



HAL
open science

Le cadre juridique de la restauration de Notre-Dame de Paris

Jean-Marie Pontier

► **To cite this version:**

Jean-Marie Pontier. Le cadre juridique de la restauration de Notre-Dame de Paris. Actualité juridique Droit administratif, 2020, 09, pp.497. <halshs-02500931>

HAL Id: halshs-02500931

<https://shs.hal.science/halshs-02500931v1>

Submitted on 15 Nov 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

LE CADRE JURIDIQUE DE LA RESTAURATION DE NOTRE-DAME DE PARIS

Par

Jean-Marie Pontier

Professeur émérite à l'université d'Aix-Marseille

Résumé : *Après l'incendie qui a ravagé Notre-Dame de Paris dans la soirée du 15 avril 2019, les pouvoirs publics ont très rapidement cherché à apporter une réponse qui, tout en étant inévitablement politique, est également administrative. D'une part, un établissement public a été institué en vue de la conservation et de la restauration de la cathédrale, et le dispositif juridique d'ensemble présente un certain nombre de particularités, d'autre part, une souscription nationale a été ouverte pour permettre le financement des opérations, avec des règles spécifiques.*

Elle n'est peut-être pas (même si, en ces domaines, tout est discutable) la plus harmonieuse de toutes les cathédrales : elle conserve en effet une partie de ses voûtes sexpartites du XII^{ème} siècle, alors que Bourges a l'intégralité de sa voûte barlongue. Elle n'est pas la plus chargée d'affectivité (cf. Chartres et Péguy). Elle n'est pas l'expression la plus achevée de l'art gothique (la cathédrale d'Amiens a une hauteur sur voûtes beaucoup plus élevée, sans compter celle de Beauvais, non achevée).

Mais les proportions de sa façade, merveille d'équilibre, sont parfaites, elle est la plus emblématique, la plus symbolique des édifices religieux, celle également qui est attachée à notre histoire, une histoire qui dépasse celle des croyants : la cathédrale Notre-Dame de Paris appartient aux Français, quelles que soient leurs convictions religieuses ou philosophiques, et peut-être également à l'humanité. L'Histoire s'y est donnée régulièrement rendez-vous, de l'accueil de la Couronne d'épines par Saint-Louis en 1239 au 26 août 1944 où de Gaulle, après la descente des Champs-Élysées, écoute un *Magnificat* tandis que des balles sifflent encore autour de la cathédrale. Elle est le symbole de « notre âme commune » (F. Cheng, *A Notre-Dame*, Salvator 2019).

Edifiée à l'initiative de Maurice de Sully, sous la conduite de maîtres d'œuvre qui avaient du génie (Jehan de Chelles puis Pierre de Montreuil) pendant près de deux siècles, elle a failli disparaître à plusieurs reprises, notamment à la Révolution où le futur comte de Saint-Simon voulut l'acheter pour la brûler et en fut empêché, paraît-il, pour des raisons de procédure administrative (selon L. Réau, *Les monuments détruits de l'art français*, 2 t., Hachette 1959). Les vingt-huit statues de la galerie des rois (dont les révolutionnaires pensaient qu'il s'agissait de rois de France alors qu'il s'agissait de rois du royaume de Juda) furent détruites en 1793 ; la plupart, abîmées, furent redécouvertes en 1977 à l'occasion de travaux (elles se trouvent aujourd'hui au Musée national du Moyen Âge). Le « culte de l'Être suprême » y fut instauré par Robespierre, et les théophilanthropes s'y réunirent en 1798. Elle fut rendue au culte catholique en 1802, mais elle était alors dans un état lamentable. En 1844 le gouvernement décida la restauration complète de Notre-Dame de Paris. Les travaux furent confiés à Lassus et Viollet-le-Duc, ce dernier apportant des modifications importantes, créant les chimères et reconstituant la flèche. Sous la Commune, la cathédrale fut sauvée de justesse, certains communards ayant voulu la faire brûler en entassant les chaises arrosées de pétrole. La cathédrale de Paris est, depuis la loi de 1907 (V. ci-après) propriété de l'Etat, avec affectation au culte catholique.

