



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

L'indemnisation des victimes des spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation en France

par
David Ruzié

Ancien doyen de Faculté de droit

Commission
pour l'indemnisation
des victimes de spoliations
intervenues du fait
des législations antisémites
en vigueur pendant
l'Occupation
- CIVS -

L'indemnisation des victimes des spoliations intervenues du fait
des législations antisémites en vigueur pendant
l'Occupation en France *

par
David Ruzié

Ancien doyen de Faculté de droit

* Cette étude a paru, initialement, dans *Libertés, justice, tolérance – Mélanges en l'honneur du Doyen Gérard Cohen-Jonathan*, Bruylant, Bruxelles, 2004, pp. 1351-1370.

L'indemnisation des victimes des spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation en France

Introduction.....	P. 3
I - La Mission Mattéoli	P. 4
A) L'ampleur des spoliations	P. 4
B) L'importance des restitutions	P. 5
C) Les suites de la Mission Mattéoli.....	P. 7
II- La Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation (C.I.V.S.)	P. 9
A) Organisation et procédure	P. 9
B) Méthodes de fonctionnement	P.10
1) Principes généraux.....	P.10
2) Détermination de la qualité d'ayant droit.....	P.12
3) Méthodes d'évaluation des préjudices	P.13
4) Les avoirs bancaires	P.17
C) La suite des recommandations.....	P.19

*

Introduction

Il aura fallu attendre le discours du Président Jacques Chirac, le 16 juillet 1995, à l'occasion de la commémoration devenue traditionnelle depuis de nombreuses années¹, de la massive « Rafle du Vel d'Hiv » du 16 juillet 1942, pour que la plus haute autorité de l'Etat reconnaisse, enfin, la part de responsabilité des autorités françaises dans les persécutions, dont la communauté juive a été victime, durant l'Occupation.

Le fait de reconnaître que « la France avait commis l'irréparable » en participant à la rafle du Vel d'Hiv, n'impliquait nullement la reconnaissance de la légitimité de Vichy. Il s'agissait simplement d'exprimer une vérité juridique. Il est, en effet, un principe général de droit relatif à la continuité de l'Etat, selon lequel tout Etat est représenté, juridiquement, par un gouvernement. En cas de coexistence de deux autorités prétendant agir au nom d'un Etat, il y a lieu de faire prévaloir **le principe d'effectivité** de l'exercice des pouvoirs. Or, toutes questions de légalité ou de légitimité mises à part, il est incontestable, aussi malheureux que cela ait pu être, que sur le territoire de la France métropolitaine, au moins, ce sont les autorités de Vichy, qui exerçaient effectivement, de 1940 à fin 1944, leurs pouvoirs et, de ce fait, leurs actes engageaient la responsabilité de l'Etat.

La controverse légitime concernant le caractère illégitime de Vichy, voire son illégalité ne pouvait avoir pour effet de soustraire la France à ses obligations à l'égard des ressortissants étrangers, et à l'égard de ses propres ressortissants, que Vichy a livrés aux Allemands et/ou a spoliés.

On ne peut que regretter que ni les présidents de la IV^{ème} République, ni les prédécesseurs de Jacques Chirac, sous la V^{ème} République, n'aient envisagé et/ou accepté d'assumer en tant que chefs de l'Etat français (au sens de collectivité étatique française) la responsabilité de la France, quelles qu'aient été les avatars de l'exercice des pouvoirs durant l'Occupation.

De fait, c'est dans cette allocution que le Président de la République française a officiellement reconnu la « dette imprescriptible » de la France à l'égard des soixante seize mille déportés juifs de France². Mais, dans la mesure où Jacques Chirac considérait, à juste titre, qu'il incombait de « reconnaître les fautes du passé et les fautes commises par l'Etat »³, il apparaissait normal que les pouvoirs publics envisagent de réparer les dommages matériels subis par la communauté juive en France.

**

¹ De fait, la commémoration de ce tragique événement n'avait jusqu'en 1993 qu'un caractère « privé ». Un décret du Président de la République du 3 février 1993 a fait de la journée du 16 juillet la journée nationale commémorative des persécutions racistes et antisémites commises sous l'autorité de fait dite « Gouvernement de l'Etat français ».

² Rappelons qu'environ 80 000 juifs ont péri du fait des persécutions (soit environ un quart de la communauté juive résidant en France), les trois quarts ayant pu être sauvés, en grande partie, grâce au dévouement de la population française, qui sut se désolidariser, activement, de la politique antisémite menée par Vichy.

³ Très logiquement, le Conseil d'Etat a été amené à considérer que des « actes ou agissements de l'administration française, qui ne résultaient pas directement d'une contrainte de l'occupant, ont permis et facilité, indépendamment de l'action personnelle de M. Papon, les opérations qui ont été le prélude à la déportation » (CE, Ass., 12 avril 2002, *Papon*, req. n° 238689, concl. Mme S. Boissard – M. Verpeaux, L'affaire Papon, la République et l'Etat, *Rev. fr. de dr. const.*, 2003 p. 513 et s.) L'Etat a donc été condamné à prendre à sa charge la moitié du montant total des dommages-intérêts mis à la charge de l'ancien Secrétaire général de la Préfecture de la Gironde.

I - La Mission Mattéoli

Dans un premier temps, il fallait établir un inventaire des spoliations subies. Ce fut la tâche confiée, par une lettre de mission du 5 février 1997, par le Premier ministre Alain Juppé à une commission, placée sous l'autorité de Jean Mattéoli, ancien grand résistant et, à l'époque, président du Conseil économique et social⁴. Cette commission, finalement, composée de huit personnalités⁵, était chargée « d'étudier les conditions dans lesquelles des biens, immobiliers et mobiliers, appartenant aux juifs de France ont été confisqués ou, d'une manière générale, acquis par fraude, violence ou dol, tant par l'occupant que par les autorités de Vichy, entre 1940 et 1944 ».

La tâche était considérable, car environ de 300 000 à 330 000 personnes avaient été concernées par des mesures de spoliation. Concrètement, la mission était double : « évaluer l'ampleur des spoliations » et déterminer à quelles catégories de personnes celles-ci ont profité et préciser « le sort réservé à ces biens depuis la fin de la guerre jusqu'à nos jours ».

Des travaux historiques partiels existaient déjà, mais aucune étude n'avait été entreprise sur la **restitution** et l'**indemnisation**. Pour la commodité de la recherche, des groupes de travail, placés chacun sous l'autorité d'un membre de la Mission⁶, et composé d'historiens et d'archivistes de métier, furent mis en place⁷.

La Mission Mattéoli présenta son rapport, en avril 2000⁸, qui mettait en évidence à la fois l'ampleur de la spoliation et l'importance des restitutions.

A) L'ampleur des spoliations

Aux spoliations proprement dites, organisées par des textes législatifs ou réglementaires de Vichy, s'étaient ajoutés les pillages perpétrés par les allemands.

Dans la première catégorie figuraient : la vente ou la liquidation d'entreprises industrielles, commerciales ou artisanales et d'immeubles dans le cadre des mesures dites d'aryanisation, la vente des actions déposées dans les établissements financiers, le blocage des comptes bancaires après prélèvements pour payer l'« amende du milliard » infligée aux Juifs par les troupes d'occupation ou financer l'UGIF (Union générale des israélites de France), organisme mis en place

⁴ Cette tâche fut confirmée par le nouveau Premier ministre Lionel Jospin, par lettre du 6 octobre 1997.

⁵ Le groupe comprenait initialement, outre son président, le professeur Adolphe Steg, vice-président, MM. Jean Favier, Jean Kahn, Serge Klarsfeld, Alain Pierret et Mme Wieviorka. M. François Furet, également membre, décéda en juillet 1997. En mars 1998, Mme Claire Andrieu et le professeur Antoine Prost furent nommés membres.

⁶ Telle est l'appellation généralement utilisée pour désigner l'instance placée sous l'autorité de M. Mattéoli.

⁷ Pratiquement, près d'une centaine de personnes étaient au service de la Mission, dont la plupart étaient contractuels.

