

CONSEIL D'ÉTAT
Commission permanente

Séance du mardi 23 avril 2019

Section de l'intérieur
Section des finances
Section des travaux publics
Section de l'administration

EXTRAIT DU REGISTRE
DES DÉLIBÉRATIONS

N° 397683

AVIS SUR UN PROJET DE LOI
pour la restauration et la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris

NOR : MICX1911677L/Verte-2

1. Le Conseil d'Etat a été saisi le 18 avril 2019 d'un projet de loi pour la restauration et la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris, qui comporte huit articles. Le projet a fait l'objet d'une saisine rectificative présentée en séance le 23 avril 2019.

2. Le Gouvernement entend, par ce projet de loi, permettre dans les plus brefs délais la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris, dont l'incendie le 15 avril dernier a frappé la population française tout entière, attachée à cet édifice emblématique du patrimoine architectural et religieux de la France.

Le projet de loi prévoit l'ouverture d'une souscription nationale visant à financer la restauration et la conservation de la cathédrale, introduit un dispositif fiscal spécifique visant à inciter au versement de dons en 2019 et autorise enfin le Gouvernement à adopter, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, des ordonnances prévoyant d'une part la création d'un établissement public chargé de la restauration de la cathédrale, d'autre part l'adaptation ou la dérogation à différentes législations, relatives notamment aux autorisations d'urbanisme, à la protection de l'environnement et à la préservation du patrimoine.

3. Le Conseil d'Etat constate que l'étude d'impact, initialement très insuffisante en ce qui concerne l'habilitation à prendre des dispositions dérogatoires au droit commun pour faciliter la réalisation dans les meilleurs délais de la restauration de la cathédrale, a été complétée. Elle ne fait toutefois toujours aucune mention de l'habilitation à déroger à certaines règles en matière de commande publique figurant dans le projet du Gouvernement et doit donc encore être complétée sur ce point.

4. Outre des corrections de détail qui s'expliquent d'elles-mêmes, le projet de loi appelle de la part du Conseil d'Etat les observations suivantes.

Souscription nationale pour financer la restauration et la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris.

En ce qui concerne l'ouverture d'une souscription nationale

5. Si l'institution d'une souscription nationale ne relève pas de la compétence réservée au législateur par l'article 34 de la Constitution, le Conseil d'Etat constate que le projet de loi comporte plusieurs dispositions, concernant les collectivités territoriales autorisées à faire des dons, les obligations des organismes chargés de collecter ces dons et la fiscalité, qui relèvent du domaine de la loi. Ces dispositions définissant les modalités de mise en œuvre de la souscription nationale, celle-ci peut être instituée par le législateur.

6. Le projet de loi place la souscription nationale sous la haute autorité du Président de la République. Le Conseil d'Etat estime qu'eu égard à sa portée et à son caractère exceptionnel, une telle disposition législative ne méconnaît pas le principe de séparation des pouvoirs.

En ce qui concerne les travaux financés par la souscription

7. Le projet de loi prévoit que les dons versés seront consacrés aux travaux de restauration et de conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris et de son mobilier dont l'Etat est propriétaire. Ni le projet de loi, ni l'exposé des motifs ne précise la signification que le Gouvernement entend donner aux termes « restauration » et « conservation ». Toutefois, le Conseil d'Etat estime que ces termes, s'agissant d'un édifice classé au titre des monuments historiques, renvoient à ceux employés par le code du patrimoine, notamment dans ses dispositions relatives aux monuments historiques, et à la portée que leur donnent, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, le ministre chargé des affaires culturelles et l'administration chargée de la protection des monuments historiques.

En ce qui concerne la collecte des fonds

8. Le produit des dons effectués, au titre de la souscription nationale, auprès du Trésor public, du Centre des monuments nationaux, ainsi que des fondations reconnues d'utilité publique dénommées « Fondation de France », « Fondation du patrimoine » et « Fondation Notre-Dame », sera reversé à l'Etat ou à l'établissement public chargé de la restauration et de la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris.

Le Conseil d'Etat constate qu'un tel dispositif permet tout à la fois de mobiliser les moyens nécessaires à une collecte rapide des dons tout en concourant à sa sécurisation. Il répond ainsi indiscutablement à un motif d'intérêt général et ne se heurte à aucune objection d'ordre juridique.

Le Conseil d'Etat relève en particulier que ces organismes sont, selon les indications données par le Gouvernement, les seules structures à but non lucratif dont la mission est la protection du patrimoine ayant la capacité, par leur dimension, à gérer les montants des dons attendus sans imposer de frais de gestion et estime, par suite, que le projet de loi peut les désigner pour collecter les dons versés au titre de la souscription, sans procéder à une publicité ou à une mise en concurrence préalable.

