

n° 1 / novembre 1998

Documents

Patrimoine et Constitution



ASSOCIATION POUR LE PATRIMOINE NATUREL ET CULTUREL DU CANTON DE VAUD
CASE POSTALE 727 - 1000 LAUSANNE 9

Les «Documents» de l'Association

Fille des Etats généraux du patrimoine tenus à Chillon un certain 6 décembre 1997, l'Association pour le patrimoine naturel et culturel du canton de Vaud se doit d'être présente sur la scène publique. Ce premier numéro des «Documents» concrétise cette exigence. A la différence d'un bulletin de liaison régulier et formel, la brochure éditée par le Comité sera à disposition des membres désireux de faire connaître leurs positions essentiellement à travers les groupes de travail. Dans notre publication, il sera donc moins question de faire l'inventaire de la «vie» de l'Association que de donner libre cours à une prise de parole engagée et réfléchie sur les domaines d'intervention qui nous concernent tous et qui touchent la gestion, la connaissance ou la reconnaissance publique du patrimoine naturel et culturel. Elle donnera autant les résultats de réflexions en cours que des expertises sur des sujets liés au patrimoine.

Puisse la série des «Documents» être le témoin de nos actions, des objectifs à atteindre et de nos aspirations.

Lausanne: Association pour le patrimoine naturel et culturel du canton de Vaud, 1998

*«Documents» de l'Association pour le patrimoine naturel et culturel
du canton de Vaud, n° 1, 1998.*

Sommaire

Une association en marche	3
Les statuts de l'Association pour le patrimoine naturel et culturel du canton de Vaud	5
Le logotype de l'Association pour le patrimoine naturel et culturel du canton de Vaud	7
La déclaration de Chillon	9
Le patrimoine pris en compte	11
Introduction au débat public du 21 avril 1998	15
La place du patrimoine dans la future Constitution vaudoise	17
La position du Comité	33





Une association en marche

Le 21 avril 1998, l'Association pour le patrimoine naturel et culturel du canton de Vaud a été créée à Lausanne. Elle fait suite aux Etats généraux du patrimoine, réunis le 6 décembre 1997 au Château de Chillon où une déclaration solennelle, en présence des autorités politiques, avait été proclamée; 270 personnes avaient alors pris connaissance du bilan dressé par un groupe de travail et avaient affirmé leur volonté de se structurer pour défendre le patrimoine du canton, sa valeur, sa diversité.

Trois axes d'activités ont été fixés pour lesquels des groupes de travail sont appelés à se constituer:

1. La connaissance
 - recensement des inventaires
 - critères d'évaluation des patrimoines
2. Les moyens
 - cadres juridiques
 - patrimoines et parrainages
 - infrastructures communes
3. Les acteurs
 - formation
 - pédagogie des patrimoines
 - promotion d'initiatives non étatiques et para-étatiques

La publication de «Documents» permettra de diffuser les états des réflexions ou des travaux des différents groupes.

«Documents» de l'Association pour le patrimoine naturel et culturel du canton de Vaud, n° 1, 1998.

Enfin, par le biais de conférences et de visites, l'Association tentera à la fois d'harmoniser les points de vue, d'approfondir des approches et des pratiques, de mettre en perspective des démarches, en offrant des tribunes d'expression et des espaces d'échanges d'expériences.

L'ensemble du dispositif se met progressivement en place. L'urgence est désormais à l'action et à l'amplification du mouvement des adhésions.

L'Association tirera sa force et son autorité de la qualité de ses travaux, du nombre de ses membres et de leur capacité à se mobiliser.

Nous invitons nos membres à faire connaître notre démarche de la manière la plus large possible. L'Association comme lieu d'expression est au service de tous ! ■

Le Comité

Gilbert Coutaz (président), Gilbert Kaenel (secrétaire),
Frédéric Sardet (trésorier),
Aymon Baud, Marie-Pierre Constant Knecht,
Jean-François Cosandier, Georges de Coulon,
Liliane Déglise Bitiqi, Pierre Hunkeler,
Jean-Louis Moret, Eric Teyssseire



Les statuts de l'Association pour le patrimoine naturel et culturel du canton de Vaud

Le 6 décembre 1997, les premiers Etats généraux du patrimoine naturel et culturel du canton de Vaud se sont tenus dans le cadre symbolique du Château de Chillon. Ils ont débouché sur une déclaration politique, un bilan de chacun des patrimoines sous forme d'une publication de 182 pages, et des perspectives d'action. C'est dans le prolongement de toutes ces initiatives que s'inscrit la création de l'Association pour le patrimoine naturel et culturel du canton de Vaud.

Dénomination, siège

1. L'Association pour le patrimoine naturel et culturel du canton de Vaud (ci-après l'Association) est constituée au sens des articles 60 et suivants du Code civil suisse.
2. Son siège est à Lausanne.
3. L'Association, à but non lucratif, est constituée pour une durée indéterminée.

But

4. L'Association a pour but de promouvoir la conservation et la mise en valeur du patrimoine naturel et culturel du canton de Vaud. A cet effet, elle tend, entre autres, à réunir les institutions et les personnes œuvrant dans ce sens et à défendre leurs intérêts.

Membres

5. L'Association comprend:
 - des membres individuels;
 - des membres collectifs.
6. Peut devenir membre toute personne physique ou morale qui en exprime le désir et déclare vouloir adhérer pleinement aux statuts de l'Association.
7. Chaque membre peut sortir en tout temps de l'Association en notifiant sa démission par écrit. Toutefois, la cotisation de l'année reste due.

8. La qualité de membre se perd par décision du comité après non paiement de la cotisation en dépit de deux rappels.

9. Le comité peut exclure tout membre qui, par son comportement, porte préjudice aux intérêts ou à la réputation de l'Association.

L'intéressé(e) peut recourir contre son exclusion à l'assemblée générale, en notifiant son recours au comité, par écrit et au moins dix jours avant l'assemblée générale.