L'incendie qui a affecté Notre Dame de Paris et qui a failli entraîner sa disparition, évitée grâce au savoir-faire des pompiers de Paris, a soulevé une grande émotion et rencontré un écho non seulement national mais mondial (V. K. Follett, *Notre-Dame*, R. Laffont 2019), tant cette cathédrale est un symbole puissant d'un pays, la France, auquel de nombreux étrangers sont attachés, et de tout ce qui s'y rattache. De plus, Notre-Dame a justifié le classement de « Paris, rives de la Seine », au patrimoine mondial. La perte est en partie à jamais irréparable : les plus beaux chênes de France ne pourront pas remplacer la « forêt » millénaire de la charpente de la cathédrale, partie en fumée (V. R. Bechmann, *Les racines des cathédrales*, Bibl. historique Payot 1989).

A un accident exceptionnel par bien des égards il fallait une réponse elle aussi exceptionnelle. Cette réponse est représentée, sur le plan juridique, par une pluralité de normes. Une loi a été votée, la loi n° 2019-803 du 29 juillet 2019 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet, signée par le président de la République au fort de Brégançon. Plusieurs décrets d'application ont déjà été pris. S'y ajouteront, « pour faciliter la réalisation, dans les meilleurs délais et dans des conditions de sécurité satisfaisantes, des opérations de travaux de conservation et de restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris », des ordonnances autorisées par la loi pour prévoir éventuellement des adaptations ou des dérogations aux règles en matière de voirie, d'environnement et d'urbanisme, en particulier en ce qui concerne la mise en compatibilité des documents de planification, la délivrance des autorisations nécessaires ainsi que les procédures et délais applicables.

Ces textes définissent des instruments administratifs et financiers pour la restauration de Notre-Dame de Paris.

I – LES INSTRUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA RESTAURATION

Les instruments administratifs sont principalement représentés par un établissement public. Et s'il s'agit là d'une formule *a priori* très classique, cet établissement public ainsi que les dispositions qui l'entourent présentent un certain nombre de particularités notables.

1 – Le choix de la formule de l'établissement public

La loi précitée du 29 juillet 2019 crée un établissement public qui a pour mission (art. 9) « d'assurer la conduite, la coordination et la réalisation des études et des opérations concourant à la conservation et à la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris ». Les termes « conservation » et « restauration » ne sont pas précisés. Toutefois, le Conseil d'Etat a considéré, dans son avis du 23 avril 2019 (n° 397683) 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 » (point 7).

Remarquons tout d'abord que l'on pourrait s'interroger sur l'opportunité de la création d'un tel établissement public. Il ne manque pas d'institutions, en France, disposant d'une compétence plus ou moins étendue pour entreprendre des travaux de restauration d'édifices classés. Le choix d'un établissement public a pu « être interprété par d'aucuns comme un acte de défiance à l'égard de la capacité du ministère de la culture à prendre en charge ce chantier » (A. Schmitz, Rapport sur le

projet de loi, Sénat 22 mai 2019, n° 521, p. 43), les DRAC étant habituellement les maîtres d'ouvrage des travaux menés sur les cathédrales.

Une autre solution aurait consisté pour l'Etat à déléguer la maîtrise d'ouvrage à un opérateur, deux établissements ayant l'habitude de ce genre de chantiers, l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) et le Centre des monuments nationaux (CMN). Mais l'accord s'est facilement fait sur le constat qu'aucune de ces institutions n'était dimensionnée pour prendre en charge un chantier d'une telle ampleur, qui soulève de multiples problèmes. Le recours à un établissement public était donc compréhensible. Il fallait un instrument adéquat, d'autant que le président de la République lui-même s'est engagé – sans doute un peu imprudemment – pour une restauration rapide.

