

Partie 5

Evaluation finale, conclusions et propositions

5.1 **Evaluation finale et conclusion**

5.1.1 **Evaluation générale de la période 1940-1944 et de la politique de rétablissement des droits de l'après-guerre**

5.1.1.1 Introduction

Dès l'automne 1940, il devint clair pour la population juive que les persécutions nazies, auxquelles bon nombre avaient voulu échapper en émigrant vers la Belgique, n'allaient pas tarder à se matérialiser. La première ordonnance anti-juive prise par l'Administration militaire allemande ne se fit pas attendre bien longtemps, elle fut promulguée le 28 octobre 1940.

A la toute dernière minute, certains cherchèrent encore à se mettre en lieu sûr, avec ou sans leurs biens, mais les possibilités n'étaient pas évidentes. Ceux qui prirent la direction de la France, y furent rattrapés par les événements, en l'occurrence l'occupation et le régime de Vichy.

La population juive semblait très vulnérable : sa principale concentration dans deux grandes agglomérations, Anvers et Bruxelles, facilita le repérage et sa composition particulière (ca. 93 % d'étrangers) limita son assimilation au sein de la population et augmenta sa visibilité.

Ces derniers éléments jouèrent déjà un rôle lors des journées de mai, lorsque le Gouvernement belge fit procéder à l'arrestation de ceux qui étaient soupçonnés de sympathie pour l'agresseur allemand. Peut-être gagné par la panique qui saisit l'opinion publique, laquelle voyait des espions partout, le Gouvernement fit massivement interner sans aucune distinction les réfugiés juifs venus du *Reich*. Sans se soucier du fait que ces derniers avaient été persécutés par le régime national-socialiste, le Gouvernement les fit finalement acheminer vers des camps situés en France. Pour beaucoup parmi eux commença là le périple qui, de Drancy, devait les mener à Auschwitz.

5.1.1.2 La période 1940-1944

Berlin dicta les mesures qui, introduites de manière graduelle, sur le modèle de celles appliquées dans le *Reich*, frappèrent sévèrement la population juive. Ces mesures visaient à identifier la population juive, à l'écartier de la vie économique et à s'emparer de ses biens, pour, dans une phase ultime, l'éliminer physiquement, conformément à une décision confirmée secrètement début 1942.

Les ordonnances successives devaient procurer à cette opération un cadre légal et organique. Dans la pratique, les choses ne se déroulèrent pas aussi vite qu'elles avaient été planifiées et ce, pour différentes raisons.

Dans les premiers temps, les intérêts de l'Administration militaire allemande ne furent pas toujours conformes aux desseins de l'idéologie national-socialiste édictée à Berlin. L'Administration militaire s'efforçait de maintenir l'ordre et le calme à l'aide d'une force d'occupation qui soit la plus limitée possible. Elle voyait là la condition *sine qua non* à l'exploitation maximale de l'économie belge. Elle choisit de poursuivre ses objectifs dans le cadre de la législation belge et avec la participation de l'administration belge, ce qui eut deux conséquences importantes.

D'une part, l'Administration militaire limita son propre champ de manœuvre, à vouloir ainsi se conformer à la législation belge; ce à quoi elle n'avait peut-être pas suffisamment réfléchi. L'exemple de la *Brüsseler Treuhandgesellschaft* (BTG), société de gestion fondée en vertu du droit belge, est à cet égard exemplaire : la BTG pouvait en effet contrôler et gérer, mais non disposer des biens qu'elle contrôlait.

D'autre part, les autorités belges, qui en vertu de l'arrêté loi du 10 mai 1940 purent continuer à fonctionner, ne se révélèrent pas aussi souples qu'on s'y attendait. Ainsi par exemple, les Secrétaires généraux refusèrent, se retranchant derrière la Constitution, de promulguer les premières mesures anti-juives (28 octobre 1940) (en conséquence de quoi, l'occupant fut obligé de les promulguer par voie d'ordonnance allemande). Les Secrétaires généraux envoyèrent par contre une circulaire aux administrations communales pour la constitution des Registres des Juifs. Quand les communes furent plus tard invitées à distribuer les étoiles jaunes, la ville de Bruxelles refusa, mais celle d'Anvers accepta.

La Justice belge marqua à plusieurs reprises son opposition en interdisant, entre autres, de ratifier les actes de ventes forcées de biens immobiliers, ce qui ralentit fortement la mise à exécution de la politique allemande en matière de biens immobiliers juifs. A l'époque toutefois, la police d'Anvers collabora activement au transfert, voire dans certains cas aux rafles de citoyens juifs.

Dans le même temps, la population juive s'efforça naturellement de se soustraire en partie aux ordonnances allemandes. L'inscription obligatoire au Registre des Juifs ne fut certainement pas suivie à 100 %. Il en fut de même pour l'identification des biens financiers juifs - obligation qui incombait aux titulaires des avoirs eux-mêmes - et la déclaration des valeurs, or, bijoux et diamant. Par contre, la population juive éprouvait plus de diffi-

culté à échapper à l'identification des biens immobiliers, des commerces et entreprises.

Finalement, l'obligation faite aux institutions financières d'identifier elles-mêmes les comptes espèces et les comptes titres, et plus tard de les transférer vers la Société française de Banque et de Dépôts, ne s'avéra que très partiellement suivie.

La spoliation offre un visage à multiples facettes. On peut certainement parler d'un pillage explicite des biens juifs au profit du *Reich*, qui se manifeste clairement au travers de la *Möbelaktion*, dans les activités du *Einsatzstab Reichsleiter Rosenberg* et dans la saisie directe (arrêtée par l'ordonnance du 22 avril 1942) des biens de Juifs d'origine allemande. A côté de cela, il y eut un vol camouflé de grande envergure : biens immobiliers et diamants vendus à des prix inférieurs à la normale; entreprises juives liquidées en dessous de leur valeur réelle. Quand ce n'était pas le cas, les entreprises étaient placées sous administration allemande et les frais de gestion anormalement élevés, exigés en contrepartie de cette gestion, furent en partie écoulés vers la *Reichskasse*. Seules les polices d'assurance restèrent hors d'atteinte, étant entendu toutefois que l'assuré ou ses ayants droit ne pouvaient disposer que de manière limitée des polices échues.