En ce qui concerne la faculté accordée aux collectivités territoriales de verser des dons

9. Aucune disposition législative n'autorise expressément les collectivités territoriales, à l'instar de ce que permet l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales en matière d'action extérieure, à verser des subventions ou des dons à l'occasion de catastrophes ou de sinistres majeurs intervenus hors de leur territoire. Le financement par une collectivité territoriale de la restauration d'un site ou d'un monument ne se trouvant pas sur son territoire, dès lors qu'il ne répond pas à un intérêt public local, est illégal (CE, 16 juin 1997, *Département de l'Oise*, n° 170069, au Recueil). Le projet de loi donne un fondement légal à la décision des collectivités territoriales qui souhaitent faire un don pour la restauration et la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris. La disposition envisagée n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

En ce qui concerne le contrôle des fonds versés

10. Le projet de loi transmis au Conseil d'Etat prévoit, sans préjudice des contrôles de la Cour des comptes, la mise en place d'un comité *ad hoc*, composé du Premier président de la Cour des comptes et des présidents des commissions chargées des finances et de la culture de l'Assemblée nationale et du Sénat, chargé de veiller au bon emploi des fonds recueillis.

Le Conseil d'Etat estime que l'objectif poursuivi par cette disposition, qui est d'assurer la plus grande transparence sur l'utilisation des dons reçus dans le cadre de la souscription nationale et qui est distinct du contrôle exercé par la Cour des comptes en application des dispositions du code des juridictions financières, sera mieux assuré en imposant à l'Etat ou à l'établissement public chargé de la restauration ou la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris d'une obligation de rendre compte publiquement, de l'emploi des fonds recueillis. Cette obligation, qui pourra être précisée par décret, n'est pas exclusive de celle de rendre compte devant les commissions parlementaires compétentes. Le Conseil d'Etat suggère donc de modifier en ce sens la disposition envisagée.

Application d'un taux de réduction d'impôt majoré pour les versements effectués dans le cadre de la souscription

11. Le projet de loi prévoit de porter à 75 % le taux de réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons et versements effectués par les particuliers entre le 16 avril 2019 et le 31 décembre 2019 auprès du Trésor public, du Centre des monuments nationaux ou des trois fondations mentionnées au point 8. Ces versements sont retenus dans la limite de 1000 euros pour 2019.

Le Conseil d'Etat relève que si, en vertu de ces dispositions, les contribuables qui, pour la restauration de la cathédrale Notre-Dame, versent un don à une association de préservation du patrimoine autre que les fondations mentionnées ne bénéficient pas du taux de réduction de 75 % mais celui de 66 % actuellement prévu au 1 de l'article 200 du code général des impôts, cette différence de traitement, limitée dans le temps compte tenu de l'encadrement dans la durée dont fait l'objet la disposition examinée, n'est pas contraire au principe d'égalité devant l'impôt au regard de l'intérêt général attaché à la sécurisation des dons et à la facilité de leur gestion, que confère leur transfert à l'Etat par le truchement des fondations ainsi désignées.

Création d'un établissement public chargé des travaux de restauration et de conservation de la cathédrale

12: Le projet prévoit d'habiliter le Gouvernement, au titre de l'article 38 de la Constitution, à créer par ordonnance un établissement public de l'Etat chargé de concevoir, de réaliser et de coordonner les travaux de restauration et de conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris. Cette ordonnance fixera notamment les règles d'organisation et d'administration de l'établissement, ainsi que selon le projet initial du Gouvernement, le fait que les dirigeants de l'établissement ne soient pas soumis aux règles de limite d'âge applicables à la fonction publique de l'Etat.

Le Conseil d'Etat rappelle que si l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la compétence pour fixer les règles relatives à « *la création de catégories d'établissements publics* », ce qui implique d'en définir les règles constitutives, il appartient au pouvoir réglementaire de créer un établissement public relevant d'une catégorie existante, sauf s'il est prévu de s'écarter des règles constitutives des établissements publics relevant de la même catégorie. Il résulte d'une jurisprudence constante, d'une part, que doivent être regardés comme entrant dans une même catégorie les établissements publics dont l'activité s'exerce territorialement sous la même tutelle administrative et qui ont une spécialité analogue (CC, décision n° 79-108 L du 25 juillet 1979) et, d'autre part, qu'au nombre des règles constitutives figurent la détermination et le rôle des organes de direction et d'administration, les conditions de leur élection ou de leur désignation et la détermination des catégories de personnes qui y sont représentées et celle des catégories de ressources dont peut bénéficier l'établissement (CC, décision n° 93-322 DC du 28 juillet 1993).