Une loi était-elle indispensable pour créer cet établissement public ? La réponse tient en deux points. D'une part, on pouvait se demander si l'établissement public à créer entrait dans une catégorie préexistante, auquel cas le pouvoir réglementaire était compétent, ou s'il constituait une catégorie nouvelle, au sens de la jurisprudence du Conseil constitutionnel (CC décision n° 79-108 L 25 juill. 1979 ; CC décision n° 93-322 DC 28 juill. 1993), auquel cas le législateur était seul compétent pour le créer. La réponse sur ce point ne soulevait guère d'hésitation : les deux opérateurs précités (CMN et OPPIC) ont déjà dans leur mission d'assurer ou de contribuer à la maîtrise d'ouvrage des travaux de restauration du patrimoine immobilier, le Conseil d'Etat a donc pu considérer que l'établissement public à créer ne relevait pas d'une nouvelle catégorie d'établissements publics. Mais, d'autre part, l'association au conseil d'administration de la ville de Paris et du diocèse de Paris justifiait la création de l'établissement public par la loi.

Cet établissement public est un établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de la culture. La forme de l'établissement public administratif est la plus logique. Il n'aurait pas été inenvisageable d'instituer un établissement public à caractère industriel et commercial, compte tenu de la diversité des missions que l'établissement doit conduire, mais cela n'aurait pas correspondu à « l'esprit » commandant cette restauration, et, à l'égard du public, aurait laissé plané un doute sur le caractère des opérations à mener, alors que l'appui du public – financier mais également politique au sens large – était indispensable.

Il aurait été également concevable que le législateur crée un établissement public sans qualification, laissant au juge le soin de qualifier en cas de contentieux, ou encore de créer une personne innommée. Mais en ces temps où le législateur veut montrer qu'il fait des efforts de simplification et de clarification, il n'aurait pas été bienvenu que des imprécisions évitables soient commises. En tout état de cause, les juristes savent que la qualification d'un établissement public, sans être indifférente, n'a cependant qu'une portée relative. Quant à la tutelle, elle est conforme à ce que l'on trouve habituellement, mais on aurait pu concevoir également que l'établissement soit placé sous la tutelle du Premier ministre.

Dans ses missions il faut relever que l'établissement public doit également veiller à « prendre en compte la situation des commerçants et des riverains », dont les médias se sont fait suffisamment l'écho des difficultés pour qu'il ne soit pas nécessaire d'insister.

L'établissement public, appelé officiellement « Etablissement public chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris », comporte, de manière classique, un

conseil d'administration chargé, selon le décret n° 2019-1250 du 28 novembre 2019 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'établissement public chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris, de fixer les orientations de la politique de l'établissement. « Il règle par ses délibérations les affaires de l'établissement », ces affaires étant précisées « notamment » par une longue liste qui figure à l'article 5 du décret. Outre les aspects habituels dans les missions d'un conseil d'administration d'un établissement public administratif on relève également le projet de contrat d'objectifs et de performance conclu avec l'Etat, ainsi que le « projet scientifique et culturel », lequel doit, selon l'article 2, 5°, du décret, assurer « la mise en valeur du chantier, y compris dans sa dimension internationale, et des savoir-faire nécessaires pour la conduite des opérations » et en assurer « la mise en œuvre auprès de tous les publics ».

La direction de l'établissement est tout aussi conforme aux dispositions habituelles de ce type d'institutions. Le président de l'établissement dirige celui-ci dans le cadre des orientations définies par le conseil d'administration. Il est assisté d'un directeur général délégué, nommé par décret, sur sa proposition. On trouve également plusieurs conseils et comités. Le conseil scientifique est composé de quatorze membres au plus, choisis en raison de leur expertise, notamment dans les domaines des monuments historiques, de l'archéologie, de l'histoire, de l'histoire de l'art, de l'ingénierie, des sciences et techniques et des matériaux. Un « comité d'audit et des investissements » est placé auprès du conseil d'administration, auquel il donne des avis et présente chaque année une analyse de la situation économique et financière de l'établissement. Il existe également un comité d'établissement et des conditions de travail.