Finalement, le numéraire transféré demeura, en grande partie, sur des comptes bloqués ouverts auprès de la Société française de Banque et de Dépôts. Ils furent placés sous séquestre belge à la Libération.

5.1.1.3 La politique de rétablissement des droits de l'après-guerre

Au lendemain de la Libération, le règlement des conséquences matérielles nées des événements liés à la guerre fut essentiellement confié à trois services : l'Office des Séquestres sur les biens ennemis (pris en gage pour les dommages occasionnés par l'occupant au patrimoine national), l'Office de Récupération économique (produit des accords conclus avec les Alliés au sujet des restitutions et compensations allemandes pour les dommages de guerre occasionnés) et le Service des Dommages de guerre auprès du Ministère de la Reconstruction.

Les deux premiers furent respectivement fondés les 23 août et le 16 novembre 1944; le Service des Dommages de guerre, quant à lui, tira ses compétences de l'arrêté loi du 19 septembre 1945 portant sur les dommages de guerre aux biens privés.

Dans l'immédiat après-guerre, aucune attention particulière ne fut accordée aux victimes des persécutions raciales orchestrées par l'occupant, peut-être parce qu'à l'époque, la nature précise et l'étendue du judéocide étaient encore mal cernées. Aussi ne répondit-on pas - exception faite d'une initiative isolée prise par l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines du Ministère des Finances - de façon appropriée à la manière spécifique dont leurs biens avaient été spoliés.

Ceci explique qu'au départ, des biens juifs demeurèrent bloqués par le Séquestre sur la *Brüsseler Treuhandgesellschaft*. On se rendit assez rapidement à l'évidence qu'il ne pouvait en aucun cas s'agir de 'biens ennemis'.

De manière pragmatique, les sommes concernées furent alors libérées au profit des titulaires juifs ou de leurs ayants droit, ou transférées vers leurs banques d'origine. Cela prit en revanche plus de temps d'écarter de la catégorie 'ennemis' les biens appartenant à des réfugiés juifs venus du *Reich* (frontières au 1^{er} septembre 1939) qui, entre temps, avaient recouvert leur nationalité allemande ou autrichienne. Il fallut attendre l'arrêté loi du 13 janvier 1947, qui, au terme de deux années et demi d'improvisations en vue de trouver une solution, régla de manière légale de tels cas de figure. Les Juifs d'origine allemande qui ne survécurent pas au judéocide, furent logés à la même enseigne que les ennemis : leurs biens furent, de la même manière, versés au Trésor.

Au bout d'un certain temps, les comptes, valeurs et biens dont les propriétaires juifs étaient inconnus ou demeuraient introuvables, revinrent également au Trésor, par le biais de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines du Ministère des Finances ou de la Caisse des Dépôts et Consignations.

De son côté l'Office de Récupération économique (ORE) concentra, dans le cadre de la reconstruction du potentiel économique du pays, son attention sur les compensations accordées en Belgique, aux biens industriels, aux entreprises et moyens de transport. Dans la foulée, l'ORE récupéra une importante quantité de diamants spoliés. Leur restitution aux ayants droit se déroula de manière particulièrement rapide, en collaboration avec la Fédération des Bourses diamantaires.

Seule une petite cellule au sein de l'ORE s'occupa de la récupération des œuvres d'art et biens culturels spoliés, domaine dans lequel la Communauté juive fut fortement touchée durant l'occupation. En comparaison de ce que réalisèrent les Pays-Bas et la France, les résultats de cette cellule restèrent limités. De plus, faute de recherches systématiques des propriétaires des œuvres d'art et biens culturels récupérés (les intéressés devaient se présenter aux lieux d'entreposage), peu de choses furent restituées. La plupart des œuvres d'art ou biens culturels juifs furent vendus et le produit de la vente revint au Trésor; une partie atterrit dans les musées.

Les victimes des persécutions anti-juives furent en tant que telles *de facto* exclues du processus de réparation des dommages de guerre matériels, défini par la loi (plus spécialement celle du 1^{er} octobre 1947). Trois éléments de cette législation conduisirent à l'exclusion de fait de la majorité des victimes juives. D'une part, la clause de nationalité signifiait que seuls ca. 7 % de la population juive, au vu de sa composition au début de la guerre, pouvaient prétendre à des indemnités. D'autre part, les prisonniers politiques purent compter sur un régime de faveur, qui leur assurait une indemnisation complète de tous leurs biens mobiliers et immobiliers spoliés, ce qui ne fut pas le cas des personnes persécutées pour des raisons raciales : elles ne pouvaient en effet pas réclamer le statut de prisonnier politique. Enfin, mais ce fut là plutôt une conséquence indirecte, les placements classiques des Juifs aisés – avoirs bancaires, bijoux et œuvres d'art – ne furent pas pris en considération.

Le fait de ne pas avoir accordé le statut de prisonnier politique aux victimes des persécutions raciales eu des conséquences supplémentaires des années plus tard, quand il fut question de partager la somme de ca. 1 milliard BEF accordée par l'Allemagne à titre de dédommagement moral global. L'accord belgo-allemand de 1960 stipulait que ce dédommagement global était versé pour les victimes des persécutions raciales, confessionnelles et idéologiques infligées par le régime national-socialiste. Par ce même accord, la Belgique recevait cependant le droit d'arrêter les critères pour l'octroi des allocations. Suite aux arrêtés d'exécution de la loi du 4 mars 1961, seules les personnes jouissant du statut de prisonnier politique et leurs ayants droit pouvaient faire valoir leur droit. En conséquence, les victimes du judéocide restèrent une fois encore sur la touche.

En guise de conclusion, constatons que la politique de rétablissement des droits a pratiquement abouti dans le secteur diamantaire. Pour tous les autres domaines, il n'y a qu'un seul constat à tirer : il manqua aux responsables politiques et administratifs la compréhension de la signification réelle du judéocide et ceci fut à l'origine d'une série de défaillances. Ces défaillances expliquent l'échec partiel d'une politique de rétablissement des droits de l'Etat belge en faveur des victimes juives de la guerre.