⁸ Dans le cadre limité de cette étude, il nous est évidemment impossible d'en rendre compte de manière exhaustive. Nous renvoyons, donc, aux dix volumes publiés, sous l'égide de la Mission, par la Documentation française, en 2000 (un rapport général, sept rapports sectoriels, un guide des archives et un recueil des textes officiels. V. également, l'excellente synthèse dans *Le Monde* du 18 avril 2000, pp. 8 et 9).

par les autorités d'occupation⁹, les retraits aux internés, à l'arrivée dans les camps, de leur argent et de leurs biens.

Dans la deuxième catégorie, se rattachaient le vol par les Allemands des œuvres d'art, de l'or, des devises et des valeurs étrangères prélevées dans les coffres et le pillage systématique d'appartements.

Au total, la Mission a établi que 80 000 comptes bancaires et environ 6 000 coffres avaient été bloqués, 50 000 procédures d'aryanisation engagées, plus de 100 000 objets et œuvres d'art ainsi que plusieurs millions de livres pillés, 38 000 appartements vidés.

Les sommes en jeu étaient considérables¹⁰. Les comptes-titres bloqués représentaient 6 milliards de l'époque¹¹ et les comptes-courants 1 milliard, 2. Les ventes et liquidations d'entreprises et d'immeubles ont été évaluées à environ 3 milliards, tandis que la valeur des biens pillés était difficilement estimable. Quant aux espèces déposées dans les camps elles se montaient à plus de 200 millions de francs, sans compter les valeurs et objets saisis¹².

Bien qu'aucun chiffre d'ensemble n'ait été avancé par la Mission Mattéoli, la presse¹³ avançait, sans être contredite, la somme de 5, 2 milliards de francs 1941 (soit en 2006 environ 1, 554 milliard euros).

B) L'importance des restitutions

S'agissant des restitutions, la Mission Mattéoli a souligné qu'elles n'ont pas constitué le symétrique de la spoliation. Les institutions républicaines restaurées n'ont pas voulu procéder, comme Vichy, par des mesures d'exception à rebours. Elles ont procédé par voie législative et judiciaire. Ce qui a rendu d'une part, la restitution moins visible puisqu'elle relevait du droit commun¹⁴, et d'autre part entraîné des lenteurs liées aux procédures judiciaires, aggravées, notamment, par la crise du logement, qui rendait plus difficile la remise en possession des appartements, dont les Juifs avaient été chassés.

⁹ Toutes les associations juives existantes, à l'exception des associations culturelles, furent dissoutes et l'UGIF devint l'organisation représentative de la communauté juive, chargée d'assumer des tâches de prévoyance, d'assistance et de reclassement social et professionnel. Son financement était assuré en partie par le produit de l'aryanisation.

¹⁰ Les rédacteurs du Rapport général de la Mission Mattéoli comparaient ces sommes à l'indemnité d'occupation, mise à la charge du gouvernement de Vichy, qui de 200 millions de francs par jour fut portée à 400 millions de francs.

¹¹ Sur la base des travaux de l'INSEE, basés sur l'indice des prix à la consommation, 1 franc de 1941 équivaut à 0,299 euro (2006).

¹² Pour le camp de Drancy, les fiches de dépôt établies sous l'autorité du comptable français du camp, Kiffer, jusqu'à la prise en main de l'administration du camp par les Allemands, à partir de l'été 1943, ont permis d'avoir une évaluation relativement précise des sommes confisquées et consignées à la Caisse des dépôts et consignations (sous réserve des vols commis par des fonctionnaires français, à l'occasion des fouilles).

¹³ V. notamment *Le Monde* précité du 18 avril 2000.

¹⁴ Ainsi, l'indemnisation des pillages s'est faite dans le cadre de la loi du 28 octobre 1946 sur l'indemnisation des dommages de guerre, applicable aux pillages imputables tant aux troupes françaises qu'allemandes pendant la débâcle ou détruits par les bombardements (environ six millions de dossiers ont été déposés et traités). Et seuls les Juifs français – mais aussi, notons-le toutefois, les Juifs étrangers qui s'étaient engagés dans l'armée française ou dans la Résistance – purent bénéficier de cette législation. Les archives du Ministère de la reconstruction et de l'urbanisme (MRU – devenu Ministère de la reconstruction et du logement – MRL - ont malheureusement été envoyées au pilon à quelques rares exceptions, dans les années 60. Heureusement qu'une trace des indemnisations a été conservée dans les archives allemandes à l'occasion de la loi *BrûG* (v. infra).

Certes, la Mission a relevé la volonté politique sans équivoque des nouvelles institutions, ayant déclaré nulles, dès l'origine, toutes les mesures prises par Vichy dans le cadre d'une discrimination quelconque. Les comptes bancaires furent débloqués¹⁵, la justice prononça des milliers de réintégrations d'office ou d'annulations de cessions de bail commercial. Une Commission de récupération artistique, un Service des restitutions¹⁶ et un service de contrôle des administrateurs provisoires furent mis en place. Ces deux derniers services s'organisèrent pour restituer à leurs légitimes propriétaires les biens privés retrouvés en France, tandis que l'Office des biens et intérêts privés (OBIP) en fit de même pour ceux retrouvés en Allemagne. Une loi du 16 juin 1948 mit à la charge de l'Etat le remboursement des sommes prélevées pour l'amende du milliard infligée à la communauté juive par les troupes d'occupation ou versées aux administrateurs provisoires, mis en place par les autorités de Vichy.

La Mission Mattéoli a surtout mis en évidence les limites des mesures de restitution, du fait, notamment, que les biens des déportés exterminés n'ont été réclamés par personne, car leurs enfants, dans la mesure où ils échappèrent au génocide, étaient souvent très jeunes et dans l'ignorance des biens dont leurs parents furent spoliés. Ces biens en déshérence concernaient surtout les consignations et les comptes en banque. Même, les adultes, rescapés de la Shoah, trop « heureux » d'avoir eu la vie sauve ne pensèrent pas toujours à faire valoir leurs droits. Ainsi, au titre de la loi précitée de 1948 seuls 5 000 dossiers furent constitués.

Concrètement, la Mission Matteoli a détaillé quatre grands ensembles de spoliations et de pillages.

S'agissant des entreprises et immeubles aryannisés et des actions françaises, la non-restitution pouvait être évaluée entre 243 et 477 millions de francs de l'époque, représentant entre 5 et 10% du montant total des biens spoliés.

Les espèces et titres spoliés dans les établissements financiers (soit plus de 7 milliards de francs) ont pu être restitués à concurrence d'environ 98 à 99%, ce qui laissait environ 145 millions de francs non restitués.

La valeur des espèces et objets pris aux déportés n'a pas pu être évaluée avec précision. Toutefois, la Mission a considéré qu'au seul titre du camp de Drancy sur les 12 millions de francs soustraits aux internés et déposés à la CDC, celle-ci n'en déconsigna que 3 millions après la guerre.

Enfin, il fallait prendre en compte les objets de toute nature pillés par les Allemands, abandonnés derrière eux en France ou transportés en Allemagne¹⁷ dont la valeur, était difficilement chiffrable. Si la responsabilité de Vichy n'était pas directement en cause pour cette dernière catégorie, la Mission a cependant établi la responsabilité française après la guerre. Les Domaines ont procédé à des ventes prématurées d'objets divers pour une valeur d'environ 100 millions de francs en 1954¹⁸. Les musées de France n'ont pas fait preuve de diligence pour retrouver les

¹⁵ Sans que, pour autant, les établissements bancaires ou assimilés (CCP ou Caisse d'épargne) ne fassent d'efforts pour retrouver les titulaires des comptes ou leurs ayants droit.

¹⁶ La Mission Mattéoli a rendu hommage au responsable de ce Service, le Professeur Terroine, pour qui « la restitution des biens spoliés aux israélites (était) une œuvre à la fois de justice et d'humanité dont la signification morale et politique (dépassait) de beaucoup les valeurs matérielles en cause ».

¹⁷ Dans le cadre de la *Möbelaktion* (Action Meuble) les Allemands acheminèrent près de 600 trains chargés du mobilier pillé dans près de 40 000 appartements. D'autre part, de nombreuses œuvres d'art, archives et bibliothèques furent la cible de l'*Einsatzstab Reichsleiter Rosenberg* (Service de l'Etat-Major Rosenberg) et sur les 8 000 pianos volés, seuls 2 000 furent retrouvés après la guerre.