10. Les membres de l'Association ne peuvent être tenus individuellement responsables des engagements de l'Association.

Organes de l'Association

11. Les organes de l'Association sont:
 - l'assemblée générale;
 - le comité.

Assemblée générale

12. L'assemblée générale est le pouvoir suprême de l'Association. Elle est ouverte à tous les membres. Les membres collectifs se font représenter par un(e) délégué(e) de leur choix.

13. L'assemblée générale se réunit en séance ordinaire une fois par année, avant le 30 juin, sur convocation du comité envoyée au moins quatre semaines à l'avance et comportant l'ordre du jour. Au cas où une modification des statuts serait soumise à l'assemblée générale, le projet de modification doit être remis à chaque membre en même temps que la convocation.

14. Une assemblée générale extraordinaire peut être convoquée par le comité ou à la demande d'un cinquième au moins des membres auprès du comité. Celle-ci sera convoquée dans les 45 jours après dépôt de la demande.

15. L'assemblée générale ordinaire a pour attributions de:
 - adopter et modifier les statuts;
 - nommer les membres du comité et les vérificateurs(trices) des comptes et leur donner décharge;



–approuver les comptes annuels, le rapport du comité et le rapport des vérificateurs(trices) des comptes;

–fixer le montant de la cotisation annuelle sur la proposition du comité;

–statuer sur les recours formés par les membres exclus;

–se prononcer sur toutes les questions portées à l'ordre du jour de la séance;

–décider de la dissolution de l'Association.

16. Les décisions de modification des statuts ou de dissolution de l'Association doivent être prises à la majorité des deux tiers des membres présents.

Comité

17. Le comité est formé de six à onze membres. Ceux-ci sont nommés par l'assemblée générale, pour une durée de 4 ans et sont rééligibles. Le comité s'organise lui-même.

18. Le comité a pour attributions de:

–administrer l'Association;

–exécuter les décisions de l'assemblée générale;

–prendre toute initiative pour atteindre les buts de l'Association;

–constituer des groupes de travail et les superviser;

–présenter à l'assemblée générale le rapport et les comptes annuels;

–convoquer les assemblées générales ordinaires et extraordinaires.

19. L'Association est valablement engagée par la signature de deux membres du comité.

Groupes de travail

20. Les groupes de travail sont constitués en fonction des besoins et des circonstances. Ils sont chargés de préparer des dossiers et/ou de conduire des actions concernant l'un ou l'autre aspect du patrimoine naturel et culturel du canton de Vaud.

Finances

21. Les ressources de l'Association sont:

–les cotisations;

–les dons et legs;

–et autres libéralités.

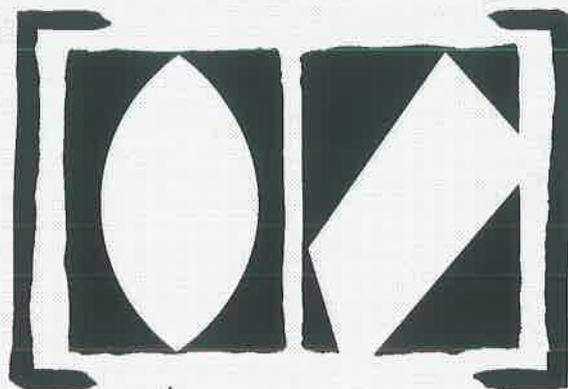
Dissolution

22. En cas de dissolution, l'avoir social net résultant de la liquidation sera attribué à une institution poursuivant un but similaire. Les membres du comité agiront comme liquidateurs. ■

Adoptés en assemblée constitutive, Lausanne, le 21 avril 1998.



Le logotype de l'Association pour le patrimoine naturel et culturel du canton de Vaud



ASSOCIATION
POUR LE PATRIMOINE
NATUREL ET CULTUREL
DU CANTON DE VAUD

Le logo est caractérisé par une bonne cohésion entre les différents éléments qui le composent:

- *Les accolades réunissent les deux notions, «nature» et «culture», contenues dans le nom de l'Association. Par leur présence puissante et fine à la fois, elles renforcent l'ensemble et transmettent l'idée de conservation. Le cadre ouvert traduit la volonté de l'Association d'intégrer le patrimoine dans la société et non de l'enfermer.*
- *Dans le rectangle de gauche, l'ovale symbolise la nature: goutte, graine, feuille ou arbre, un symbole universel.*
- *Dans celui de droite, le losange est le contraire et le complément de l'ovale. Avec ses angles et ses lignes droites, il est tableau, bâtiment, projection, livre... Il est créé par l'homme et reste en harmonie avec l'ovale, dont il est une évolution permise par la conscience, par l'intelligence.*
- *Le choix typographique ainsi que l'aspect manuel du trait rendent le message plus authentique et plus humain. ■*

Suzanne Pitzl



La déclaration de Chillon

Le patrimoine se présente sous les aspects les plus variés, que ce soit dans sa nature, son évaluation ou sa gestion. Interpellées par cette constatation dans leurs travaux de tous les jours et les responsabilités qu'elles assument dans le domaine du patrimoine, quelques personnes se sont réunies au sein d'un groupe de réflexion.

Ce groupe, qui siège depuis le 20 décembre 1995, s'est progressivement élargi à une quinzaine de responsables d'organismes publics ou privés. Pour légitimer sa démarche, il a collaboré avec un très grand nombre de partenaires concernés par la question du patrimoine dans le canton.

Sensible aux enjeux de la connaissance, de la conservation et de la mise en valeur du patrimoine, ce groupe a voulu témoigner de ses inquiétudes face à l'avenir, au-delà des difficultés financières conjoncturelles. Il a voulu agir positivement et améliorer la situation patrimoniale vaudoise.

Tenant à concilier les objectifs et les exigences de patrimoines fort divers –naturel et culturel– il s'est attaché, dans un premier temps, à définir le concept de patrimoine auquel il est quotidiennement confronté.