5.1.2 **Evaluation de la recherche proprement dite**

Comme toutes les autres commissions instituées à l'étranger, plus de cinquante ans après les faits, pour mener une recherche approfondie sur le sort des biens juifs durant et après la Seconde Guerre mondiale, la Commission d'étude belge s'est heurtée au problème de l'insuffisance des archives et du manque de sources.

Une première tâche importante consista par conséquent à dresser une bibliographie exhaustive, avec la description de la nature, de la valeur et de l'étendue de la littérature scientifique et des archives pertinentes et disponibles pour la Commission d'étude. La Commission d'étude fut largement aidée par le projet de recherche, mené sous les auspices du Centre d'Etude et de Documentation Guerre et Sociétés contemporaines (CEGES), par l'un de ses chercheurs (Recherche en rapport avec les biens juifs dérobés ou délaissés en Belgique durant la période nazie).

Dans un premier temps, la Commission d'étude souhaita se faire une idée du mécanisme général qui présida à la spoliation et de son ampleur d'une part, et des instruments mis en place au lendemain de la guerre en vue d'un rétablissement des droits d'autre part. Un nombre considérable de fonds d'archives publiques se révélèrent à cet égard d'une grande utilité. Ces fonds furent relevés par le chercheur affecté au projet du CEGES. Il put mener sa recherche dans la plus entière liberté et eut accès sans problème aux archives publiques.

Une fois achevées la bibliographie et la prospection d'archives (qui bien souvent ne sont pas déposées aux Archives générales du Royaume et sont conservées dans des conditions lamentables et sont à peine accessibles), l'aide des Archives générales du Royaume fut sollicitée pour l'ouverture

proprement dite et l'inventorisation de certains fonds importants. Cette démarche ne déboucha sur aucun résultat concret. En mai 1999, la Commission d'étude eut à sa disposition les moyens complémentaires en terme de personnel et d'infrastructure informatique qui lui permirent enfin de surmonter cet obstacle.

Dès ce moment, la Commission d'étude opta pour une recherche qui soit à la fois plus approfondie et plus personnalisée. Dans cette optique, la méthode de recherche adoptée par la Commission belge, se différencie clairement - il faut le souligner - de celle suivie par les commissions de recherche étrangères. La Commission d'étude intégra dans la banque de données Mala Zimetbaum (MZDB), les informations personnelles relatives aux victimes des ordonnances anti-juives. Ces données personnelles furent systématiquement couplées à celles se rapportant à leurs biens; ces informations furent puisées dans toutes les sources d'archives, publiques et privées, investiguées par la Commission d'étude.

La fusion 'personnes' et 'biens' exigeait qu'une recherche détaillée soit menée dans tous les secteurs et institutions où la Commission d'étude présentait des traces de biens juifs non restitués remontant aux années de guerre : l'Etat, le secteur art et biens culturels, les compagnies d'assurances et les institutions financières.

Dans le secteur Etat, il fut dans une très large mesure possible de reconstituer l'étendue des biens juifs non restitués. La Commission d'étude dut pourtant bien constater que des pans essentiels d'archives n'étaient plus disponibles, ce qui rendrait naturellement ses résultats incomplets. C'est pourquoi, il faudra probablement dans certains cas recourir à l'extrapolation. En guise d'exemple, la Commission d'étude renvoie à l'enquête sur les successions en déshérence, acquises au Trésor; il est ici apparu que les archives de l'un des plus importants Bureaux de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines (le bureau de Bruxelles) affichent des lacunes considérables.

Dans le secteur de l'art et des biens culturels, où l'enquête ne commença que plus tard, la recherche se limita aux institutions culturelles et musées en Belgique. Le marché privé de l'art et les collections privées ne furent pas pris en considération, pas plus que les collections étrangères. En matière d'institutions culturelles et de musées, on peut sans hésitation affirmer que presque toutes les archives sont disponibles. De plus la Commission d'étude put, dans ce secteur, tabler sur un degré élevé de collaboration. Il s'avéra parfois impossible d'établir la provenance exacte d'un objet ou d'une œuvre d'art. Ce constat ne fut pas tant imputable aux sources elles-mêmes, qui sont disponibles, qu'à leurs lacunes.

Dans le secteur des assurances, les archives relatives aux polices d'assurance sont raisonnablement bien conservées. Plusieurs compagnies déclarent les avoir conservées dans leur intégralité. C'est pourquoi le croisement des listes de titulaires de polices non honorées avec MZDB de la Commission d'étude, put restituer ce qui, après-guerre, ne fut pas retourné à des titulaires juifs. Les identifications possibles, mais pas sûres à 100 %, ne

furent retenues, pour les mêmes raisons que celles évoquées pour le secteur des institutions financières (cf. Chapitre 4.1), qu'à concurrence de la moitié d'entre elles.

Cependant même dans le secteur des assurances, il y eut des exceptions à la règle à la conservation des archives. Comme pour l'Etat, la Commission d'étude eut dans ces cas-là recours à des extrapolations, pour se représenter ce qui aurait dû raisonnablement être retrouvé, si l'intégralité des archives avait été conservée. Dans quatre cas, par manque total d'archives, la Commission d'étude en vint à une évaluation forfaitaire proportionnelle aux parts de marché détenues par les compagnies d'assurance concernées en 1939, et à la somme totale dégagée par la Commission d'étude pour les autres sociétés.

Dans le secteur financier, public et privé, les archives s'avèrent, pour diverses raisons, très incomplètes. Les nombreuses fusions et reprises survenues au cours du temps jouèrent sans aucun doute un rôle à cet égard. L'absence de réglementation en matière de gestion des avoirs non réclamés et la manière divergente dont les institutions fixent elles-mêmes leurs règles en la matière, rendit la recherche des titulaires juifs d'autrefois particulièrement difficile.