Tout cela est finalement moins conventionnel qu'il ne semblait le paraître au départ. Si la forme de l'établissement public est classique, le fait même de son existence l'est un peu moins, et de nombreuses règles dérogent aux règles habituelles de fonctionnement des établissements publics administratifs.

2 – Un dispositif aux particularités marquées

Une première particularité, chronologiquement parlant, est la désignation par le chef de l'Etat d'une personne, le général Georgelin, pour « piloter » l'opération de conservation et de restauration. Ce général est aussi le préfigurateur dont les fonctions sont précisées par le décret du 27 septembre 2019 cité ci-après.

L'« Etablissement public chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris » présente des particularités notables. En premier lieu, et bien que rien ne soit dit en ce sens par la loi ou par le décret d'application, cet établissement public n'aura – du moins peut-on l'espérer – qu'une durée limitée. Cette limitation résulte directement de la mission impartie à l'établissement public : lorsque celle-ci sera achevée, c'est-à-dire lorsque la restauration sera terminée, l'établissement public n'aura plus de raison d'être, il devra ou devrait disparaître. L'article 9-VIII de la loi dispose en ce sens qu'un décret détermine la date et les modalités de dissolution de l'établissement public.

Des établissements publics ont déjà disparu, ayant été supprimés, mais il est rare que la finalité d'une institution emporte sa disparition : on a vu, par le passé, des institutions, qualifiées d'administrations de mission, et qui, leur mission achevée, ont trouvé des arguments pour persévérer dans leur être. Les dispositions prévues par le décret pour les organes se situent dans un

futur indéterminé : par exemple, selon l'article 8 du décret, le mandat du président est de cinq ans au terme desquels il peut être reconduit deux fois par périodes de trois ans. Est-ce de la prudence, l'application « mécanique » de dispositions habituelles ?

Il faut noter encore que, par dérogation au premier alinéa de l'article L. 621-29-2 du code du patrimoine, selon lequel le maître d'ouvrage des travaux sur l'immeuble classé ou inscrit est le propriétaire ou l'affectataire domanial si les conditions de la remise en dotation le prévoient, l'établissement public exerce la maîtrise d'ouvrage des travaux de conservation et de restauration à mener. Le décret du 28 novembre 2019 précise que dans le cadre de l'exercice de cette maîtrise d'ouvrage l'établissement public assure la conduite, la coordination et la réalisation de l'ensemble des études et des opérations de conservation et de restauration, l'article 2 énumérant ce que l'établissement public peut faire.

La loi a prévu, dans son article 9, l'institution d'un préfigurateur. Selon le décret n° 2019-995 du 27 septembre 2019 relatif au préfigurateur de l'établissement chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris, le préfigurateur a été chargé de préparer l'organisation et le fonctionnement des services de cet établissement, leur installation dans les locaux devant en constituer le siège, le règlement intérieur de l'établissement et celui de son conseil d'administration, les projets de budgets pour les années 2019 et 2020, les modalités d'organisation du contrôle interne budgétaire et comptable, ainsi que la composition et le fonctionnement du conseil scientifique et du comité des donateurs. Il a été également chargé de préparer le transfert des contrats passés dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage des travaux sur la cathédrale et conventions en relation avec sa mission pour lesquels l'établissement se substitue dans les droits et obligations de l'Etat, ainsi que le transfert ou l'adaptation des conventions concourant à sa mission. Les fonctions du préfigurateur cessent à compter de la nomination du président de l'établissement.

Une autre particularité a été relevée dès le départ concernant la composition du conseil d'administration. La loi a prévu (art. 9-II) qu'outre les représentants de l'Etat le conseil d'administration comprend des représentants « du culte affectataire en application de l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907 concernant l'exercice public des cultes dans le respect de l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat ». La situation des édifices du culte est en France singulière à bien des égards puisque, pour des raisons qui tiennent à l'histoire et qui sont connues, les édifices du culte achevés à la date de promulgation de la loi sont devenus propriété des collectivités publiques, de l'Etat pour les cathédrales, avec cependant, pour respecter la liberté de culte (qui est une liberté fondamentale) une affectation au culte qui ne peut être levée par l'autorité administrative.