Définition

Le patrimoine correspond à l'ensemble des objets matériels, des produits culturels, héritage du passé ou témoins du monde actuel. Il est aussi bien naturel que culturel. Il est considéré comme indispensable à l'identité et à la survie d'une collectivité, et comme résultant de la manifestation de son génie propre. A ce titre, il est reconnu comme digne d'être sauvegardé et accru pour être transmis aux générations futures.

«Documents» de l'Association pour le patrimoine naturel et culturel du canton de Vaud, n° 1, 1998.

Déclaration

Une évaluation globale des modalités de gestion du patrimoine a été dressée à partir de questionnaires soumis à un très grand nombre de personnes gérant un patrimoine dans le canton et de réflexions menées par des sous-groupes thématiques. Ce sont les résultats de cette consultation qui sont remis officiellement, ce jour, aux autorités du canton de Vaud.

Réunis dans le cadre symbolique et prestigieux du Château de Chillon, ce 6 décembre 1997, les participants aux Etats généraux du patrimoine affirment:

- la notion de patrimoine est fondamentale et imprescriptible: il n'est pas de collectivité sans attache avec son milieu naturel ou sans mémoire;
- le patrimoine est aussi respectable et exigeant qu'il est divers; de ce fait, il nécessite une attention particulière des autorités et de la population pour assurer sa défense et sa transmission.

Sur le plan éthique

- Le patrimoine doit être respecté. Il ne doit pas être dégradé, séquestré ou falsifié. Eu égard aux intérêts fondamentaux de toute collectivité et aux droits de l'individu, il doit pouvoir être conservé, restauré, géré, étudié et transmis sans altération. Dans les cas où les effets du temps et les modifications dues à l'homme sont inévitables, le patrimoine doit être documenté de manière scientifique afin d'en transmettre au moins le souvenir aux générations futures.
- Le patrimoine doit être géré par des personnes respectueuses des codes déontologiques établis par les organismes faïtiers représentant les différentes corporations et associations concernées.

Sur le plan civique

- Le patrimoine n'est pas l'apanage d'une élite ni d'un groupe déterminé: il est l'affaire de tous.
- Le patrimoine doit participer du souci de formation des jeunes générations.

Sur le plan politique

- Le patrimoine, en tant que notion essentielle à la vie sociale, doit être pris en compte dans la



Constitution. Il est demandé qu'un article de la future Constitution vaudoise s'attache à faire valoir les droits et devoirs attachés à ce concept. Des dispositions législatives et réglementaires doivent davantage affirmer les divers domaines du patrimoine.

- L'organisation territoriale de la gestion du patrimoine vaudois doit être définie. Du point de vue naturel, les structures de gestion, de surveillance et d'information existantes doivent être renforcées. Du point de vue culturel, il faut coordonner les efforts par une action régionale cohérente et novatrice.

- Une réflexion sur la définition de centres de compétences et de partage des ressources doit être menée, tout en veillant à ce que les missions fondamentales et permanentes, fondées sur des critères non exclusivement financiers ou de rentabilité, soient poursuivies.

Sur le plan scientifique

- Le patrimoine alimente recherches et études fondamentales ou opérationnelles; celles-ci seront envisageables à la condition que la documentation scientifique du patrimoine par les instances qui en ont la gestion puisse être produite et diffusée.

- La gestion du patrimoine exige la mise en place d'une formation spécialisée de haut niveau. Celle-ci doit permettre d'aider, de conseiller, d'encadrer toute personne –bénévole ou non– participant à l'observation, à l'étude, à la protection et à la conservation du patrimoine.

Sur le plan économique

- Le patrimoine participe au développement économique; il est créateur d'emplois et contribue à maintenir les savoir-faire.

- Il s'intègre aujourd'hui dans toute démarche touristique.

Sur le plan pratique

- La gestion du patrimoine implique la coordination des activités et la reconnaissance des groupes, organisations, associations, individus qui œuvrent à ces tâches. Elle exige des choix.

- Dans les limites qu'impose sa conservation, il doit être connu et valorisé auprès du public, sans discrimination aucune. ■

Le texte original de la déclaration de Chillon, portant les signatures des participants aux Etats généraux du patrimoine du 6 décembre 1997, est déposé aux Archives cantonales vaudoises.



Le patrimoine pris en compte

Il n'est pas de la compétence de notre association de mener une réflexion sur le droit constitutionnel. Il nous a paru opportun, toutefois, de citer les articles «patrimoniaux» des deux projets de Constitution vaudoise qui ont été présentés lors de l'assemblée constitutive de l'Association, le 21 avril 1998; de même, il nous a semblé utile de présenter un certain nombre de lois fondamentales cantonales, pour juger de la place qu'elles réservent à la question du patrimoine naturel et culturel.

En préambule, notons tout d'abord que le vocabulaire juridique n'a pas l'habitude de se référer à la notion de patrimoine dans le sens où nous l'employons. Ne négligeons pas cette dimension linguistique qui rendra sans aucun doute difficile la reconnaissance d'une problématique globale du patrimoine dans le texte voté par la Constituante. A nous de faire preuve de persuasion.

Deuxième remarque: quoique de portée générale – mais qui s'en étonnera ? – les constitutions sont liées aux préoccupations du moment. Les droits et devoirs inscrits dans les constitutions de la fin du XVIII^e siècle et du début du XIX^e siècle ne sont pas identiques à ceux inscrits dans les constitutions postérieures à la Deuxième Guerre mondiale. Il suffit de lire la Constitution de la République fédérale allemande de 1949 et d'y constater la place tenue par la question militaire dans ce texte pour s'en convaincre. Cette historicité des textes fondamentaux est à nos yeux un argument supplémentaire pour faire valoir le besoin d'inscrire nos préoccupations dans le texte à naître. Refuser de voir entrer la question globale du patrimoine au nom de la tradition serait nier la nature même de l'acte de rédaction d'une constitution. Ne soyons donc pas timides et faisons valoir nos opinions, d'autant plus que la prise en compte du patrimoine reste généralement fragmentaire, même dans les textes les plus récents.