Ainsi certaines institutions s'avèrent ne pas pouvoir présenter de listes d'avoirs non réclamés ou ne pas pouvoir y trouver la trace d'une victime du judéocide; alors que les archives de l'occupation attestent de ce que les établissements concernés géraient durant la guerre des comptes juifs. Partant du fait que 45 % des personnes qualifiées en Belgique de juives par l'occupant perdirent la vie au cours du conflit, il est difficilement acceptable qu'il ne subsiste absolument aucune trace d'anciens titulaires juifs. D'autres institutions ne purent présenter que des listes très restreintes, qui ne sont nullement en rapport avec les parts de marché globales qu'elles détenaient en 1940, ni avec leurs participations aux transferts obligatoires des biens juifs vers la Société française de Banque et de Dépôts (banque de spoliation désignée par l'Administration militaire allemande).

C'est pourquoi, la Commission d'étude a, sur base des informations fragmentaires dont elle dispose, opté pour une reconstruction théorique - mais reposant sur des paramètres réels - de ce qui aurait pu constituer - banque par banque - le point de départ au début 1945. Début 1945, certains des comptes, qui avaient été centralisés auprès de la SFBD, furent retournés, sans intervention du titulaire, à leurs banques d'origine. Dans les livres de l'institution, ils s'ajoutèrent aux comptes de titulaires juifs qui n'avaient jamais quitté l'établissement. Faute de données sur ce qui fut encore ultérieurement remboursé à des titulaires ou à leurs ayants droit (les banques ne peuvent en effet apporter la preuve de remboursements intervenus au delà des dix dernières années, ce que la Commission d'étude ne le leur demande d'ailleurs pas), un coefficient global de remboursement de 50 % fut appliqué à la situation reconstituée anno 1945. Ce dernier chiffre tient compte de la part relative de victimes du judéocide en 1945 et des différences de remboursements qui en résultent.

Dans les institutions où des listes furent disponibles et purent être croisées avec MZDB, les identifications possibles, mais pas sûres à 100 %, ne furent prises, par mesure de sécurité, en considération que pour la moitié d'entre elles, comme l'explique le Chapitre 4.1.

Enfin, pour les comptes titres de cette époque conservés sous forme de dépôts à découvert par les institutions financières, il convient de distinguer la frange constituée d'obligations et de bons de caisse de celle composée d'actions. Puisqu'il est impossible d'établir ce rapport avec certitude, la Commission d'étude s'appuie ici sur le modèle considéré par l'Association belge des Banques comme le plus représentatif : 50 %/50 %, avec pour seul correctif que la Commission d'étude, sur base des résultats de son enquête, associe aussi à son calcul global une portion limitée des actions.

Dans les quatre principaux secteurs - l'Etat, l'art et les biens culturels, les compagnies d'assurance et les institutions financières - la Commission d'étude arrive donc à un certain nombre de résultats, qui lui permettent d'identifier avec certitude certains objets ou biens de victimes du juéocide. Mais les archives encore disponibles (près de soixante ans après les faits) rendent impossible l'établissement d'un bilan purement mathématique de ce qui globalement pourrait rester des objets et biens de provenance juive. Néanmoins, la Commission belge est convaincue de ce qu'elle a pu, par sa méthode de travail, aller plus loin que les commissions oeuvrant dans les pays limitrophes, en terme d'exhaustivité et de précision des résultats de sa recherche.

Suivant le terrain de la recherche, les certitudes ou les incertitudes et les hypothèses l'emportent. Les archives de l'Etat, du secteur art et biens culturels et des compagnies d'assurance semblaient mieux préservées; la recherche s'approcha, dans ces trois secteurs, de la manière la plus proche qui soit de la réalité. Dans le secteur financier, l'incertitude est plus grande. Dans ce secteur, les éléments retrouvés constituèrent les fondements d'une formule élaborée de la manière la plus rationnelle possible. Cette formule repose sur une large gamme de paramètres, mais ne peut prétendre à la vérité absolue. C'est pourquoi, la Commission d'étude peut évaluer, comme suit, les résultats dégagés pour les quatre secteurs :

- en ce qui concerne l'Etat, les totaux et résultats de la recherche renseignés dans le Chapitre 4.2 rendent un ordre de grandeur assez précis;
- il devrait en être de même dans le secteur des assurances, du moins dans la mesure où, comme le déclarent les compagnies d'assurance elles-mêmes, les archives sont généralement complètes;
- quant au secteur financier, le total renseigné au Chapitre 4.1 rend plutôt un ordre de grandeur plus large, mais néanmoins fiable, compte tenu de la grande prudence qui a prévalu lors des extrapolations;
- finalement, en ce qui concerne le secteur de l'art et des biens culturels, l'enquête reste inachevée, puisqu'elle n'a pu être menée qu'au-

près des institutions et musées en Belgique; dans ce segment toutefois, les résultats peuvent être qualifiés concrets et fiables.

5.1.3 Les demandes individuelles introduites auprès de la Commission d'étude

La création de la Commission en 1997 et l'agitation internationale qui entourera ce dossier amenèrent beaucoup de victimes ou leurs ayants droit à introduire une demande d'indemnisation auprès des autorités belges ou auprès des organes de la Communauté juive organisée. Ainsi la Commission d'étude reçut d'emblée de telles demandes spontanées. L'évolution de la question dans les pays limitrophes (en particulier la création d'une Commission d'indemnisation en France et le règlement global intervenu aux Pays-Bas), jointe à l'allocution du Premier Ministre Verhofstadt (Malines, 24 septembre 2000), dans laquelle il promettait la mise sur pied d'une Commission belge d'indemnisation, suscita une nette augmentation des demandes.

Pour rencontrer les attentes et répondre au souci d'uniformité, la Commission d'étude élaborait un formulaire trilingue (Fr-Nl-A) standard, reprenant des données personnelles concernant le demandeur et les membres de sa famille, ainsi que des informations sur les personnes et les biens spoliés. Début 2001, le formulaire fut mis en ligne sur le website de la Commission (www.combuysse.fgov.be). Le formulaire devint également disponible auprès de quelques ambassades belges importantes (Pays-Bas, Royaume-Uni, France, Afrique du Sud, Etats-Unis, Australie, Brésil, etc.).