Le Conseil d'Etat remarque tout d'abord qu'il existe déjà, avec le Centre des monuments nationaux et l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture, deux établissements publics ayant dans leur objet la mission, pour les seuls biens immobiliers culturels, d'assurer ou de contribuer à la maîtrise d'ouvrage des travaux de restauration et de conservation de monuments historiques et du patrimoine immobilier, tâche pour laquelle ils disposent d'une expérience préexistante. Plus généralement, le Conseil d'Etat note ensuite qu'au regard de la définition des missions qu'il est prévu de confier à ce futur établissement public, celui-ci ne relève pas d'une nouvelle catégorie d'établissements publics dès lors qu'il existe déjà, outre les deux établissements publics précités placés sous la tutelle du ministre de la culture, d'autres établissements de l'Etat créés par la loi ayant un objet analogue, au moins depuis l'établissement public du Centre Beaubourg créé par le décret n° 71-1148 du 31 décembre 1971. Néanmoins, le Conseil d'Etat estime que l'intervention du législateur n'est dans ce cas nécessaire que si le Gouvernement entend définir pour cet établissement des règles d'administration et de gestion s'écarter des règles constitutives des établissements publics relevant de la même catégorie. Il relève à cet égard que, dans l'étude d'impact, le Gouvernement envisage d'associer, en particulier dans le cadre de son conseil d'administration, les collectivités territoriales concernées, notamment la Ville de Paris ainsi que le diocèse de Paris en tant que principal utilisateur de la cathédrale, outre le cas échéant d'autres personnes juridiques.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat considère justifiée la création de cet établissement public par la loi. Cependant, en l'espèce, il a estimé que la seule mention dans l'étude d'impact selon laquelle l'ordonnance à intervenir devrait inscrire cette spécificité des organes d'administration du futur établissement, et en l'absence de toute autre précision dans l'exposé des motifs du projet de loi, ne pouvait satisfaire aux conditions fixées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel si le Gouvernement décidait de mettre effectivement en œuvre la possibilité que lui ouvre le projet au titre de l'article 38 de la Constitution. Le Conseil d'Etat a, en conséquence, donné plus de précisions aux finalités de l'habilitation en inscrivant dans le projet du Gouvernement cette spécificité des organes d'administration du futur établissement.

En tout état de cause, l'habilitation à déroger, pour les dirigeants de l'établissement, aux règles de limite d'âge applicables à la fonction publique de l'Etat est inutile dès lors que l'article 7 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public permet déjà aux textes réglementaires qui régiront l'établissement à créer de s'écarter de ces règles.

Adaptations et dérogations nécessaires à la réalisation des travaux

13. Afin d'une part de faciliter la réalisation des travaux de restauration de Notre-Dame de Paris dans les meilleurs délais et, comme le suggère le Conseil d'Etat dans des conditions de sécurité satisfaisantes et d'autre part d'adapter le droit applicable aux caractéristiques de ce chantier, le projet de loi habilite le Gouvernement à définir, pour ces travaux et les opérations connexes (installations utiles au chantier ou à l'accueil du public pendant les travaux, approvisionnement du chantier, évacuation et traitement des déchets), des dispositions particulières dérogatoires au droit commun. Ces dérogations ponctuelles, limitées à ce qui sera strictement nécessaire au bon déroulement des travaux, pourront concerner de nombreux domaines.

Le Conseil d'Etat considère que cet article ne méconnaît, ni par lui-même ni par ses conséquences nécessaires, aucune règle et aucun principe de valeur constitutionnelle ou conventionnelle. L'objectif d'assurer la restauration de Notre-Dame de Paris dans les conditions ci-dessus mentionnées présente en effet un intérêt général suffisant pour justifier certaines dérogations au droit commun. C'est lors de l'examen des projets d'ordonnances prises sur le fondement de cette habilitation que sera vérifiée la conformité des dérogations effectivement prévues aux règles et principes supérieurs.

Le Conseil d'Etat s'attache dans la rédaction qu'il propose à préciser la finalité et le champ d'application des ordonnances prévues à cet article, afin de satisfaire aux exigences de la jurisprudence constitutionnelle et de permettre au Gouvernement d'atteindre l'ensemble de ses objectifs.

Il ne retient pas dans le champ de l'habilitation prévue dans le projet qui lui a été transmis la possibilité de déroger aux règles procédurales en matière de traitement des contentieux administratifs liés au chantier de restauration, dès lors que ces dispositions relèvent de la compétence du pouvoir réglementaire.

Cet avis a été délibéré et adopté par le Conseil d'Etat dans sa séance du mardi 23 avril 2019.