualité, avec la disparition des derniers survivants ou de leurs descendants directs. La France ne fait pas ce qu'il faut.

**M. Philippe Dallier.** – Je m'associe aux remerciements de notre rapporteur général. La façon dont la République a traité ce problème a longtemps été scandaleuse. A-t-on une idée de la valeur des encours des comptes bancaires spoliés ? A-t-on une idée de l'horizon au terme duquel toutes les réparations auront été mises en œuvre ?

**M. Éric Bocquet.** – Pour plagier Georges Brassens, je dirai que « le temps ne fait rien à l'affaire », un scandale reste un scandale. A-t-on un inventaire exhaustif des œuvres encore en déshérence ?

J'ai entendu que la France avait vendu des œuvres spoliées ? Comment est-ce possible ? Y en aurait-il dans les ports francs de Genève ? Il faut dire que la Suisse a eu une attitude assez trouble à ce sujet.

Je remercie le rapporteur spécial pour son rapport et j'ai une pensée pour les travaux de notre ancienne collègue Corinne Bouchoux, qui font autorité, et qui pourraient nous inspirer pour traiter ce problème.

**M. Gérard Longuet.** – Je remercie à mon tour notre collègue Marc Laménie.

Est-ce que les ventes à vil prix sont considérées comme des spoliations ?

La CVIS peut-elle jouer le rôle d'archiviste pour nous permettre d'avoir accès à une meilleure information ?

J'ai vu récemment un documentaire sur les relations de Gabrielle Chanel avec la famille Wertheimer sous l'Occupation. C'était assez instructif sur la façon dont nombre de nos compatriotes, dont certains illustres, ont pu se comporter durant cette période.

**M. Alain Houpert.** – J'ai un sentiment d'amertume et de honte quand j'apprends que la France a osé vendre des biens spoliés. Il serait tout à son honneur de faire maintenant avancer cette cause.

**M. Thierry Carcenac.** – C'est un travail très intéressant qu'a mené Marc Laménie.

A-t-on une idée sur les logements ? Quels sont les moyens humains et financiers de la CIVS ?



---

**M. Emmanuel Capus.** – Quelles conséquences ont été tirées du rapport très précis de Corinne Bouchoux ? Je suis sidéré d'apprendre qu'il reste à réparer des confiscations bancaires.

**M. Marc Laménie.** – Je n'imaginai pas l'ampleur de la dette de réparation au début de mes travaux.

Il est de plus en plus compliqué de retrouver tous les ayants droit, car d'autres pays sont concernés.

Philippe Dallier, il est très difficile d'estimer le montant des sommes en cause. Il faut encore mener des travaux d'investigation en y mettant les moyens adéquats.

Éric Bocquet, vous avez raison, le travail de Corinne Bouchoux était remarquable. Il nous a d'ailleurs aidés dans nos recherches et j'ai eu des échanges avec notre ancienne collègue. Il semble que les Allemands pensent qu'il y aurait 50 000 œuvres concernées dans leurs musées. Du côté de la France, aucune estimation n'est disponible et pour cause, nous ne nous sommes pas donné les moyens d'un tel inventaire.

Gérard Longuet, les ventes à vil prix sont effectivement considérées comme des spoliations.

Thierry Carcenac, je n'ai pas les chiffres précis sur les logements et là encore il nous faut avancer dans cette connaissance.

Alain Houpert, Emmanuel Capus, le problème est d'arriver à mieux identifier les préjudices. En tout cas, je vous remercie tous de l'attention que vous avez portée à ce sujet qui a tant concerné la France et sur lequel elle doit se montrer pleinement responsable. Quant aux moyens de la CIVS, il faudra les adapter à sa nouvelle mission.

**La commission a donné acte de sa communication à M. Marc Laménie, rapporteur spécial et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.**



---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### I. AUDITIONS AU SÉNAT

- M. Vincent ÉBLÉ, président de la commission des finances du Sénat
- Mme Corinne BOUCHOUX, sénatrice de Maine-et-Loire.

#### **Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations**

- M. Michel JEANNOUTOT, président ;
- M. Pierre-Alain WEILL, rapporteur général ;
- Mme France LEGUELTEL, rapporteur ;
- M. Jérôme BENEZECH, directeur.

#### **Ministère de la culture - Direction générale des patrimoines**

- Mme Marie-Christine LABOURDETTE, directrice chargée des musées de France ;
- M. Vincent LEFÈVRE, sous-directeur des collections - Service des musées de France ;
- Mme Claire CHASTANIER, adjointe au sous-directeur des collections - Service des musées de France.

#### **Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères**

- M. François CROQUETTE, ambassadeur pour les droits de l'homme ;
- M. Sébastien CHAUFFOUR, conservateur chargé des archives de la Récupération artistique.

### **Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques**

- Mme Catherine CHADELAT, présidente ;
- M. Loïc LECHEVALIER, secrétaire général.

### **Institut national d'histoire de l'art (INHA)**

- Mme Emmanuelle POLACK, chargée de mission.

### **Généalogistes de France**

- M. Antoine DJIKPA, président ;
- M. Hervé DOLIDON, secrétaire général ;
- M. Arthur GACHET, consultant en affaires publiques.

### **Office central de lutte contre le trafic de biens culturels**

- M. Ludovic EHRHART, directeur.

### **Fondation pour la mémoire de la Shoah**

- M. Philippe ALLOUCHE, directeur général.

## **II. DÉPLACEMENTS**

### **Musée du Louvre (Paris)**

- M. Sébastien ALLARD, directeur du département des peintures ;
- M. Vincent DELIEUVIN, conservateur au département des peintures.