De plus un accord fut conclu avec les organisations juives (la section belge du *World Jewish Restitution Organisation*, devenue entre-temps la Commission nationale de la Communauté juive de Belgique pour la Restitution), en vertu duquel les demandes qui leur parvenaient, seraient transmises à la Commission d'étude.

Ces demandes se taillent la part du lion des 1.029 *claims* (décompte arrêté au 5 avril 2001) qui furent enregistrées et introduites dans une base de données. Les tableaux qui suivent donnent respectivement un aperçu de la provenance géographique des demandes et de la nature des biens concernés.

Tableau 52 : Provenance des demandes

Belgique	79,1 %
Israël	9,9 %
USA	4 %
Canada	1,7 %
France	1,7 %
Royaume-Uni	1,5 %
Autres	2 %

Tableau 53 : Types de biens indiqués dans les *claims*

Bijoux	60,5 %
Mobilier et autres objets	58 %
Or	36,5 %
Diamants	35,5 %
Stocks (Entreprise-)	34,6 %
Comptes espèces et/ou titres	17,2 %
Polices d'assurance	7,6 %
Billets de Banque	6,7 %

En 1999, la Commission d'étude décida qu'elle ne pouvait se consacrer au travail de recherche inhérent aux demandes individuelles (cf. Deuxième rapport intérimaire au Gouvernement). Néanmoins, elle s'est efforcée de préparer sérieusement - par la standardisation et l'informatisation des demandes (dont le nombre a crû considérablement au cours des mois d'avril, mai et juin 2001) - le travail de la Commission d'indemnisation.

5.1.4 **Evaluation globale des biens spoliés non réclamés**

Comme annoncé en introduction l'avait annoncé, la Commission d'étude a choisi d'axer sa recherche sur des secteurs où elle estimait pouvoir retrouver des biens spoliés non réclamés à ce jour. C'est la raison pour laquelle la partie 4 de ce Rapport final n'apporte pas de données nouvelles sur la *Möbelaktion*, les entreprises, les secteurs du diamant et des biens immobiliers.

Il est naturellement impossible de restituer les équipements domestiques et les meubles spoliés et acheminés en Allemagne. Dans les années soixante, cet aspect de la spoliation fut en partie dédommagé par l'Allemagne dans le cadre de la loi BRüG. Cette remarque vaut également pour le diamant et les entreprises. Dans le secteur diamantaire, la Commission d'étude est arrivée à la conclusion que le processus de rétablissement des droits mené après-guerre a été substantiel, en raison d'une approche constructive. Le montant obtenu, grâce aux efforts de restitution belges, joint aux indemnités versées côté allemand, couvrit plus ou moins les pertes estimées durant la guerre. En ce qui concerne les entreprises, la Commission d'étude estime que 18,8 millions de BEF de l'époque furent acheminés en Allemagne à titre de frais de gestion extorqués, et ne furent jamais restitués. Interrogé à ce propos, le Ministère des Affaires étrangères a informé la Commission d'étude que les accords belgo-allemands conclus après-guerre ne pouvaient sur ce point être revus.

Dans le domaine des biens immobiliers, la Commission d'étude se heurta en ce qui concerne la période de guerre à la problématique des ventes forcées obtenues pour non-remboursement d'une hypothèque et, après-guerre, à un processus de rétablissement de droits trop peu uniforme. En matière de ventes forcées, souvent la conséquence de la clandestinité ou de la déportation, la Commission d'étude n'était plus à même d'inverser le

scénario. Tant l'Office des Séquestres (Bruxelles) que les administrateurs provisoires privés, désignés par le Tribunal (Anvers) intervinrent en vue d'un rétablissement des droits en matière de biens immobiliers. Pour ces derniers (les administrateurs provisoires), la Commission d'étude constata qu'il lui était impossible de mener une recherche systématique. Les activités de gestion de ces administrateurs provisoires ne sont contrôlées par aucune instance officielle (ce qui est en revanche le cas aux Pays-Bas), ce qui explique que les sources nécessaires à la recherche font défaut. Par hasard, la Commission d'étude dépista un bien immobilier sis à Anvers qui, en 2000, était encore géré par un administrateur provisoire (en l'occurrence, le fils de l'administrateur désigné à la Libération). Elle parvint à trouver la trace d'ayants droit qu'elle mit au courant de l'existence du bien. La Commission d'étude n'a pu savoir si de semblables activités de gestion sont encore exercées par ailleurs.

La recherche de la Commission d'étude obtint des résultats considérables dans les secteurs de l'Etat, de l'art et des biens culturels, des assurances et des établissements financiers.

Pour l'Etat belge, la somme se chiffre à près de 74,2 millions de BEF (de 1945). Pour l'essentiel, ce montant provient, directement ou indirectement : (1) du Séquestre sur la société de gestion allemande *Brüsseler Treuhandgesellschaft* et sur les biens de Juifs allemands, assimilés à des 'ennemis'; (2) des avoirs non réclamés auprès de l'Office des Chèques postaux et (3) des successions en déshérence acquises à l'Etat. Ce résultat peut être considéré comme indicatif, mais non exhaustif, tant par manque d'archives que par défaut de recherche systématique sur certains terrains spécifiques.

Dans le secteur de l'art et des biens culturels, la Commission d'étude a enregistré des résultats de recherche concrets. Auprès des musées et institutions culturelles de Belgique, elle a retrouvé quelque 331 objets et œuvres d'art non réclamés, qui, avec des degrés divers d'identification, peuvent être qualifiés de biens juifs spoliés. Mais la recherche demeure encore très incomplète, comme expliqué plus haut.

Dans le secteur des assurances sur la vie, la Commission d'étude compte une somme de 10,9 millions de BEF (de 1945) en polices d'assurance non remboursées à des victimes du judéocide. La Commission d'étude émet ici des réserves quant à l'exhaustivité des archives de certaines compagnies.