¹⁸ 1 franc de 1954 équivaut à 0,01908 euro en 2006.

propriétaires d'environ 2 000 œuvres et objets d'art, qui leur avaient été confiés, après la guerre¹⁹.

Aucun chiffre d'ensemble concernant, le taux de restitution, n'a été avancé par le Rapport de la Mission. Et d'après la presse, qui n'a pas été davantage démentie sur ce point, on peut évaluer le taux de restitution ou de remboursement à 70% pour les entreprises et les immeubles, 92% pour les titres, 90-95 % pour la spoliation financière, ce qui eu égard à l'ampleur de la spoliation représente des sommes importantes.

La Mission Mattéoli a, également, évoqué les mesures d'indemnisation adoptées par la République fédérale d'Allemagne²⁰, dans le cadre de la loi fédérale dite loi *BRüG*²¹.

Cette loi, entrée en vigueur le 19 juillet 1957²², a permis l'examen, sur une période d'une dizaine d'années, de plus de 37 000 dossiers concernant l'indemnisation de pillages d'appartements et des bijoux, qui avaient été confisqués aux déportés à leur arrivée dans les camps d'extermination²³. Plus de 450 millions DM (environ 735 millions euros, en 2006) furent versés à cette occasion²⁴. Le montant de l'indemnité était fixé par une commission d'experts indépendants, placé auprès du Fonds social juif unifié (FSJU) et qui, appliquant un barème correspondant au nombre de pièces de l'appartement et à la composition de la famille,²⁵ tenait compte des versements effectués au titre des dommages de guerre. Le Rapport général de la Mission Mattéoli témoigne de « l'extrême compétence, de la grande méticulosité et de la volonté de la commission d'experts de toujours trouver la solution la plus favorable aux spoliés » (p. 157)²⁶,

C) Les suites de la Mission Mattéoli

Dans ses recommandations, la Mission Mattéoli devait mettre en évidence ce qu'elle a appelée la « spoliation rémanente » résultant de la différence entre « la spoliation initiale et le montant des indemnisations de la loi *BRüG*,

¹⁹ Ces objets figurent dans les collections nationales sous l'appellation de M.N.R. (Musées Nationaux Récupération). Toutefois, la Mission a noté qu'entre 1945 et 1950, environ 45 000 objets avaient été restitués.

²⁰ La RDA, pour sa part, a toujours refusé de reconnaître qu'en tant que successeur d'une partie du Reich, elle devait indemniser les préjudices causés par l'Etat allemand, fut-il nazi.

²¹ *Bundesrückerstattungsgesetz* (Loi fédérale de restitution).

²² De fait, cette loi a été amendée à plusieurs reprises, et notamment, en 1964, pour permettre la réouverture des délais de dépôt des demandes d'indemnisation. Mais, ce dépôt tardif entraînait l'application d'une clause dite des « duretés particulières », qui se traduisait par une limitation du montant de l'indemnité accordée.

²³ Les espèces et valeurs confisquées dans les camps d'internement en France n'étaient pas prises en compte.

²⁴ On évoquera, incidemment, le fait que, par ailleurs, une loi dite loi *BEG* (*Bundesentschaedigungsgesetz*) de 1953, mais plusieurs fois modifiée par la suite, a permis à un certain nombre de victimes juives, ayant subi des préjudices portés à l'intégrité corporelle, à la santé et à leurs intérêts professionnels, du fait des persécutions nazies, pour des motifs raciaux, religieux ou idéologiques, de bénéficier de rentes.

²⁵ Les intéressés pouvaient, toutefois, préférer voir prendre en compte une police d'assurance souscrite avant la guerre.

²⁶ Cette appréciation a conforté, par la suite, la CIVS (*v. infra*) dans sa volonté de ne pas accepter de remettre en cause ces évaluations, sauf erreur manifeste ou éléments nouveaux

augmentée de la partie des dommages de guerre français qui n'a pas fait l'objet d'une reprise dans le cadre de la loi *BRÜG* » (p. 169)²⁷.

Déjà dans un rapport d'étape, elle avait recommandé la création d'une part, d'une « commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation » et d'autre part, d'une Fondation pour la mémoire qui aurait vocation à recueillir les fonds en déshérence de toute nature résultant de la spoliation²⁸.

Dans son rapport final, la Mission émit trois recommandations relatives aux restitutions individuelles.

En premier lieu (Recommandation n°8), elle posait le principe d'une indemnisation de droit pour tout bien dont l'existence en 1940 était établie et qui, ayant fait l'objet d'une spoliation, n'avait été ni restitué, ni indemnisé et ce quels que soient les délais de prescription en vigueur²⁹.

En second lieu (Recommandation n°9), aucune « nouvelle indemnisation » ne devait être envisagée pour les biens pillés déjà restitués ou indemnisés³⁰.

Enfin (Recommandation n°10), au nom du principe d'égalité, les indemnisations devraient respecter les mêmes principes que les indemnisations précédentes.

C'est dans ces conditions qu'un décret n°99-778 du 10 septembre 1999 a, effectivement, institué une commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation (C.I.V.S.) (JO du 11 septembre 1999, p. 13633)³¹.

²⁷ De fait, un grand nombre de victimes de spoliations n'ont pu se manifester, en raison de leur disparition dans la tourmente et leurs ayants droit, s'il y en avait, n'étant pas toujours en mesure de présenter des demandes d'indemnisation. D'autre part, un certain nombre de victimes n'ont pas voulu quémander auprès de leurs bourreaux d'hier et, étant de nationalité étrangère, n'avaient même pas pu obtenir d'indemnisation au titre de la législation sur les dommages de guerre.

²⁸ Par ailleurs, la Mission ayant attiré l'attention sur la situation des enfants de déportés juifs, le gouvernement décida, par un décret n°2000-657 du 13 juillet 2000 d'instituer une mesure de réparation en leur faveur sous forme d'une rente viagère mensuelle de 3 000 F (environ 450 euros) ou d'un capital de 180 000 F (environ 27450 euros). Pour répondre aux critiques émises dans certains milieux contre cette mesure, dont le Conseil d'Etat a, d'ailleurs, reconnu la légalité (Ass., 6 avril 2001, *Pelletier*, req. n° 224945), le gouvernement aurait dû faire valoir que le gouvernement allemand avait, initialement, envisagé d'indemniser directement les victimes juives, de nationalité française, comme il l'avait fait pour les juifs apatrides ou d'autres nationalités. Mais devant l'opposition du général de Gaulle contre toute différenciation, selon leur confession, entre les victimes françaises, le gouvernement allemand avait fini par accepter de verser une somme de 400 millions DM – environ 650 millions euros en 2006 (accord du 15 juillet 1960, JO, 28 août 1961 p. 8020) au profit de toutes les victimes des persécutions national-socialistes, sans considération d'origine religieuse (v. décret d'application du 29 août 1961, JO, 30 août 1961 -, pratiquement, une indemnité d'environ 6 000 F de l'époque avait été versée à chacune des victimes). La mesure prise au bénéfice des orphelins de déportés juifs a été étendue à tous les orphelins de déportés, par un décret du 27 juillet 2004.

²⁹ Indépendamment même de la brièveté de la déchéance quadriennale, même le principe de la prescription trentenaire aurait fait obstacle à toute indemnisation pour des spoliations intervenues près de 60 ans auparavant.

³⁰ Ainsi, tout naturellement, des œuvres d'art qui avaient pu déjà donner lieu à indemnisation ne pourraient être restituées, sans remboursement préalable de ces indemnités.

³¹ Fort opportunément, un Rapport au Premier ministre apporte des précisions sur les raisons de ce texte (p.13632). Un arrêt du Conseil d'Etat, qui, malheureusement, n'a pas été publié, a rejeté un recours, notamment, fondé sur le grief de la rupture d'égalité entre les citoyens (CE, 2^{ème} et 1^{ère} s/sect., 6 juin 2001, *Bidalou*, req. n°214205). La composition et les règles de fonctionnement de la Commission ont été modifiées par les décrets n° 99-914 du 27 octobre 1999, n° 2000-932 du 25 septembre 2000 et surtout par le décret n° 2001-530 du 20 juin 2001, dont l'économie est éclairée par un Rapport au Premier ministre (JO, 21 juin 2001 p. 9823).