La question qui s'est immédiatement posée a été de savoir dans quelle mesure la présence de représentants du culte affectataire, c'est-à-dire, en l'espèce, du culte catholique, dans le conseil d'administration, ne contrevient pas au principe de laïcité qui ne cesse, depuis quelques années, de soulever des difficultés. A vrai dire, on ne voit pas très bien quels arguments on aurait pu soulever au nom de ce principe pour s'opposer juridiquement à la présence de représentants du diocèse de Paris au conseil d'administration, et le Conseil d'Etat n'y a vu, à juste titre, aucune objection. Ce n'est pas courant, mais ce n'est pas pour autant illégal, encore moins inconstitutionnel. Le législateur a d'ailleurs pris soin de préciser « dans le respect de l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905 ».

Une autre particularité à relever est l'existence, à côté du conseil d'administration et des comités précités, d'un « comité des donateurs ». L'existence d'un tel comité s'explique aisément par les aspects financiers du projet : il a été fait immédiatement appel aux dons pour la restauration de la cathédrale. Si celle-ci est la propriété de l'Etat, celui-ci a été fort aise d'avoir des ressources provenant du public et des entreprises, car le coût exact de la restauration est, pour plusieurs raisons (notamment les choix qui seront faits) encore inconnu, et les ressources de l'Etat sont, comme chacun sait, limitées. Certaines entreprises ont donné des sommes très élevées, il était normal que fût prévu un organisme chargé de représenter les donateurs.

Le comité des donateurs, présidé par le président de l'établissement, est composé d'au plus vingt membres, nommés par le président de l'établissement pour un mandat de cinq ans renouvelable selon les catégories, conditions et modalités fixées par délibération du conseil d'administration. Le comité des donateurs est informé de la politique de recherche de financements pour les travaux dont l'établissement est chargé, du programme d'investissement et des besoins de financement en découlant ainsi que des suites données aux recommandations du comité d'audit et des investissements. Il se réunit au moins une fois par an sur convocation de son président, selon des modalités précisées par le règlement intérieur de l'établissement.

Enfin, et ce n'est pas la moindre des particularités, la loi prévoit que, par ordonnances, le gouvernement pourra apporter toute une série de dérogations à des dispositions de plusieurs codes (L. 523-9 et L. 632-2 du code du patrimoine, L. 581-3 et L. 581-8 du code de l'environnement, L. 3121-1-1 du CG3P) pour la réalisation des travaux de restauration. Ce sont ces dérogations qui ont donné lieu à critiques, d'aucuns les jugeant exorbitantes ou injustifiées. Le Conseil d'Etat a estimé que ces dérogations ne méconnaissaient aucune règle et aucun principe de valeur constitutionnelle ou conventionnelle. « L'objectif d'assurer la restauration de Notre-Dame de Paris (...) 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 » (avis point 13).

II – LES INSTRUMENTS FINANCIERS DE LA RESTAURATION

La restauration de Notre-Dame de Paris va représenter un coût extrêmement élevé, que personne, à l'heure actuelle, n'est en mesure de pouvoir chiffrer. Pour faire face à ces dépenses le gouvernement a très vite ouvert une souscription nationale, dont le produit servira à la restauration de la cathédrale, l'Etat abondant cette somme si elle n'est pas suffisante. Par ailleurs, une réduction d'impôt est également prévue sur les versements.

1 – La souscription nationale

L'ouverture d'une souscription nationale est, sur le plan financier, déterminante, la loi commence dans son article 1^{er} par cette souscription (qui n'est pas la première : il y en a eu six depuis 1944). Des promesses de dons ont été faites, elles n'ont pas toujours été suivies d'effet. Elles représentent, à l'automne 2019, près d'un milliard d'euros.