«Documents» de l'Association pour le patrimoine naturel et culturel du canton de Vaud, n° 1, 1998.

Le projet du groupe de travail de l'Etat de Vaud¹

Le projet définit les «tâches publiques» au chapitre 3 et intègre la question du patrimoine dans les articles suivants:

Art. 15

Le canton et les communes soutiennent la vie culturelle, notamment les activités créatives et scientifiques.

Ils favorisent l'enrichissement et la conservation du patrimoine artistique.

Art. 17

Le canton et les communes protègent la population contre la pollution et assainissent le milieu vital.

Ils sauvegardent le patrimoine naturel, les sites et les paysages, y compris la faune, la flore et la forêt.

Ils combattent le bruit et toutes les formes d'atteintes nuisibles à l'air, au sol et à l'eau.

Le projet du groupe «à propos» (version février 1998)

C'est au chapitre III intitulé «Tâches fondamentales de l'Etat» que l'on trouve les éléments relatifs au patrimoine:

Pour mieux saisir les enjeux du débat suscité par ce texte lors de l'assemblée de l'Association, nous citons les articles 16 et 17 en leur entier:

Art. 16. Les tâches prioritaires et intangibles de l'Etat sont :

–la protection de la famille, cellule fondamentale de la société, en particulier de l'enfance et de la jeunesse

–l'instruction publique gratuite et obligatoire et la formation professionnelle ou supérieure

–la santé, la prévention des maladies et les soins hospitaliers

–l'aide aux plus démunis, afin que nul ne vive dans des conditions incompatibles avec la dignité humaine

–la sécurité des personnes et des biens et la prévention des délits

–la mise à disposition de tribunaux indépendants.

Art. 17. Dans la mesure de ses moyens, l'Etat veille aussi aux tâches suivantes:

¹ Les articles de l'actuelle Constitution vaudoise sont présentés dans le débat public. Nous renonçons à les reproduire ici.



–mettre en place les conditions-cadre du développement économique équilibré du Canton, en tenant compte de la diversité des ressources régionales, dans le but de favoriser le plein emploi

–l'aménagement du territoire et la sauvegarde des sites, en particulier ceux qui sont protégés par la loi (art. 6 bis et 6 ter)

–le maintien de la vie et du patrimoine culturels

–le développement et l'entretien des voies et moyens de communication publics et privés pour favoriser la mobilité de la population et le développement des régions périphériques

–l'utilisation judicieuse des ressources naturelles

–la qualité de l'air, des eaux et de l'environnement en général

–l'intégration des étrangers qui ont choisi de vivre durablement dans le canton et qui en ont reçu l'autorisation.

Ailleurs en Suisse

Notre relevé repose sur la lecture des index thématiques des constitutions fédérale et cantonales. Nous avons systématiquement recherché les termes suivants: Heimatschutz, Landschaft, Paysage, Protection, Umwelt. Il va de soi que ce tour d'horizon ne prétend en aucune façon être exhaustif; il s'agit uniquement d'un outil introductif à la question patrimoniale, étant entendu que les interactions entre développement économique, aménagement du territoire et patrimoine impliqueraient de faire référence à beaucoup d'articles constitutionnels. Quant aux outils juridiques prévus par les constitutions pour agir, nous ne les avons pas mentionnés ici.

Au niveau fédéral

Constitution fédérale suisse (1874)

Au sein des dispositions générales de la Constitution fédérale, la question du patrimoine apparaît en divers articles, introduits au cours de l'histoire en fonction des modifications du contexte social, économique et scientifique.

L'article 24 est le plus ancien et traduit la vieille sensibilité de notre société à la question de l'eau et de l'exploitation forestière. Cet article concernant l'endiguement et les forêts est entré en vigueur en 1897. Il inscrit la «conservation des forêts existantes» au programme des tâches fédérales.

En 1962, l'article 24 sexies précise que la mission de «protection de la nature et du paysage» relèvera du droit cantonal quoique la Confédération soit autorisée «à légiférer sur la protection de la faune et de la flore», les marais d'intérêt national étant placés sous sa protection. L'alinéa 2 de cet article ajoute: «la Confédération doit, dans l'accomplissement de ses tâches, ménager l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, ainsi que les curiosités naturelles et les monuments et les conserver intacts là où il y a un intérêt général prépondérant». En 1979, un nouvel article imposait à la Confédération et aux cantons non seulement de veiller à l'aménagement du réseau des chemins et sentiers, mais de prévoir le remplacement des chemins et sentiers supprimés (art. 37 quater). En 1971, la lutte contre la pollution et le bruit est inscrite comme relevant de la législation fédérale (art. 24 septies).

En 1975, l'article 24 bis était adopté et spécifiait que la Confédération veillait à «la conservation des eaux» et à la mise en œuvre d'autres mesures de protection.

Dernier en date (1992) mais extrêmement important pour l'avenir, l'article 24 novies s'attaque à la délicate question du patrimoine génétique humain, animal et végétal au niveau fédéral. On relèvera que les articles 25 et 25 bis confient à la Confédération le soin de légiférer sur la pêche, la chasse et d'une manière plus générale sur la protection des animaux.

En 1996, dans le cadre de la politique agricole, le peuple confiait à la Confédération le soin d'encourager des exploitations «particulièrement en accord avec la nature et respectueuses de l'environnement et de la vie animale» (alinéa 3b); de même elle devait veiller à «protéger l'environnement contre les atteintes liées à l'utilisation abusive d'éléments fertilisants...» (alinéa 3d).

Au niveau cantonal

On ne s'étonnera pas de voir que l'attention portée au patrimoine est absente des constitutions cantonales les plus anciennes, leur mission première étant de définir et d'affermir les institutions politiques. Dans ce registre on citera les Constitutions de Fribourg (1857), Zurich (1869), Lucerne (1875), Bâle-Ville (1889) ou le Valais (1907).