II - La Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation³² (C.I.V.S.)

A) Organisation et procédure

Composé de 10 membres³³, cet organisme, placé auprès du Premier ministre, a été présidé, à l'origine, par M. Pierre Draï, Premier président honoraire de la Cour de cassation³⁴. Il ne constitue ni un organe juridictionnel³⁵, ni même un organe de décision administrative. En effet, la Commission est chargée d'une mission de conciliation³⁶ et, à défaut, de formuler des recommandations, visant à restituer les biens spoliés ou à les indemniser. Le Rapport au Premier ministre insiste sur le fait que « nul ne sera tenu, en droit, de se conformer à ces recommandations, mais (que) celles-ci auront évidemment une portée non négligeable »³⁷.

Dès réception des demandes³⁸ adressées à la Commission³⁹, un réseau de recherches complet a été mis en place, composé d'historiens et d'archivistes, dont l'action d'investigation constitue un préalable à l'instruction des dossiers, par un rapporteur⁴⁰. Afin de déterminer si des indemnisations sont intervenues précédemment, une triple interrogation des Archives allemandes, à Berlin, des Archives nationales et des Archives départementales, en France s'avère nécessaire⁴¹.

³² V. Annexes 1 et 2.

³³ Le collège délibérant comprend : 2 magistrats du siège hors hiérarchie de la Cour de cassation, 2 conseillers d'Etat, 2 conseillers maîtres à la Cour des comptes, 2 professeurs d'université et 2 personnalités qualifiées. Leur mandat est de 3 ans et, implicitement, renouvelable.

³⁴ D'où l'habitude de désigner, initialement, cet organisme par l'appellation de « Commission Draï ». La Commission est statutairement présidée par un magistrat de la Cour de cassation et, depuis septembre 2006, à la suite du départ de M. Draï, par M. Gérard Gélinau-Larrivet, ancien Président de chambre à la Cour de Cassation. Elle comprend également un vice-président, actuellement, M. François Bernard, conseiller d'Etat honoraire. Les services de la Commission comptent, par ailleurs, une soixantaine d'agents, placés sous l'autorité d'un Directeur, actuellement, le Préfet Lucien Kalfon. Indépendamment des services installés au siège de la Commission – 1 rue de la Manutention, 75116 Paris – la Commission dispose d'antennes aux Archives nationales et à Berlin.

³⁵ La création d'un organisme juridictionnel eut nécessité une loi et, dans la plupart des cas, une juridiction aurait été dans l'obligation d'opposer une fin de non-recevoir aux requêtes, du fait des règles relatives à la prescription.

³⁶ Cette mission parfaitement compréhensible s'il s'agit d'une spoliation imputable à un organisme financier ou bancaire, même public (ex : Caisse des dépôts), d'une compagnie d'assurances ou d'une institution publique (Direction des Musées de France) se conçoit plus difficilement lorsque c'est l'Etat qui est directement en cause.

³⁷ En réponse à une question écrite de M. Masdeu-Arus du 21 mai 2001, le Premier ministre de l'époque, Lionel Jospin, a indiqué qu'il « s'est engagé à suivre » ces recommandations (JO, AN, 17 septembre 2001).

³⁸ Dès réception de la requête, un questionnaire est envoyé en vue de recueillir le maximum de renseignements.

³⁹ Le recours à un avocat n'est pas nécessaire, les requérants pouvant, par ailleurs, « se faire assister de la personne de leur choix ». Les membres d'une même famille peuvent donner mandat à l'un des leurs pour les représenter.

⁴⁰ La Commission dispose du fichier issu du traitement informatisé d'informations nominatives confectionné par la Mission Mattéoli (arrêté du 19 octobre 2000, JO, 21 oct. 2000, p. 16856).

⁴¹ Ce sont ces recherches multiples, qui expliquent la durée de l'instruction, dont la moyenne se situe aux alentours de deux ans.

Puis, l'instruction des requêtes, par un rapporteur, issu des juridictions administratives, judiciaires ou financières – et désigné par le Rapporteur général - se déroule de façon contradictoire. Les personnes concernées sont entendues par le rapporteur et peuvent l'être également par la Commission, qui siège en formation restreinte de 3 membres ou en formation plénière⁴². Avant le délibéré de la Commission, un commissaire du gouvernement présente, oralement ou par écrit, des observations.

B) Méthodes de fonctionnement

S'agissant des méthodes de fonctionnement de la Commission, nous envisagerons successivement : les principes généraux, la détermination de la qualité d'ayant droit, les méthodes d'évaluation des préjudices et les avoirs bancaires

1) Principes généraux

La Commission a entendu suivre la lettre du décret du 10 septembre 1999, éclairée par le rapport au Premier ministre.

"Prenant appui sur les travaux de la mission d'étude de M. Mattéoli", elle tente d'apporter une réponse aux victimes de spoliations, c'est à dire aux personnes (ou leurs ayants droit) qui ont été privées d'un bien (mobilier ou immobilier) ou de sa contrepartie financière du fait des législations antisémites prises, pendant l'Occupation, tant par l'occupant que par les autorités de Vichy.

Ainsi, ayant été chargée d'examiner des « demandes individuelles », la Commission n'est compétente que pour connaître de réclamations présentées par des personnes physiques, mais non par des personnes morales.

Par ailleurs, *trois conditions cumulatives* doivent être remplies :

En premier lieu, le préjudice doit être en liaison avec des législations antisémites⁴³, d'où l'exclusion 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).

⁴² Le quorum est alors de 6 membres. La répartition des affaires entre formation restreinte et formation plénière se fait selon la difficulté des questions soulevées. La formation plénière est, par ailleurs, exclusivement compétente pour connaître du recours contre une recommandation d'une formation restreinte. Exceptionnellement, lorsque la situation personnelle du demandeur nécessite un traitement rapide de son dossier ou que l'affaire ne présente pas de difficulté particulière, le Président peut émettre seul une recommandation, qui peut faire l'objet d'une contestation devant une formation restreinte de la Commission, ce qui est tout à fait exceptionnel.

⁴³ La Commission a, toutefois, indemnisé une personne non-juive au motif qu'il était établi que la spoliation, dont elle avait été victime, résultait du fait qu'elle avait été regardée comme complice d'une violation directe des législations antisémites de l'époque. En revanche, elle a écarté l'indemnisation d'un ayant droit d'un résistant juif, qui aurait été dépouillé d'une somme importante, lors de son arrestation.

En second lieu, il doit s'agir d'un préjudice matériel (le cas échéant le préjudice moral découlant de la qualité d'orphelin de déporté relève du décret du 13 juillet 2000)⁴⁴.

Enfin, le préjudice doit être imputable aux autorités françaises ou occupantes sur le territoire français ou assimilé (ex.: Tunisie), y compris en Alsace-Moselle, annexée durant la guerre⁴⁵. Les cas de l'Algérie⁴⁶ et de la Tunisie⁴⁷ posent des problèmes spécifiques, d'une part parce que les spoliations n'ont pas eu un caractère systématique, comme en France métropolitaine, et d'autre part parce que les archives les concernant sont très lacunaires. Par contre, se trouvent exclues les spoliations intervenues en Pologne, Allemagne, Autriche, Roumanie, ...

Il existe des limites à l'indemnisation: ainsi ne sont pas pris en compte le manque à gagner (ex.: perte de bénéfices, loyers non perçus, perte de ressources résultant de l'impossibilité d'exercer une activité professionnelle), les dépenses occasionnées par l'éloignement dû à la guerre (ex.: frais de garde-meubles) et plus généralement les frais engagés pour assurer la vie quotidienne dans la clandestinité. L'état de nécessité n'est pas assimilable à une dépossession forcée au sens du décret du 10 septembre 1999. De même, la Commission considère que le préjudice résultant de la cessation d'activité, ne constitue pas un acte de dépouillement, par violence ou par fraude ou abus de pouvoir, d'un bien matériel appartenant à autrui, que suppose la spoliation. En revanche, sont indemnisées les personnes ayant fui les persécutions antisémites et dont l'appartement laissé vacant a été pillé.