En ce qui concerne les institutions financières, la Commission d'étude arrive au résultat final de 88,5 millions de BEF (de 1945). Comme la Commission l'a déjà précédemment expliqué, ce montant ne résulte pas d'une addition exacte, mais restituée - la Commission d'étude en est profondément convaincue - un ordre de grandeur large, mais néanmoins fiable.

Enfin, il faut également signaler que, par manque de temps et de moyens, aucune recherche n'a été menée dans le milieu des agents de change et auprès des notaires.

5.2 Propositions

Arrivée au terme de sa recherche, la Commission d'étude soumet au Gouvernement quelques propositions relatives à la poursuite de ses activités et soulève certains problèmes spécifiques qu'elle estime devoir porter à son attention.

5.2.1 La poursuite des activités de la Commission d'étude

5.2.1.1 L'achèvement du processus de rétablissement des droits

Il ressort de la conclusion de la Partie 3 de ce Rapport que les pouvoirs publics ont, dans l'immédiat après-guerre, œuvré au rétablissement des droits en matière de biens, également à l'égard de victimes des persécutions anti-juives. Le processus de rétablissement des droits fut cependant imparfait. A l'époque, on n'avait pas une compréhension suffisante de ce que signifiaient réellement les persécutions raciales. Aucune mesure particulière ne fut prise pour sauvegarder les biens délaissés par des victimes du judéocide.

L'Etat, les compagnies d'assurance et les établissements financiers firent des tentatives pour retrouver les propriétaires des biens et objets délaissés. Puis le dossier disparut de l'actualité.

Le Gouvernement a remis la problématique à l'ordre du jour en instituant la Commission d'étude. La Commission d'étude constate que le Gouvernement a déjà pris l'initiative de préparer un projet de loi, visant, à la lumière des résultats dégagés par la Commission d'étude, à parachever le processus de rétablissement des droits.

La Commission d'étude fut invitée, le 14 juin 2001, à émettre un avis sur le projet de loi en question, ce qui fut fait au cours de la réunion du 20 juin.¹

La Commission d'étude souhaite une fois encore signaler qu'il est très important que la Commission d'indemnisation en chantier dispose de tous les appuis nécessaires pour remplir sa mission efficacement et dans les plus brefs délais. Le projet de loi prévoit à juste titre de transmettre à la nouvelle Commission, comme instrument de travail, la banque de données des personnes victimes des mesures anti-juives, constituée par la Commission d'étude. Elle plaide également en faveur d'une sélection soignée du personnel qui devra appuyer la Commission d'indemnisation dans sa mission. L'expertise que son propre personnel a acquise au fil temps peut, à cet égard, constituer un atout appréciable.

5.2.1.2 La poursuite d'une politique de recherche des biens culturels et des œuvres d'art disparus

Durant la courte période au cours de laquelle les chercheurs historiens de l'art, engagés en juin 2000, ont pu investiguer les musées publics, des résultats remarquables ont déjà été engrangés (cf. Partie 4 du Rapport).

Ces résultats furent introduits dans une base de données spéciale (*Jewish Cultural Assets-Belgium*), qui reprend toutes les informations perti-

mentes, auparavant dispersées au Service des Dommages de Guerre, à l'Office de Récupération économique, dans les archives allemandes de l'*Einsatzstab Reichsleiter Rosenberg* et de la *Möbelaktion*. Cette base de données contient plus de 4.000 descriptions relatives à des objets d'art qui furent soustraits à plus de 225 collections juives.

Par manque de temps et de moyens, cette recherche n'est pas terminée.

A l'occasion d'une concertation, organisée le 15 juin dernier, avec les responsables politiques des entités fédérale et fédérées, la nécessité de poursuivre la recherche des biens culturels et œuvres d'art juifs disparus s'est faite sentir de manière générale.

La Commission d'étude propose formellement que le mandat des deux chercheurs historiens de l'art mis à sa disposition soit confirmé, de façon à ce qu'ils puissent poursuivre leurs investigations et puissent, en cas de besoin, assister la Commission d'indemnisation de leurs avis.

Pour éviter toute confusion, il ne s'agit pas de les adjoindre à la Commission d'indemnisation : cette Commission n'est en effet pas mandatée pour accorder une indemnisation financière pour des œuvres d'art et biens culturels spoliés. Une mission auprès des Services du Premier Ministre – Affaires scientifiques, techniques et culturelles ou auprès de l'Institut royal pour le Patrimoine artistique serait, de l'avis de la Commission d'étude, plus indiquée.

Leur travail de recherche devrait s'étendre aux domaines suivants :

- identification des ayants droit des objets identifiés auprès des musées et institutions culturelles;
- identification des ayants droit des objets récupérés et par la suite vendus par l'Etat belge;
- investigation systématique du marché privé de l'art et des collections privées;
- recherche systématique sur les objets récupérés après la libération à l'étranger (principalement France et Pays-Bas, mais aussi aux Etats-Unis et dans les différents pays d'Europe de l'Est).

Quant à la destination finale des œuvres d'art et biens culturels, qui peuvent être avec certitude qualifiés de biens juifs spoliés durant la guerre, seules quelques règles empiriques peuvent être formulées, en fonction essentiellement de deux possibilités :

- le propriétaire juif d'origine est connu ; ses ayants droit peuvent être identifiés : dans cette hypothèse, la seule tâche consiste à informer les ayants droit du résultat de la recherche afin qu'ils puissent entreprendre les démarches appropriées qu'ils jugent indiquées.
- La spoliation des œuvres d'art et des biens culturels sur base des ordonnances antisémites est établie, mais le propriétaire juif d'origine est inconnu ou ses ayants droit demeurent introuvables : les objets ou œuvres d'art qui se rapportent au culte israélite ou sont propres à la Communauté ou à la culture juive en Belgique devraient

en principe retourner aux institutions juives; pour les autres œuvres d'art, des solutions spécifiques peuvent, à terme, être élaborées, par exemple la mention explicite, à l'intérieur des collections des musées, de l'historique de la spoliation.