En revanche, les constitutions cantonales adoptées après 1945 sont généralement beaucoup plus attentives à la prise en compte du patrimoine mais les variantes sont limitées.

Les projets qui ont été présentés par le groupe constitué par le Conseil d'Etat et par le groupe «à propos» sont fortement inspirés de ces approches. En particulier, dans la Constitution bernoise de 1993, la question des «moyens disponibles» du canton et des communes apparaît à l'article 30 comme condition de l'accomplissement des buts sociaux; on retrouve d'ailleurs mention de cette réserve dans d'autres constitutions cantonales alémaniques récentes telle que celle d'Appenzell (1995). Toujours dans la Constitution bernoise, le patrimoine est évoqué dans un chapitre concernant les «*tâches publiques*». L'article 31 concerne la protection de l'environnement et inscrit comme règle générale, le principe du pollueur-payeur. A noter que l'article 32 fixe «*la protection du paysage et du patrimoine*» en regroupant sous une même bannière : paysages, sites «*dignes de protection*», «*monuments naturels*» et «*biens culturels*».

On retrouve par ailleurs un souci évident à l'égard de la protection de l'environnement dans les articles concernant l'aménagement du territoire, l'énergie ou l'épuration des eaux (art. 34-36). L'agriculture et la sylviculture sont également liées au respect de l'environnement (art. 51).

On trouvera également mention des problèmes patrimoniaux dans les Constitutions d'Unterwald (1968, art. 30-31), du Jura (1977, art. 42, 45-46), d'Argovie (1980, art. 36, 42), d'Uri (1984, art. 42, art. 47-50), de Bâle-Campagne (1984, art. 102, 112-115), de Soleure (1986, art. 102, 114-117), de Thurgovie (1987, art. 75-82), de Glaris (1988, art. 22), d'Appenzell Rhodes

extérieures (1995, art. 29-35.) Ces articles sont généralement rédigés dans le chapitre des «*öffentliche Aufgaben*» (tâches publiques).

On notera que les Constitutions de Genève (1847) et des Grisons (1924) ont vu l'introduction de dispositions spécifiques sur la protection de l'environnement, respectivement en 1982 (art. 16ob) et en 1987 (art. 41bis). ■



Introduction au débat public du 21 avril 1998

Pour ce premier numéro des «Documents», c'est un dossier essentiel que nous présentons: la question du patrimoine au sein de la nouvelle Constitution vaudoise. La source du dossier, nous la devons à l'intéressant débat tenu le 21 avril 1998, lors de l'assemblée constitutive de notre Association. Remercions nos invités (le Groupe «à propos» emmené par Mme Marie-Hélène Miauton, MM. Bernard Voutat et Christian Séchaud) mais aussi les intervenants dans le public, qui permirent de clarifier bien des aspects de droit et qui osèrent porter leurs idées

avec conviction tout en respectant les positions contradictoires, démarche réjouissante et nécessaire à la vie démocratique de notre pays.

Sur la base d'une transcription fidèle du débat qui fut enregistré, un travail de réduction respectant le cours des débats a été opéré par le Comité, avec l'accord des principaux intervenants, pour présenter les faits saillants de la discussion. Des intertitres ont été rajoutés par la rédaction.

En conclusion de ce dossier, le Comité a résolu de prendre position sur cet objet. Ainsi pensons-nous faire acte civique et alimenter un débat qui va commencer, le principe de l'élection d'une Constituante ayant été approuvé par le peuple le 7 juin 1998. ■

Le Comité



La place du patrimoine dans la future Constitution vaudoise

Le débat public du 21 avril 1998

M. Séchaud: je ne suis ni constitutionnaliste ni spécialiste du patrimoine naturel ou culturel; je suis là en tant que connaisseur de la vie vaudoise et préoccupé par le débat sur la Constitution vaudoise, et aussi par le patrimoine culturel et naturel du canton.

Je constate que le débat pour l'instant a été focalisé sur la révision de la Constitution au travers de deux

interventions dans le cadre politique avant les élections. C'est devenu quasiment un enjeu électoral et certains ont été pris à partie, notamment le groupe de réflexion émanant du Département de Justice et Police qui a été considéré longtemps comme un groupe affilié à un ancien conseiller d'Etat – je peux dire ancien conseiller à partir d'aujourd'hui. Dans ce contexte-là, le débat a été biaisé; il semble maintenant avoir retrouvé un peu de sérénité et peut se révéler plus fructueux qu'il ne l'a été jusque-là.

Il est évident que ce débat est fondamental pour la société vaudoise puisque la Constitution a 143 ans, et qu'elle est devenue assez peu lisible à force de rajouts successifs qui ne lui ont pas toujours donné une meilleure cohérence, bien au contraire.

Le 7 juin 1998, le peuple vaudois acceptait à une très large majorité (80,29 %) le principe d'une révision totale du texte fondamental. Simultanément, il confiait le mandat à une Constituante plutôt qu'au Grand Conseil. Le dépôt des listes pour l'élection à l'Assemblée constituante est fixé à mi-décembre; le scrutin proprement dit se déroulera le dimanche 7 février 1999.

M. Bernard Voutat, né en 1958, docteur en sciences politiques et licencié en droit, est chargé du projet de révision totale de la Constitution vaudoise au sein de l'Administration cantonale depuis le 1^{er} octobre 1996. Un projet de nouvelle Constitution vaudoise, suivi d'un commentaire général, a été soumis entre janvier et mai 1998 à une large consultation publique. Le Conseil d'Etat qui avait adopté, le 9 avril 1997, le principe et les lignes directrices de la réflexion sur la Constitution, a adressé au Grand Conseil pour la session de septembre 1997 un rapport sur l'étape pré-institutionnelle du processus de révision totale de la Constitution cantonale.