La Commission n'est pas tenue au respect des strictes règles de droit qui conduiraient pratiquement au rejet de toute demande, du fait de l'expiration des délais de recours.

⁴⁴ La Commission, dont la compétence a été délimitée à la réparation du préjudice matériel résultant de la « spoliation de biens » n'est pas concernée par la portée du jugement rendu, le 6 juin 2006, par le Tribunal administratif de Toulouse (*Lipietz*) reconnaissant la responsabilité tant de la SNCF que de l'Etat français, et donc donnant droit à réparation, du fait des arrestations et des transferts au camp de Drancy.

⁴⁵ La Loi Brügg n'y était pas applicable et les autorités allemandes n'ont indemnisé que les biens dont la preuve était fournie qu'ils avaient été vendus à des ressortissants allemands. La CIVS a donc complété, le cas, échéant les sommes perçues au titre des dommages de guerre.

⁴⁶ S'agissant de l'Algérie, la CIVS a constaté que les spoliations n'ont visé que des immeubles de rapport et des entreprises importantes (ex.: brasseries), comme l'attestent les arrêtés du Gouverneur général nommant des administrateurs provisoires, publiés au JO de l'Algérie (fin 1941 et début 1942). Un arrêté du 8 avril 1943 du Gouverneur général a ordonné la réintégration des Juifs dans tous les droits qu'ils possédaient sur leurs biens au moment du dessaisissement. Les administrateurs provisoires, dont les nominations avaient été rapportées (fin 1942), étaient tenus de présenter leurs comptes aux « administrés » et ceux-ci bénéficiaient d'un recours devant le Gouverneur général, qui procédait, alors, aux redressements et fixait les restitutions.

⁴⁷ La Commission après avoir auditionné plusieurs experts a pris en compte le fait que les lois antisémites établies en métropole ont, certes, été rendues applicables en Tunisie par mesures successives à partir du 30 novembre 1940, mais que les mesures qu'elles imposaient contre les biens n'ont pas été appliquées systématiquement et de façon rigoureuse. Durant la période d'occupation allemande, de novembre 1942 à mai 1943, des réquisitions et des pillages de biens juifs ont pu intervenir, sans que, pour autant, l'« action meubles », visant à transférer en Allemagne des mobiliers saisis n'ait lieu, en raison de l'éloignement et de l'état des communications. La Commission n'a, donc, pas cru pouvoir retenir l'application intégrale des forfaits de la loi Brügg, dans les cas où elle a retenu des indices de spoliations. Par ailleurs, une indemnisation au titre des dommages de guerre a été prévue par un décret beylical de 1947. Les amendes infligées à la communauté juive, dans certaines villes (Tunis, Gabès, Sfax, Sousse) n'ont pas été, finalement, supportées par les Juifs, le gouvernement tunisien ayant procédé au remboursement des emprunts contractés auprès des banques.

Bien que la Commission ne soit pas une juridiction, elle s'efforce de respecter le principe du contradictoire, tant au niveau de l'instruction qu'en séance.

Dans un souci d'équité, par rapport aux personnes déjà indemnisées et ne présentant pas de nouvelle requête, les indemnités déjà accordées ne sont pas remises en cause (réparation au titre des dommages de guerre par la France ou indemnisation par l'Allemagne dans le cadre de la loi BRÜG), sauf 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 BRÜG du fait de la tardiveté des demandes d'où réévaluation dans la limite de cette réduction – le coefficient retenu, en 2006, est de 1,635 pour 1 DM des années 60).

La preuve du paiement est considérée comme acquise par la présence d'ordres de paiement, figurant dans le dossier,

D'autre part, eu égard à l'ancienneté des causes de préjudice, la Commission tient compte de la difficulté de fournir des preuves et présume de la bonne foi des requérants pour les préjudices courants et vraisemblables.

L'évaluation de l'indemnité se fait en fonction du préjudice subi dans le contexte du cadre de vie de l'époque, qu'il s'agisse de l'évaluation de la spoliation d'un véhicule automobile, d'un mobilier ou de l'installation de l'atelier d'un artisan. L'indemnité est calculée sur la base du coût de remplacement éventuel, à l'époque, des objets spoliés (sur la base, généralement, de certains barèmes établis dans le cadre des dommages de guerre). Ce montant est alors actualisé suivant les coefficients de revalorisation établis par l'I.N.S.E.E. (Institut national de la statistique et des études économiques).

La Commission admet la possibilité d'obtenir le remboursement des frais rendus nécessaires par l'engagement d'actions en justice, à la Libération, pour obtenir la restitution des biens spoliés (appartement ou entreprise) mais pas le remboursement d'éventuelles sommes versées au titre d'un arrangement amiable.

Eu égard aux difficultés d'établir avec certitude une liste exhaustive des ayants droit, la Commission précise, dans ses recommandations, que les bénéficiaires des indemnités qui seront accordées devront faire leur affaire personnelle d'un éventuel partage de l'indemnité avec d'autres ayants droit qui se feraient connaître. De même, elle réserve la part des ayants droit connus et qui ne sont pas associés à une demande qui lui est soumise.

2) Détermination de la qualité d'ayant droit

La mise en œuvre des règles du droit commun, prévue par le rapport au Premier ministre, conduit à suivre les règles du droit successoral en ligne directe (sans limites) et en ligne collatérale (frères et sœurs - oncles, tantes/neveux, nièces) et à prendre en compte les implications de la qualité de légataire universel, désigné par voie testamentaire.

Toutefois, dans cette dernière hypothèse, la Commission estime qu'elle ne peut envisager d'accorder une indemnisation, au titre du décret du 10 septembre 1999, du fait de la seule existence d'un lien simplement juridique. La Commission a considéré que la lettre et l'esprit du décret du 10 septembre 1999 impliquent que reçoivent une indemnisation ceux des requérants qui, appartenant à la "famille" par les liens du sang et/ou de la vie en commun, ont subi personnellement les conséquences patrimoniales de la spoliation.

S'agissant des droits du conjoint survivant, la Commission fait application des règles du droit français, en matière de régime matrimonial et de successions, après les modifications intervenues en 2002⁴⁸.

La Commission accepte, cependant, d'accorder la totalité de l'indemnité au conjoint survivant, lorsque les enfants renoncent formellement à leur part.

S'agissant des branches collatérales, il n'est, évidemment, pas aisé de rétablir leur consistance, plus d'un demi-siècle après les tragiques événements. Aussi, la Commission est amenée à réserver des parts, lorsqu'elle est en présence d'indices laissant présumer l'existence d'ayants droit, dont le décès ne peut être considéré comme certain.

Enfin, la Commission fait application des règles du droit successoral selon lesquelles, sauf entre époux, l'alliance ne confère aucun droit de succession.

3) Méthodes d'évaluation des préjudices

Tout en adoptant une "approche pragmatique", comme l'y invite le rapport au Premier ministre, la Commission a été amenée à dégager certaines orientations, qui permettent aux rapporteurs de mieux formuler leurs propositions.

a) S'agissant du *pillage d'appartements*, les immeubles sont classés par référence à la loi de 1948 sur les loyers d'habitation (pratiquement la Commission retient le plus souvent la catégorie 3A).

En ce qui concerne la composition de l'appartement, la cuisine est considérée comme pièce d'habitation eu égard à l'exiguïté de certains appartements et en tenant compte de la composition de la famille. La Commission n'admet pas que certaines pièces puissent être indemnisées cumulativement comme pièces d'habitation et comme pièces à usage d'atelier (toutefois, elle admet que dans une pièce à usage d'habitation quelques éléments de matériel professionnel puissent avoir été installés: ex.: une machine à coudre).