5.2.1.3 Le sort des objets détenus dans les coffres-forts et plis cachetés des institutions financières

Plusieurs institutions financières détiennent encore des plis cachetés provenant de coffres-forts dont les titulaires sont concernés par l'enquête de la Commission d'étude.

Certains coffres ont été fracturés par les services allemands; parfois l'inventaire du contenu a été dressé.

Dans la mesure où, dans la phase de dédommagement qui suivra, ni le titulaire ni les éventuels ayants droit ne pourraient être identifiés, se posera le problème de la destination finale du contenu de ces coffres/plis cachetés.

La Commission d'étude propose :

- Qu'en tout premier lieu soit créée la possibilité légale de dresser, dès l'entrée en vigueur de la loi de dédommagement, l'inventaire complet du contenu des coffres/plis cachetés qu'elle a localisés afin que cet inventaire puisse s'ajouter au protocole à conclure avec le secteur financier;
- Que par analogie avec la solution générale proposée, les contenus non réclamés soient confiés, au terme de 2 ans après la mise en vigueur de la loi de dédommagement, à la Fondation (de la Communauté juive de Belgique) et que, dès lors, une base légale soit trouvée afin que cette Fondation puisse se substituer aux obligations qui incombent actuellement aux institutions financières.

5.2.1.4 Le sort des documents détenus par le Service des Victimes de la Guerre

En ce qui concerne les documents provenant de la caserne Dossin à Malines et conservé par le Service des Victimes de la Guerre, la Commission d'étude propose ce qui suit :

- la Commission d'indemnisation s'efforce, en collaboration fonctionnelle avec le Service des Victimes de la Guerre, de restituer les documents ou souvenirs personnels aux plus grand nombre possible d'ayants droit individuels; les documents restent en dépôt auprès du Service des Victimes de la Guerre, qui les remet aux mains des ayants droit;
- le Gouvernement décide que les documents qui n'auront pu être restitués dans le délai de 2 ans qui suivra l'entrée en vigueur de la loi de dédommagement, seront transférés au Musée juif de la Déportation et de la Résistance à Malines et que les modalités administratives concernant ce transfert seront réglées à ce moment.

5.2.2 Problèmes spécifiques

Au cours de ses investigations, la Commission d'étude s'est heurtée à des problèmes spécifiques, qui ne sont pas exclusivement liés au sort des biens juifs, mais ont compliqué indirectement la recherche.

Il s'agit en substance : 1/du régime des comptes dormants et autres biens non réclamés, 2/de l'état de conservation et d'accès des archives de l'Etat et 3/du contrôle des administrateurs provisoires des biens sans maître. La Commission d'étude estime devoir attirer l'attention du Gouvernement sur ces problèmes spécifiques.

5.2.2.1 Le régime des comptes dormants et des autres biens non réclamés

Les investigations menées par la Commission d'étude confirment ce que beaucoup de sources avaient déjà indiqué, à savoir l'absence de réglementation en matière de gestion des comptes dormants.

Les règles valent ou valaient seulement pour le secteur Etat. La Caisse des Dépôts et Consignations doit, au terme d'une période de trente ans et après avoir rempli ses obligations légales d'information à l'égard du propriétaire, ou à défaut ses ayants droit, transférer les biens confiés à sa garde, au Trésor. Par le passé, des dispositions légales autorisaient la Poste et la CGER à clôturer après un certain temps les comptes inactifs et à porter le solde créditeur éventuel au crédit du Trésor, voire, dans le cas de la CGER, à l'absorber dans ses fonds propres.

Pour les autres institutions, la pratique est très divergente et la réglementation peu précise. Les compagnies d'assurance privées pouvaient, avant la loi du 25 juin 1992, faire valoir la prescription trois ans après la mort du contractant ou à l'échéance de la police. Depuis lors en assurance sur la vie, le délai de prescription est de trente ans en ce qui concerne l'action relative à la réserve mathématique (qui intervient à la date de la résiliation ou de l'arrivée à terme de la police). La loi reste muette sur ce qu'il doit ensuite advenir des sommes prescrites. En 1952, l'Office de Contrôle des Assurances recommanda aux compagnies d'assurance de verser ces montants à la Caisse des Dépôts et Consignations. Dans la pratique, cette recommandation semble avoir été peu suivie. Aucune règle particulière n'est prévue pour la conservation des archives. L'Office de Contrôle des Assurances conseille de conserver les pièces durant cinq ans et se réfère ici à la durée en vigueur pour les documents à valeur commerciale en général.

Dans les institutions financières également, des règles claires sur l'identification, la comptabilisation et la destination finale des avoirs non réclamés font cruellement défaut. Le séminaire tenu à l'Université Libre de Bruxelles en février 1998 sur "L'obligation de restitution du banquier" mit clairement l'accent sur cette question.²

Tout d'abord, il n'y a pas de définition claire de ce que recouvre l'expression 'comptes dormants'.³ Ensuite, il n'y a pas, dans beaucoup de banques, de comptabilisation spécifique des avoirs non réclamés, ce qui engendre, en raison de la distorsion entre le terme de la prescription libéra-

toire d'une part et le délai de conservation des archives d'autre part, une lacune en matière d'archives. L'Association belge des Banques (ABB) a recommandé à ses membres de conserver au moins durant trente ans les données d'identification des titulaires d'avoirs non réclamés (dont le solde justifie une comptabilisation spécifique), mais cette mesure suffit-elle à résoudre le problème ?⁴

Par le prélèvement répété de frais de gestion, alors que sur base du règlement bancaire les intérêts ne sont plus portés en compte, on en arrive finalement à une résorption complète des avoirs non réclamés. Dans sa communication déjà mentionnée, le professeur Simonart n'hésite pas à qualifier cette pratique d'abusives.⁵

A l'exception de trois cas particuliers (successions sans maître par exemple), il n'y a aucune obligation pour les institutions financières, pas plus que pour les compagnies d'assurance, de transfert vers la Caisse des Dépôts et Consignations. A la lumière de ces résultats, la Commission d'étude estime qu'un tel transfert constituerait pourtant la procédure la plus indiquée.