La souscription nationale soulève d'abord une question de compétence. Quelle est l'autorité compétente pour en décider ? Aucune disposition de l'article 34 ne permet d'en faire une

compétence directe du législateur, elle pourrait donc relever de la compétence du pouvoir réglementaire. Mais si, en soi, elle ne relève pas du législateur, plusieurs dispositions, concernant les dons effectués par les collectivités territoriales, les obligations des organismes chargés de collecter les dons, la fiscalité, relèvent, elles, du législateur, il est donc conforme à nos textes que la souscription ait été décidée par la loi, elle se trouve à l'article 1^{er} de celle-ci.

L'article 1^{er} ajoute que cette souscription est placée « sous la haute autorité du président de la République française », ce qui pourrait paraître singulier. Le Conseil d'Etat a estimé « qu'eu égard à sa portée et à son caractère exceptionnel, une telle disposition législative ne méconnaît pas le principe de séparation des pouvoirs » (avis point 6). Elle est moins étrange, à tout prendre, que celle qui place l'Institut de France et les académies sous la protection du président de la République (art. 35 de la loi n° 2006-450 du 18 avr. 2006). La clôture de la souscription nationale est prononcée par décret.

Selon la loi (art. 2), les fonds recueillis au titre de la souscription nationale sont exclusivement destinés au financement des travaux de conservation et de restauration de la cathédrale et de son mobilier dont l'Etat est propriétaire ainsi qu'à la formation initiale et continue de professionnels disposant des compétences particulières qui seront requises pour ces travaux. Ce dernier point n'est pas négligeable : la construction d'une cathédrale a exigé des métiers très spécialisés (V. F. Icher, *Les ouvriers des cathédrales*, Ed. de La Martinière, 1998), à commencer par la taille des pierres (stéréotomie) et, à l'heure actuelle, on ne dispose pas de tous les artisans spécialistes dont on aurait besoin pour la restauration des cathédrales.

Les dispositions financières ont des incidences autres que financières. L'article 2 de la loi dispose également, dans son alinéa 2, que les travaux de conservation et de restauration de la cathédrale financés au titre de la souscription nationale « préservent l'intérêt historique, artistique et architectural du monument ». Cette formule apparemment banale mais un peu embarrassée cache des divergences profondes sur ce que doit être la restauration à venir. En simplifiant, faut-il faire le choix d'une restauration « à l'identique » ou d'un « geste architectural » selon les termes du président de la République ? Les préférences des uns et des autres ont donné lieu à des passes d'armes plus ou moins aimables entre les personnes directement concernées par la restauration et susceptibles d'avoir une influence sur les choix qui seront faits. La formule de la loi est une formule de compromis entre la formulation que souhaitait le Sénat (favorable à une restauration à l'identique) et l'Assemblée nationale.

Un autre aspect financier important est la collecte des fonds. Selon la loi, le produit des dons et versements effectués depuis le 16 avril 2019 au titre de la souscription nationale, par les personnes physiques ou morales dont la résidence ou le siège se situe en France, dans un autre Etat membre de l'Union européenne ou dans un autre Etat étranger 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 », est reversé à l'Etat ou à l'établissement public désigné pour assurer la conservation et la restauration de la cathédrale.

La loi a prévu également que les modalités de reversement pouvaient faire l'objet de conventions organisant en outre une information des donateurs. En juillet 2019 le ministre de la culture a signé des conventions de reversement avec le président du Centre des monuments

nationaux et les présidents des trois fondations désignées par la loi pour recueillir les dons. Le ministre a déclaré à cette occasion que ces conventions permettent le reversement à l'Etat du produit de la collecte « en garantissant aux donateurs français et étrangers une gestion rigoureuse et transparente de leurs dons » (site du ministère de la culture). Le décret du 28 novembre 2019 déclare que les conventions-cadres ainsi passées sont modifiées pour tenir compte du transfert de la maîtrise d'ouvrage des travaux sur la cathédrale Notre-Dame de Paris, conformément à ses missions (art. 23).

Le Conseil d'Etat a constaté « 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 » (avis point 8). Le Conseil d'Etat a relevé en particulier que « ces organismes sont (...) 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 », la loi a donc pu les désigner pour collecter les dons versés au titre de la souscription sans procéder à une publicité ou à une mise en concurrence préalable.