Pour évaluer l'indemnité, la Commission se réfère aux forfaits retenus par la loi BRÜG (réactualisés) ou se fonde sur une police d'assurance de l'époque (réactualisée). Elle admet le principe d'un complément d'indemnisation par rapport à la seule indemnisation au titre des dommages de guerre, en se réservant le droit d'ailleurs de rectifier une erreur de calcul commise à l'époque. A plus forte raison, la Commission compense le fait que l'Etat n'a manifestement pas versé les indemnités dues (à l'époque, un ordre de priorité était fixé en fonction de l'âge des victimes et certaines d'entre elles n'ont effectivement jamais reçu l'indemnité promise, aucune pièce attestant du versement ne figurant sur les feuilles de liquidation). Le complément, par rapport à la législation sur les dommages de guerre, se fait à hauteur des barèmes de la loi BRÜG. De même, malgré une indemnisation au titre des dommages de guerre et de la loi BRÜG⁴⁹ les victimes ou leurs ayants droit peuvent encore prétendre à un complément d'indemnisation, si le montant total des indemnités déjà perçues se révèle inférieur au capital couvert par une police d'assurance.

⁴⁸ Concrètement, la Commission prend en compte la date du mariage (avant ou après le 1er février 1966) et la date du décès du conjoint (avant ou après le 1^{er} juillet 2002) pour opérer une répartition de l'indemnité entre le conjoint survivant et d'éventuels descendants.

⁴⁹ Un tiers des requêtes adressées à la CIVS font apparaître une indemnisation antérieure au titre de la loi BrüG), que la Commission peut être amenée à compléter.

Il faut noter que les barèmes de la loi BRÜG retiennent, pour chaque catégorie, 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. Toutefois, la Commission a été confrontée au délicat problème des déclarations relatives à des vols de bijoux et objets de valeur (lingots et pièces d'or, devises étrangères, etc..). Parfois, eu égard à la situation de fortune des victimes et des circonstances dans lesquelles la spoliation des autres biens est intervenue, la Commission accepte de recommander l'octroi d'une indemnité, évaluée sur la base de l'équité.

La Commission prend en compte le fait qu'un *logement de refuge* a pu faire l'objet d'un pillage, lorsqu'il y a eu arrestation d'un membre de la famille ou lorsque, dans le dossier, des éléments permettent de considérer que la famille a dû fuir ce logement pour échapper à des rafles. Mais la somme allouée est moindre, du fait que le mobilier acquis était nécessairement moins important pour ce logement de refuge que pour le domicile, lui-même abandonné et indemnisé, par ailleurs.

b) S'agissant de *bijoux*, les bijoux d'usage courant ont été pris en compte au titre de la loi BrüG, les forfaits applicables englobant les « biens somptuaires », dans des conditions non négligeables (en fonction du classement de l'appartement). Dans certains cas, sur la base d'éléments figurant au dossier (notamment la profession), une indemnisation complémentaire pour les bijoux de grande valeur peut être accordée.

c) S'agissant des *préjudices professionnels*, liés à des activités artisanales, commerciales, industrielles, ou libérales⁵⁰, la Commission n'a pas cru pouvoir retenir, comme préjudices indemnisables, les préjudices liés aux interdictions d'exercer une profession, sauf lorsque le préjudice résulte des conditions dans lesquelles l'intéressé a dû se défaire d'un bien professionnel (ex.: vente d'un cabinet médical), c'est à dire lorsqu'apparaît la spoliation d'un élément patrimonial.

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 (toutefois, la Commission tient compte 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). Eventuellement, 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 prend également en compte les éléments figurant dans les déclarations faites auprès de l'Office des Biens et Intérêts privés (O.B.I.P.) et qui n'auraient pas abouti à des indemnisations.

Elle n'accorde pas d'indemnités pour les pertes de bénéfices ou le manque à gagner. Toutefois, elle accorde le remboursement des émoluments perçus

⁵⁰ Exceptionnellement, la Commission a eu à connaître de spoliations alléguées de droits d'auteur. Mais jusqu'à présent, aucune spoliation à ce titre n'a été constatée, les archives de la SACEM ayant permis de constater qu'après la guerre, les intéressés avaient été rétablis dans leurs droits.

par l'administrateur provisoire ainsi que des loyers perçus, qui n'auraient pas été reversés aux propriétaires.

Pour l'évaluation des ateliers d'artisans se trouvant dans l'appartement, elle applique un forfait, susceptible de variation suivant l'importance de l'atelier (nombre de machines et autres matériels et nombre d'ouvriers) et la nature de l'activité (atelier de tailleur, de maroquinerie, de fourrure, etc....). En cas de déportation de l'artisan, le forfait est automatiquement revalorisé de 20% pour tenir compte de la perte de valeur du fonds, du fait de la disparition de son titulaire.

Pour le reste, la Commission prend en considération les éléments d'information figurant dans les dossiers d'aryanisation (bilans indiquant chiffres d'affaires, stocks, valeur du matériel, ainsi que les avoirs en espèces, bancaires ou postaux). Mais elle revalorise, le plus souvent, les chiffres figurant dans les rapports des administrateurs provisoires, dès lors qu'il apparaît, au vu des chiffres figurant aux bilans précédant leur entrée en fonction, que ces chiffres ont été manifestement volontairement sous-évalués⁵¹. La Commission tient, également, compte du caractère forcé de certaines ventes (éventuellement sous-évaluées ou réalisées dans des conditions particulières, s'agissant de ventes aux enchères). Le cas échéant, elle fait application des barèmes utilisés dans le cadre de la législation sur les dommages de guerre. En l'absence d'indications sur l'importance des stocks existant lors de l'entrée en fonction de l'administrateur provisoire, la Commission considère que, suivant la pratique, de la plupart des activités en cause, le stock représentait, environ, 3 mois de chiffre d'affaires.

La Commission inclut, dans l'indemnisation, les espèces et les avoirs bancaires et postaux signalés au bilan, lors de l'entrée en fonction des administrateurs provisoires, lorsque les chiffres se révèlent supérieurs à ceux indiqués lors de la liquidation de l'entreprise. Et ces derniers chiffres sont également retenus, sous réserve que la Commission n'a pas cru devoir reconstituer la valeur des stocks et du matériel à l'entrée en fonction de l'administrateur⁵².

La Caisse des dépôts et consignations (C.D.C.) est tenue de restituer les sommes qu'elle pourrait avoir conservées, par devers elle, du fait de consignations résultant de liquidations de biens, dans le cadre de l'aryanisation⁵³. Les sommes prélevées au titre de l'amende du milliard et au profit du Commissariat général aux questions juives, sont, elles, mises à la charge de l'Etat⁵⁴.

La Commission se réfère, par ailleurs, pour l'évaluation des éléments des fonds de commerce aux indications figurant dans les ouvrages de doctrine (ex.: Fauliot, Ferbos et Francis Lefebvre) et aux éléments d'information fournis par les chambres syndicales (pour autant que ces informations ne se bornent pas à indiquer

⁵¹ Sans perdre de vue, toutefois, que durant la période considérée, les difficultés d'approvisionnement, le rationnement et la raréfaction de la clientèle pouvaient avoir contribué à une baisse de l'activité, dans certains secteurs.

⁵² Il est évident que les avoirs en espèces, bancaires ou postaux peuvent représenter la vente d'éléments du stock ou du matériel et il n'y a donc pas lieu d'indemniser, deux fois, ces éléments.

⁵³ Normalement, ces sommes auraient dû être reversées au Trésor public, au terme de la déchéance trentenaire. Mais ce ne fut pas toujours le cas, comme le reconnaît la C.D.C. elle-même.

⁵⁴ La Commission ne remet pas en cause le montant des restitutions intervenues (capital + intérêts), en application de dispositions législatives et réglementaires, à la suite de consignations auprès de la C.D.C. (du fait de prélèvements sur les avoirs bancaires au titre de l'amende du milliard ou au profit du C.G.Q.J., de la liquidation de portefeuilles de titres ou du produit de la liquidation d'entreprises). Cette solution traduit un souci d'équité et d'égalité entre tous les spoliés, au même titre qu'elle ne remet pas en cause les forfaits établis dans le cadre de la loi Brügg.

des sommes correspondant aux équipements nécessaires, à l'heure actuelle, en fonction du nombre d'ouvriers et employés et de la superficie des locaux).

d) S'agissant des *œuvres d'art*⁵⁵, si l'œuvre d'art figure aux « M.N.R. » (Musées Nationaux Récupération), la Commission, après un examen approfondi des éléments de preuve de propriété statue sur celle-ci, en tenant compte, notamment, de l'absence d'autres revendications et recommande, le cas échéant, la restitution, sous réserve, éventuellement, du remboursement de l'indemnité qui aurait été, précédemment, octroyée⁵⁶.