Partant de là, et sachant que la Commission bancaire et financière n'exerce pas non plus de contrôle sur les avoirs non réclamés (exceptions faites des plaintes ou des soupçons d'irrégularité), la Commission d'étude doit constater qu'une zone d'ombre entoure aussi bien les polices d'assurance non honorées que les avoirs bancaires non réclamés et que l'encadrement légal s'avère insuffisant.⁶

5.2.2.2 La conservation et l'accès aux archives publiques contemporaines⁷

En ce qui concerne les archives publiques contemporaines, la Commission d'étude a dressé de manière générale, au cours de sa recherche, les constatations suivantes :

- malgré la mission légale des Archives générales du Royaume, la plupart des documents émanant des administrations et services attachés aux Ministères sont encore dispersés en différents points auprès des administrations et services producteurs d'archives;
- ces documents sont encore relativement bien conservés (aucune destruction sélective n'a été opérée); par contre, ils sont à peine classés (moins encore inventoriés) et souvent entreposés dans des conditions pitoyables (ce qui entraîne leur détérioration);
- là où les archives publiques ont bien été déposées aux Archives générales du Royaume, les fonds ne semblent guère plus classés ou inventoriés; dans ces conditions, les archives ne furent consultables qu'en faisant usage de l'obligation légale contenue dans la loi sur la Commission d'étude.

La Commission d'étude note dès lors des lacunes en matière de conservation et d'accès aux archives publiques contemporaines. Elle épingle ici tant le manque de moyens qu'un problème de gestion des archives.

5.2.2.3 Le contrôle des administrateurs provisoires

Tout à fait par hasard, la Commission d'étude a rencontré, au cours de ses investigations, un cas très particulier : le fils d'un administrateur provisoire désigné à la Libération gère encore aujourd'hui un bien immobilier de provenance juive.

En parfaite conformité avec le Code civil, certains Tribunaux de Première Instance désignèrent, au lendemain de la guerre, des administrateurs provisoires chargés d'exercer la gestion de biens immobiliers ayant appartenu à des Juifs déportés. Ils ne pouvaient évidemment pas disposer de ces biens immobiliers et devaient les gérer en bon père de famille, mais n'avaient pas pour mission de prendre eux-mêmes des initiatives pour retrouver la trace du propriétaire absent.

Au retour des propriétaires légitimes, ils durent évidemment justifier leur gestion. Dans l'attente d'un hypothétique retour, ils ne sont cependant nullement obligés de rendre compte en temps utiles de leur gestion, auprès du juge par exemple. En d'autres termes, aucun contrôle n'est exercé sur la gestion dont le mandat reste, façon de parler, *open ended*.

Ici aussi subsiste une zone grise due à l'absence de réglementation précise.

5.3 Conclusion finale

La Commission d'étude a atteint le terme de sa mission et remet au Gouvernement le résultat de ses investigations et ses constatations.

Elle a mené sa recherche aussi loin que possible, mais en raison du mandat *de facto* arrêté à deux ans dont disposait l'équipe de recherche restreinte mise à sa disposition et en raison des lacunes dans les sources et archives, elle ne peut prétendre avoir totalement fait le tour de la question.

Sous l'angle purement historique d'une reconstruction des aspects matériels de la persécution des Juifs durant l'occupation et des instruments de la politique de rétablissement des droits, ce Rapport final est très complet et peut, à l'avenir, être considéré comme un outil de référence.

Mais évaluer avec précision ce qui a été spolié, puis ce qui a été, ou non, indemnisé ou restitué s'avère impossible et ce, pour les diverses raisons mentionnées tout au long de ce Rapport final. En effet, malgré toutes les recherches approfondies, précises et sérieuses qui furent entreprises, toutes les données ne peuvent, soixante ans après les faits, être exhumées. Tout au plus, la Commission d'étude peut-elle formuler un ordre de grandeur raisonnable.

Dans ses efforts pour reconstituer l'ampleur totale des biens juifs non restitués, la Commission d'étude a, là où elle a dû recourir à l'extrapolation, délibérément choisi d'utiliser des paramètres qui devaient la conduire à une estimation réaliste. En d'autres termes, la Commission d'étude a, par l'emploi de coefficients, déjà fait preuve d'une grande prudence.

C'est dans cette optique que doivent être lus le Rapport final et les conclusions de la Partie 5.

Le présent Rapport fut approuvé lors de la réunion du 6 juillet 2001.

Le Président

Notes de Fin Partie 5

¹ Lettre de L. Coene, Chef de Cabinet du Premier Ministre Verhofstadt, au Président de la Commission d'étude, 14 juin 2001.

² *L'obligation de restitution du banquier. De restitutieverbintenissen van de bankier*. Actes du séminaire organisé par le Centre de Droit privé de la Faculté de droit de l'Université Libre de Bruxelles, l'Association européenne pour le Droit bancaire et financier-Belgium et l'Association européenne pour le Droit bancaire et financier, *Cahiers AEDBF/EVBFR-Belgium*, Bruxelles, 1999.

³ Valérie SIMONART, "Les limites à l'obligation de restitution", in *L'obligation de restitution du banquier*, op.cit., p. 73.

⁴ Question parlementaire du représentant P. Segin, 2 avril 1998. Chambre des Représentants belges, *Questions et Réponses, session ordinaire 1997-1998*, p. 18401-2.

⁵ Valérie SIMONART, "Les limites à l'obligation de restitution", in *L'obligation de restitution du banquier*, op.cit., p. 114.

⁶ Maître Simonart arrive à la même conclusion. Valérie Simonart, "Les limites à l'obligation de restitution", in *L'obligation de restitution du banquier*, op.cit., p. 115.

⁷ Dans les institutions privées, comme les établissements bancaires qui ont cependant rempli et remplissent encore toujours un important rôle historique et sociétal, les archives semblent – pour des raisons déjà largement évoquées – n'être conservées que de manière très partielle. La Commission d'étude fut frappée de ce que, à l'exception de la seule banque néerlandaise avec laquelle elle a collaboré dans son enquête, aucune banque ne peut faire appel à un véritable service d'archives qui soit dirigé par des archivistes professionnels.