Un autre point intéressant est la possibilité, ouverte par la loi aux collectivités territoriales, d'opérer des versements au titre de la souscription nationale auprès de l'Etat ou de l'établissement public chargé de la conservation et de la restauration. Une disposition législative était indispensable pour qu'une collectivité territoriale verse une subvention ou fasse un don, le Conseil d'Etat ayant précédemment jugé que l'intervention locale doit présenter un intérêt direct pour sa population (CE Ass. plén. 25 oct. 1957, *Commune de Bondy* Rec. 552), le financement par une collectivité territoriale de la restauration d'un site ou d'un monument ne se trouvant pas sur son territoire étant illégal, dès lors qu'il ne répondait pas à un intérêt public local (CE 16 juin 1997, *Département de l'Oise*, n° 170069).

L'inscription dans la loi de cette possibilité ne soulève pas de problème juridique, en revanche l'annonce par certaines collectivités territoriales de verser un don a fait, selon l'expression populaire, « grincer des dents » à l'échelon local, certains habitants ou associations contestant que la collectivité finance la restauration d'un monument national alors que des monuments locaux qui, selon eux, le méritaient, n'étaient pas aidés. Certaines collectivités se sont dès lors rétractées et n'ont pas donné suite à leur promesse de don (pour un ex. de collectivité ayant décidé de verser effectivement, la région Ile-de-France).

Quant au contrôle des fonds recueillis, il y a d'abord naturellement les contrôles de la Cour des comptes. Outre ces contrôles, l'Etat ou l'établissement public doit rendre compte des fonds recueillis à un comité réunissant le premier président de la Cour des comptes et les présidents des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et de la culture ou leurs représentants désignés au sein de ces commissions. L'Etat ou l'établissement public publie chaque année un rapport faisant état du montant des fonds recueillis, de leur provenance, de leur affectation et de leur consommation.

2 – Le taux de réduction d'impôt majoré pour les versements effectués

Pour les dons et versements, y compris l'abandon exprès de revenus ou produits, effectués en vue de la conservation et de la restauration de Notre-Dame de Paris entre le 16 avril 2019 et le 31

décembre 2019 auprès du Trésor public, du Centre des monuments nationaux ou des fondations citées plus haut, le taux de la réduction d'impôt prévue au 1 de l'article 200 du CGI est portée à 75%. Ces versements sont retenus dans la limite de 1000 euros pour 2019. Il n'en est pas tenu compte pour l'application de la limite de 20% du revenu imposable mentionnée au même 1.

Cette majoration est doublement encadrée puisque, d'une part, elle ne s'applique qu'aux dons effectués au profit des cinq organismes collecteurs mentionnés dans la loi (mais les dons effectués au profit d'autres organismes deviendraient éligibles si ces derniers reversaient les dons à l'un des cinq organismes collecteurs), d'autre part, elle ne s'applique qu'aux versements dans la limite de 1000 euros, l'objectif étant d'encourager les petits dons des particuliers. Le risque est cependant que cette disposition décourage les versements au profit de souscriptions lancées pour financer d'autres projets de restauration, pour lesquels le taux de 66%, moins attractif, demeure applicable.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat s'est posé la question du respect du principe d'égalité devant l'impôt dès lors que si des contribuables versent un don à une association de préservation du patrimoine autre que les fondations mentionnées par le texte, ils ne bénéficient pas du taux de réduction de 75% mais celui de 66% prévu au 1 de l'article 200 du CGI. Cependant, cette différence de traitement, limitée dans le temps, « 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 » (avis point 11). Ce point de vue doit être approuvé.

Reste la suite c'est-à-dire, outre les ordonnances à venir (qui n'intéresseront que les spécialistes, éventuellement quelques parlementaires), le « concours international » annoncé par le Premier ministre pour la restauration de la flèche de la cathédrale (ce qui, logiquement, semble impliquer une restauration qui ne soit pas à l'identique) avec les débats passionnés qui en découleront. Mais ceci ne relève plus du droit.