S'il n'y a plus de trace de l'œuvre d'art, la Commission prend en compte les éléments de preuve ou de vraisemblance, étayant la déclaration du réclamant. Pour déterminer le montant de l'indemnité, elle se réfère, le cas échéant, à la cote de l'artiste telle qu'elle résulte de ventes aux enchères ou de ventes privées, à une époque proche de la spoliation, ainsi qu'aux avis émis par des experts ou des conservateurs de musées. Dans le cas d'une indemnisation antérieure, dans le cadre de la Loi Brügg, la Commission a considéré qu'il était équitable de compléter l'indemnisation qui était, dans ce cas, limitée à 50% de la valeur reconnue des biens.

e) Quant aux *valeurs laissées au moment de l'internement dans les camps* en France, il est établi que les valeurs, dont les internés étaient porteurs, n'étaient pas répertoriées avec précision par les carnets de fouille (lorsqu'ils existaient) et, sur la base des travaux de la Mission Matteoli, la Commission a considéré que la valeur moyenne des avoirs détenus était de 3 000 F de l'époque, d'où l'octroi d'un forfait de 800 euros. Aussi, la Commission recommande à l'Etat de verser ce forfait de 800 euros, déduction faite des sommes individualisées sur lesdits carnets de fouille et qui auraient été consignées à la Caisse des dépôts et Consignations (certes déchuées, mais pratiquement non reversées au Trésor). Ces sommes seront prélevées sur le compte de la C.D.C. prévu au Fonds A de l'accord franco-américain sur les avoirs bancaires⁵⁷ (*v. infra*).

Sur la base des travaux de l'I.N.S.E.E., les valeurs en espèces ont été réévaluées, en 2006, sur la base d'un coefficient de 0,299 euro (pour 1 F 1941) et les biens matériels (marchandises, matériels)⁵⁸ sont réévalués sur la base d'un coefficient de 0,442 euro (par rapport à 1938).

f) S'agissant des *retraites du combattant*, qui n'auraient pas été perçues sous l'Occupation, une enquête effectuée auprès des services du ministère de la défense a fait apparaître qu'aucun texte n'a supprimé, voire même suspendu, la retraite du combattant des anciens combattants juifs. Il en a été de même des pensions d'invalidité. Des mesures ont même été prises, à la Libération, pour régulariser la situation des personnes n'ayant pas perçu les arrérages qui leur revenaient (soit 1 200 francs par an). Aussi, la Commission apprécie, dans chaque dossier présentant un problème de cet ordre, si la personne a été, compte tenu des

⁵⁵ Le nombre des dossiers culturels n'est pas très élevé : environ 1,5% du total des dossiers.

⁵⁶ Jusqu'à présent, la Commission n'a pu recommander la restitution que de 3 tableaux, les autres cas ayant été, en principe, réglés par l'octroi d'une indemnité. Dans un cas, un tableau de valeur a été conservé par le musée détenteur et, en contrepartie, une indemnité a été versée aux ayants droit.

⁵⁷ A la différence des autres sommes consignées, la C.D.C. a accepté que les sommes déposées au camp de Drancy soient intégralement mises à sa charge, sans tenir compte des prélèvements effectués au titre de l'amende du milliard ou au profit du Commissariat général aux questions juives.

⁵⁸ A l'exclusion de l'évaluation des œuvres d'art.

circonstances⁵⁹, effectivement en mesure de percevoir, à la Libération, les sommes auxquelles elle avait droit.

g) S'agissant des *contrats d'assurances*, la Commission n'a, jusqu'à présent, essentiellement eu à connaître que de contrats souscrits auprès de la Caisse des dépôts et consignations (C.D.C.), par l'intermédiaire de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse (C.N.R.V.).

Le plus souvent, il s'est agi de contrats prévoyance-natalité, qui avaient été souscrits, pour un montant modique de 125 F de l'époque, par le Conseil général de la Seine, à l'occasion de la naissance d'un enfant et sur lesquels aucun complément ultérieur n'avait, le plus souvent, été apporté par le bénéficiaire. Aussi, sur la base des rares dossiers conservés, la Caisse a évalué le montant d'une indemnité correspondant au capital dû à l'échéance du contrat (en principe le 60^{ème} anniversaire du souscripteur) égale à la moyenne des contrats de la même catégorie. Ces contrats ne sont pas revalorisés en 2006, car du fait de l'érosion monétaire dans les années 50-60, cette méthode aurait été défavorable aux victimes. De ce fait, ces montants ne dépassent guère quelques euros. Aussi, pour les souscripteurs décédés en déportation, la Commission a décidé d'allouer une indemnité de 1 000 euros. Ces indemnités sont prises en charge par la Caisse des dépôts sur ses fonds propres et non sur les fonds affectés à l'indemnisation des avoirs bancaires.

S'agissant d'un contrat de capitalisation, souscrit, avant la guerre, auprès d'une compagnie d'assurance, la Commission a pris en compte le fait que ce contrat n'avait pas pu continuer à être alimenté, durant l'Occupation, du fait des législations antisémites et a accordé une indemnité de 1 000 euros, mise à la charge de l'Etat⁶⁰.

4) Les avoirs bancaires

L'indemnisation des avoirs bancaires spoliés a été soumise à un régime particulier⁶¹, mettant en place deux Fonds (A et B), sur des comptes de la Caisse des dépôts et consignations (C.D.C.), dont l'administration a été confiée au Fonds social juif unifié (F.S.J.U.)⁶² et contrôlé, pour ce qui concerne le Fonds B, par un conseil de surveillance.

Il y a lieu de distinguer deux hypothèses : les *comptes identifiés* et les *comptes non identifiés*.

Le montant des sommes figurant sur les comptes, même débiteurs⁶³, qui ont pu être *identifiés*⁶⁴, est revalorisé sur les mêmes bases que les espèces

⁵⁹ Il est évident que pour une personne déportée, une telle présomption n'existe pas, pour les sommes dues au moment de la disparition (les retraites de ce type n'ayant, par ailleurs, qu'un caractère viager).

⁶⁰ La Compagnie d'assurance en cause n'avait pu renseigner la CIVS, en raison du pilonnage des archives, au bout de 30 ans,

⁶¹ Un accord franco-américain a été signé à Washington, le 18 janvier 2001 (JO, 23 mars 2001, p. 4561), et a fait l'objet d'une interprétation par un échange de notes d'août 2001 (JO 10 août 2002, p. 13727). Il a, par la suite, été modifié et complété, à deux reprises : le 2 février 2005 (JO, 31 mars 2005, p. 5812) et le 21 février 2006 (JO, 30 mars 2006, p. 4755 – rectific. JO du 15 avril 2006, p. 5710).

⁶² Celui-ci ordonne les dépenses auprès de la Caisse des dépôts et consignations, qui effectue les virements.

⁶³ La Commission a estimé que le blocage des comptes juifs et les mesures d'aryanisation avaient été de nature à empêcher leurs titulaires d'agir en vue de rééquilibrer leurs comptes.

⁶⁴ De fait, l'identification des comptes n'a été possible que sur la base de l'état des comptes bloqués à la date du 20 décembre 1941, toutes les archives postérieures ayant été, en principe, pilonnées.

(0,304 €, en 2007, pour 1 franc en 1941). Mais, au cas où ces sommes se révéleraient inférieures à 3 000 \$, le montant exact réévalué est imputé sur le fonds dit Fonds A⁶⁵ et le solde, à concurrence de 3 000 \$, l'est sur le fonds dit Fonds B⁶⁶. Au surplus, un montant forfaitaire de 1 000 \$ est alloué à tout requérant pour tout compte attesté dont le solde actualisé est inférieur à 3 000 \$.

Lorsque le montant attesté se situe entre 3 000 et 10 000 \$, la somme allouée s'élève à 10 000 \$, prélevés sur le Fonds A⁶⁷. Ceci vaut aussi bien pour les banques, La Poste que la Caisse des dépôts et consignations et tous les autres établissements financiers. La règle précitée s'applique pour chaque compte identifié. Les mêmes règles s'appliquent aux coffres bancaires⁶⁸.