Le groupe «à propos» s'autodéfinit comme un Groupe d'Analyses et Propositions Politiques. Il mène depuis plusieurs années un combat pour la réorganisation territoriale et institutionnelle du canton de Vaud. Il a rédigé et publié en août 1997 son propre projet de Constitution pour alimenter la réflexion. Aujourd'hui, il vise à présenter une ou des listes de candidats pour la future Constituante. Trois de ses membres ont participé au débat d'avril:

Mme Marie-Hélène Miauton, présidente du groupe, est installée dans le canton de Vaud depuis 1968. Mariée et mère de trois enfants, elle a fait des études universitaires (HEC Lausanne); elle a créé et dirige l'Institut d'études économiques et sociales, M.I.S. Trend à Lausanne. Au début de l'année 1995, elle a repris la direction du Groupe «à propos».

Mlle Colette Lasserre, étudiante en droit à l'Université de Lausanne, a participé d'emblée aux travaux du Groupe «à propos» sur la révision de la Constitution vaudoise. Elle y a fait valoir son regard de jeune Vaudoise, sa sensibilité féminine et ses compétences de juriste.

M. Georges Burdet a également fait partie du Groupe «à propos» dès sa mise en place. Sa longue expérience politique en tant que député et ancien Président du Grand Conseil a permis de confronter les propositions de changements du Groupe à la réalité de la vie politique et à ses contraintes. M. Burdet, agriculteur de profession, résidant à Ursins, a également fait valoir les intérêts et les préoccupations des zones non urbaines du canton.

M. Christian Séchaud, journaliste à la Radio suisse romande et responsable de la rubrique «Informations dans le canton de Vaud», a fonctionné comme modérateur du débat.

Les personnes de l'assemblée qui sont intervenues sont nommées, avec référence à l'institution ou à l'association qu'elles représentent. Cette précision n'est donnée que la première fois où leur nom apparaît.



La culture, je veux dire le patrimoine culturel ou naturel, a une part extrêmement congrue dans cette Constitution: l'article 6 bis et l'article 6 ter y font expressément référence – protection de Lavaux et de la Venoge –, de même que l'article 27, à certains égards, qui donne obligation au Canton d'organiser un scrutin populaire lorsqu'il s'agit de préavis en matière nucléaire ou en matière d'aérodrome.

Nous allons explorer ce soir les deux projets de révision de la Constitution, nous allons débattre précisément des points qui posent problème d'un point de vue strictement constitutionnel, et ensuite vous aurez la parole pour poser les questions spécifiques qui vous préoccupent.

M. Voutat, présentez-nous le projet du groupe qui émane du Département de Justice et Police.

L'avant-projet du Département de Justice et Police

M. Voutat: permettez-moi tout d'abord de vous remercier de cette invitation. L'avant-projet dit officiel – officiel parce qu'issu du Conseil d'Etat – a été réalisé dans la perspective de susciter le débat le plus large possible sur la révision de la Constitution et, au fond, de s'approcher des milieux intéressés par les différentes dispositions évoquées dans cette révision constitutionnelle, pour recueillir leurs réactions et leurs propositions susceptibles de l'améliorer. Aujourd'hui, je suis très heureux d'intervenir sur les dispositions qui concernent le patrimoine. Je dois bien avouer que je ne suis pas du tout un spécialiste de ces questions, mais j'ai lu avec beaucoup d'intérêt la brochure jaune [«*Le patrimoine vaudois existe, nous l'avons rencontré. Etats généraux du 6 décembre 1997*»] qui m'a été fournie, et j'ai pu remarquer – ce que j'ignorais – que la notion de patrimoine est une notion très étendue puisque le patrimoine est à la fois naturel, scientifique, technique, archéologique, historique, architectural...; le patrimoine concerne à la fois des archives, des bibliothèques et des musées; il est de nature audiovisuelle, sonore ou artistique... Je ne me doutais pas de l'étendue de cette notion ni de sa complexité.

La brochure en question met en évidence la fausse opposition entre le naturel et le culturel, et montre que la notion de patrimoine met en jeu des intérêts à

la fois publics et privés; elle souligne la problématique de la conservation, de la restauration et de l'exposition du patrimoine; enfin elle démontre que le patrimoine engage de nouveaux partenaires et implique un financement, de la part de l'Etat en particulier. On voit que la problématique est complexe et que l'opération qui consiste à subsumer cette complexité dans un texte constitutionnel, forcément concis et limité à quelques dispositions, relève peut-être de la gageure.

Le mérite de la brochure éditée par votre association est d'avoir montré l'étendue du problème, l'ampleur des enjeux. Si j'avais eu l'occasion de la lire plus tôt, je crois que le groupe de travail auquel j'ai participé aurait rédigé les dispositions dont je vous parlerai dans d'autres termes ! Aussi ai-je une plume et du papier pour noter vos propositions, qui pourraient être de nature à modifier nos travaux.

La Constitution actuelle: les articles 6 bis et 6 ter

Cela dit, je voudrais rapidement parler de la situation actuelle, faire une brève comparaison avec deux autres constitutions cantonales dont nous nous sommes inspirés – la Constitution jurassienne et la Constitution bernoise – et, pour terminer, faire le point sur les dispositions de l'avant-projet.

La Constitution actuelle comme l'a indiqué M. Séchaud, ne contient que deux dispositions concernant le patrimoine, introduites ces vingt – ou même trente – dernières années; il s'agit des articles 6 bis et 6 ter. L'article 6 bis, introduit par l'initiative populaire en 1977, concrétisée dans une loi de 1979, concerne la protection de Lavaux et l'article 6 ter celle de la Venoge. Cette deuxième disposition est plus précise que la précédente puisqu'elle contient quatre lettres qui indiquent les dimensions dans lesquelles cette protection peut être opérée. Je relève à cet égard que cet article n'a pas encore été concrétisé dans une loi d'application; celle-ci est en gestation, ce qui montre bien qu'il y a un certain nombre de problèmes de traduction d'un principe général – en l'occurrence la protection des sites – dans des dispositions de niveau législatif.

La loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites

Je relève, par ailleurs, qu'au niveau législatif précisément – et vous le savez sans doute – la protection du patrimoine fait l'objet d'une loi déjà ancienne, du 10 décembre 1969, «*sur la protection de la nature, des monuments et des sites*»; vous trouvez dans cette loi, à l'article premier, un certain nombre de dispositions générales qui indiquent au fond les différentes dimensions dans lesquelles l'Etat, à cette époque, envisageait la protection du patrimoine, les différents lieux, les différents domaines dans lesquels elle était envisagée. Un règlement d'application accompagne cette loi – je n'ai pas le temps de m'étendre sur ce sujet. Sachons que cette loi existe et qu'elle contient des dispositions beaucoup plus précises que celles qui figurent dans certaines constitutions cantonales.

Les constitutions des cantons du Jura et de Berne

J'évoquerai rapidement les exemples du Jura et de Berne pour signaler que, comme dans l'avant-projet dont je vous parle, les dispositions strictement relatives au patrimoine se situent dans les chapitres consacrés aux tâches publiques. Cette précision est d'importance car les dispositions qui figurent dans les chapitres définissant les tâches publiques ne sont pas extrêmement contraignantes, pour le dire dans le langage le moins technique possible: ces articles ne confèrent pas de droit subjectif au citoyen, mais assignent simplement un mandat à l'Etat pour la réalisation d'un certain nombre de tâches et d'objectifs, de la manière qu'il juge bonne. Par exemple, une des tâches de l'Etat consiste à favoriser le plein emploi, mais un chômeur ne dispose pas d'une voie d'action auprès d'un tribunal pour obtenir de l'Etat un emploi. Autre exemple, la cathédrale de Lausanne tombe en décrépitude: ni votre association, ni un membre de votre association ne disposent d'une voie juridique auprès d'un tribunal pour obtenir de l'Etat qu'il procède à la réfection de la cathédrale. Ce sont donc des dispositions peu contraignantes qui assignent à l'Etat un certain nombre d'objectifs et de tâches à remplir et qui constituent, au fond, un mandat donné au législateur.

Les dispositions relatives au patrimoine sont insérées tantôt dans le domaine de l'environnement, dans celui de la culture, dans celui de l'aménagement du territoire, tantôt dans ces trois domaines à la fois puisque la problématique du patrimoine les recoupe d'une façon ou d'une autre, inévitablement.

S'agissant de la Constitution jurassienne, la disposition relative au patrimoine figure dans un article consacré à la protection de l'environnement. La disposition est libellée de la façon suivante (à l'article 45): «*l'Etat et les communes sauvegardent la beauté et l'originalité du paysage de même que le patrimoine naturel et architectural*». Dans la Constitution bernoise, la protection du patrimoine figure dans un article consacré à la protection de l'environnement puisqu'il y est dit dans un sous-chapitre (article 32): «*le canton et les communes prennent en collaboration avec des organisations privées des mesures pour conserver les paysages et les sites dignes de protection ainsi que les monuments naturels et les biens culturels*». J'avoue avoir été un peu surpris par cette expression de «monument naturel» mais peut-être s'agit-il là d'une question de traduction de l'allemand en français.

Le patrimoine dans l'avant-projet: les articles 15 et 17

J'en arrive maintenant à l'avant-projet de Constitution qui intègre la notion de patrimoine à deux endroits différents, à l'article 15 et à l'article 17.

Sous la rubrique «culture», l'article 15, alinéa 2, prévoit que le Canton et les communes «*favorisent l'enrichissement et la conservation du patrimoine artistique*»; l'article 17, sous la rubrique «environnement», stipule que «*le canton et les communes sauvegardent le patrimoine naturel, les sites et les paysages, y compris la faune, la flore et la forêt*».

Comme je le disais en préambule, si j'avais eu connaissance plus tôt de l'ampleur de la problématique du patrimoine, peut-être aurions-nous été amenés à éviter, à l'article 15, l'expression «patrimoine artistique», puisque l'objectif de votre association est la sauvegarde du patrimoine dans toute son étendue. La notion de patrimoine artistique me semble restrictive dans le contexte de cet article.



Je tiens, pour conclure, à souligner que l'avant-projet que nous proposons à la discussion n'introduit pas de hiérarchie entre les différentes tâches que le Canton est susceptible d'assumer. Il appartiendra au Grand Conseil et aux autorités de définir à travers la pratique législative les priorités qu'ils entendent inscrire dans les textes de loi, et notamment – pourquoi pas – dans une révision de la loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites.

A propos de la protection de Lavaux et de la Venoge: les articles 6 bis et 6 ter de la Constitution

M. Séchaud: à vous Mme Miauton pour la présentation du projet du groupe «à propos». Je relève que, comme dans le projet dit officiel, les articles 6 bis et 6 ter tels qu'ils existent dans la Constitution actuelle ont été éliminés. Qu'est-ce que cela signifie ? Y a-t-il une raison à cela ?

Mme Miauton: ce n'est pas le cas chez nous.

M. Séchaud: ce n'est pas le cas chez vous ? Enfin, il en est juste fait mention.

Mme Miauton: en particulier de ceux qui sont protégés par la loi, c'est spécifique.

M. Séchaud: donc cela relève de la loi maintenant ? A votre avis, les initiatives pour la protection de Lavaux et de la Venoge relèvent de la loi et non plus de la Constitution ?

Mme Miauton: en les spécifiant ici, nous attirons l'attention du législateur et de l'assemblée constituante sur le fait qu'il faut tenir compte de ces deux initiatives inscrites actuellement dans la Constitution. C'est pour cela que nous avons voulu le préciser nommément.