S'agissant des *comptes placés sous administration provisoire* (c'est à dire « aryanisés »), leur montant réévalué est mis à la charge de l'Etat⁶⁹ et un complément est versé, suivant le cas, dans les mêmes conditions que pour les comptes identifiés, non placés sous administration provisoire⁷⁰.

Comme il a été indiqué ci-dessus, la C.D.C. ne prend pas à sa charge, donc ne seront pas imputées sur le Fonds A, les sommes correspondant aux prélèvements opérés au profit du Commissariat général aux Questions Juives ou pour l'amende du Milliard, qui sont de la responsabilité de l'Etat (loi du 16 juin 1948).

Lorsque, malgré une *déclaration sous serment*, faisant état de faits crédibles, *aucun compte n'aura pu être identifié*, la Commission recommande l'octroi d'une somme équivalant à 1 500 \$ par personne, qui aurait été titulaire d'un compte, quel que soit le nombre de requérants. Cette somme est portée, automatiquement, à 3 000 \$ et prélevée sur le Fonds dit B, puis, en cas d'épuisement de ce Fonds, sur le Fonds A. En dernier lieu, la date limite de dépôt de telles déclarations a été fixée au 2 février 2005.

Enfin, les personnes survivantes directes de l'Holocauste, nées avant 1945, ayant résidé en France entre 1940 et 1945, encore en vie à la date du 11 janvier 2006⁷¹, titulaires d'un compte attesté ou ayant rempli une déclaration sous serment et bénéficiaires d'une indemnisation pour leurs propres avoirs bancaires,

⁶⁵ Ce Fonds, initialement doté de 50 millions \$, alimenté par les organismes financiers et bancaires liés par l'Accord (seules les banques Barclays et JP Morgan restent en dehors de l'Accord), devra toujours être réapprovisionné et devrait, également, servir au paiement de sommes initialement mises à la charge du Fonds B (v. *infra*), lorsque celui-ci sera épuisé. Car, au 31 janvier 2007, seulement 26,5% du capital initial du Fonds A avait été consommé.

⁶⁶ Ce Fonds, alimenté par les mêmes organismes, s'élevait à 22,5 millions \$ et n'avait pas vocation à être réapprovisionné. De fait, ce Fonds n'a pas été épuisé par le versement du forfait de 1 500 \$ et un second versement du même montant avait été fait (en dernier lieu un nouveau forfait de 1 000 \$ est alloué, soit au total 4 000 \$). Au 31 janvier 2007, le taux de consommation du Fonds B était de 126,99% du capital initial. Ce résultat s'explique par le fait que le Fonds B n'est plus alimenté que par les plus values dégagées par les effets de change. La clôture du Fonds B, du fait de son épuisement, devrait intervenir courant 2007. Et il est donc prévu que, par la suite, les prélèvements, qui devaient l'affecter, le seront sur le Fonds A.

⁶⁷ Bien évidemment, si le montant identifié est supérieur à 10 000 \$, c'est le montant exact qui est prélevé sur le Fonds A.

⁶⁸ Les mêmes règles s'appliquent aux coffres bancaires.

⁶⁹ La responsabilité des organismes financiers, dans lesquels ces comptes étaient ouverts, ne peut, en effet, être mise en cause. Pour la Commission, la spoliation est due à des fautes des pouvoirs publics, les administrateurs provisoires étant considérés comme des agents du gouvernement de Vichy.

⁷⁰ C'est à dire que, suivant le montant identifié, la somme totale sera de 4 000 \$, 10 000 \$, voire au-delà mais dans ce cas à la seule charge de l'Etat.

⁷¹ En cas de décès postérieurement à cette date, l'indemnisation complémentaire est versée aux ayants droit.

peuvent prétendre, en plus, à une indemnité unique de 15 000 \$, quel que soit le nombre de comptes prélevé sur le Fonds A⁷².

C) La suite des recommandations

A la suite du délibéré de la Commission, les recommandations⁷³ sont élaborées dans un délai de dix à quinze jours et communiquées aux requérants et suivant le cas, transmises aux services du Premier ministre⁷⁴, si l'indemnité est à la charge de l'Etat, qui prend les décisions⁷⁵ d'indemnisation⁷⁶ ou s'il s'agit d'avoirs bancaires ou postaux au Fonds social juif unifié (FSJU), chargé d'ordonnancer les paiements imputés aux Fonds A et/ou B.

Telle est brièvement résumée l'économie du mécanisme qui en est à son troisième cycle de fonctionnement, avec le renouvellement des membres de la Commission, en septembre 2005.

Au 1^{er} avril 2007, 23 591 requêtes (matérielles, bancaires ou mixtes)⁷⁷ avaient été enregistrées⁷⁸. Au cours des séances organisées jusqu'à cette date et dans le cadre de la procédure dite du "juge unique"⁷⁹, 22 208 recommandations d'indemnisation, dont 8 888 bancaires, ont été adoptées⁸⁰, pour un montant total de 316,4 millions euros⁸¹. Les sommes versées au titre des spoliations bancaires représentent environ 31,4 millions euros. Le montant moyen des indemnités matérielles préconisées s'établit, ainsi, à environ 27 934 euros⁸².

Dans l'ensemble, la plupart des recommandations bénéficient à des personnes âgées, voire très âgées et souvent de condition modeste, voire très modeste.

On ne peut que regretter que cet effort de justice à l'égard des victimes des spoliations initiées, ou au moins cautionnées, par les autorités françaises, n'ait pas été fait plus tôt⁸³.

⁷² Environ 300 personnes devraient être concernées.

⁷³ La nature juridique de recommandations conduit à l'irrecevabilité de tout recours juridictionnel.

⁷⁴ Direction des services administratifs et financiers (cellule indemnisation).

⁷⁵ Seules ces "décisions" pourraient faire l'objet d'un recours juridictionnel, suivant une jurisprudence bien établie (CE, 17 février 1950, *Min. de l'agric. c. Dame Lamotte*, Rec. p.110). Mais, jusqu'à présent seuls quelques recours ont été déposés, qui sont, actuellement, en cours d'instruction auprès du Tribunal administratif de Paris.

⁷⁶ Le paiement est assuré par l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC).

⁷⁷ Les dossiers dits « matériels » (mobilier, biens professionnels, etc...) représentent environ les deux tiers des dossiers

⁷⁸ 5% des requêtes émanent de « victimes directes », c'est à dire de personnes, qui peuvent se prévaloir d'un préjudice subi directement (spoliation de biens propres, internement, déportations).

⁷⁹ Le décret du 20 juin 2001 donne 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.

⁸⁰ Les recommandations de rejet et les désistements ne dépassent pas 10%.

⁸¹ Les indemnités à la charge de l'Etat représentent 90% du total du montant des indemnités recommandées contre 10% pour les indemnités au titre des spoliations bancaires, en date du 31 janvier 2007.

⁸² Le décret du 20 juin 2001 prévoit la faculté pour les requérants qui contestent une recommandation émise par la Commission en formation restreinte ou plénière de solliciter un nouvel examen de leur dossier. Les contestations ne dépassent pas 2% des recommandations émises.

⁸³ On doit noter qu'à la différence des autres pays européens, la France n'a pas fixé de **date butoir** pour la présentation des demandes d'indemnisation.

PREMIER MINISTRE

Commission pour l'indemnisation
des victimes de spoliations
intervenues du fait des législations antisémites
en vigueur pendant l'Occupation
– CIVS –

1, rue de la Manutention - 75 116 PARIS

☎ 01 56 52 85 00 – Fax : 01 56 52 85 73

webmestre@civs.gouv.fr

www.civs.gouv.fr

PREMIER MINISTRE

Commission pour l'indemnisation
des victimes de spoliations
intervenues du fait des législations antisémites
en vigueur pendant l'Occupation
– CIVS –

1, rue de la Manutention - 75 116 PARIS

☎ 01 56 52 85 00 – Fax : 01 56 52 85 73

webmestre@civs.gouv.fr

www.civs.gouv.fr