M. Séchaud: par contre, dans le projet dit officiel, ça n'existe plus du tout, ça disparaît complètement ?

M. Voutat: en effet, ces deux dispositions ont disparu. Cela nous a été fortement reproché. L'idée était que nous procédions à une révision totale de la Constitution; il s'agit d'aller de l'avant et de ne pas regarder en arrière. La loi sur la protection de Lavaux existe, la loi sur la Venoge est en gestation. Si ces deux sites ne figurent pas dans la Constitution, cela

ne signifie pas qu'ils ne seront pas à l'avenir susceptibles d'être protégés. Cela dit, on peut parfaitement imaginer des dispositions complémentaires à l'actuel texte apportant des précisions et reprenant – pourquoi pas – à leur compte les articles 6 bis et 6 ter. Je relève quand même, par rapport au groupe «à propos», que je ne suis pas certain, d'un point de vue constitutionnel, que la simple référence aux articles 6 bis et 6 ter actuels suffise à rendre constitutionnelle la protection des deux sites concernés.

M. Séchaud: est-ce qu'il n'y a pas un risque de manquer de garanties si ces objets-là redeviennent exclusivement du domaine de la loi ? De garanties quant au respect de la volonté du peuple exprimée par les votations ?

M. Voutat: je crois que toutes les dispositions qui figurent dans l'actuelle Constitution ont été votées par le peuple à un moment ou à un autre. Le nouveau projet sera lui aussi voté. Il est certain que la soustraction de ces deux sites du texte constitutionnel constitue un recul par rapport à la volonté des initiants.

Mme Christiane Betschen-Piguet (Société d'art public): je ne suis pas juriste mais j'aimerais quand même prendre la parole à ce sujet parce que c'est le bureau dans lequel je travaillais – et moi en particulier – qui a fait la loi sur la protection de Lavaux; je connais donc bien la situation. Il fallait que l'initiative mette dans la Constitution le principe de la protection de Lavaux pour qu'une loi puisse être votée à ce sujet. Maintenant que la loi existe, il n'y a pas de raison d'avoir une référence spécifique à Lavaux; elle n'est pas abolie si l'on modifie la constitution. Si la constitution parle de protection du patrimoine naturel et bâti, cela donne une base juridique suffisante à la loi qui a été votée. Je crois donc que ce n'est pas une nécessité de reprendre exactement tous les addenda qu'il y a eu jusqu'à présent.

M. Séchaud: il est quand même plus facile de réviser une loi que de réviser la Constitution; la garantie n'est donc pas tout à fait la même ?

M. André Meylan (Parc jurassien vaudois): on sait que sur le plan fédéral comme sur le plan cantonal nos constitutions sont actuellement des fourre-tout indes-

criptibles parce que, suite à des tas d'initiatives, on y a mis des choses qui n'ont aucun sens dans une constitution; précisément, les deux objets que nous a proposés M. Weber (même si je suis un fervent protecteur de la nature) n'ont rien à voir dans une constitution.

M. Séchaud: je vous en prie, Mme Miauton, passons au projet du groupe «à propos».

L'avant-projet du groupe «à propos»

Mme Miauton: d'abord, je dois aussi vous remercier de nous avoir conviés. Depuis le moment où le groupe «à propos» a fait paraître son projet de Constitution, nous avons été fiers et heureux qu'il soit pris en compte par les différentes associations, les milieux politiques ou autres groupes qui l'ont lu et qui se sont dit qu'effectivement il pouvait jouer un rôle d'animateur de débat. Souvent, quand il y a deux projets, on est plus vite mis en appétit de discussion, a fortiori quand on n'est pas constitutionnaliste.

Le groupe «à propos» a différents groupes de travail; l'un d'eux s'est penché sur la Constitution au moment où nous avons appris, en tant que citoyens, que le Conseil d'Etat avait jugé bon de faire travailler un de ses départements et un de ses membres sur une procédure de révision éventuelle – dépendant de l'accord du peuple – de la Constitution vaudoise.

Je dois m'expliquer sur un point: on nous a dit, entre autres, en conférence de presse: *«Mais enfin, votre groupe de travail est un groupe politique; il est composé de libéraux, de radicaux, d'UDC et de gens hors partis, donc il est à droite»*. J'ai répondu avec une naïveté sincère: *«Ecoutez, si on voulait ouvrir le débat et si on voulait porter un autre regard, il était logique que nous prenions une perspective de droite puisque le groupe de travail du Conseil d'Etat adopterait plutôt une perspective de gauche»*. Ceci pour répondre à une objection que l'on nous a souvent faite, à savoir qu'il n'y ait pas eu de socialiste ou de popiste dans notre groupe. On ne les aurait pas refusés, soit dit entre nous !

Maintenant, peut-être est-il bon que je vous dise dans quel esprit nous avons abordé ce travail. Tout d'abord, je tiens à affirmer – et la simultanéité des travaux l'a

démonstré – que ce n'est pas un contre-projet. M. Voutat pourra vous le confirmer. Depuis le début, nous avons travaillé en essayant, non pas de collaborer, mais d'échanger des informations sur certains thèmes, de se tenir mutuellement au courant. Le Département de Justice et Police a bien voulu nous inclure dans sa procédure de consultation. J'ai l'impression que nous n'avons jamais été des ennemis et que nous ne nous sommes jamais regardés en chiens de faïence, je tenais à le rappeler.

Comment avons-nous travaillé ? En considérant deux choses: d'abord le fait que, n'étant justement pas dans un contexte partisan, ni officiel, il nous était tout à fait possible de faire table rase, de nous dire: *«puisque nous faisons là un travail sans être mandatés par personne, qui aura l'avenir qu'il aura, nous pouvons en toute honnêteté ne pas regarder la Constitution actuelle»*, et nous avons développé l'entier de notre projet sans la regarder. J'allais même dire sans regarder les autres constitutions. Nous étions dès lors investis d'un pouvoir extraordinaire et nous pouvions nous dire: *«si nous devons écrire la première Constitution pour ce canton de Vaud, à quoi penserions-nous, que changerions-nous, que ferions-nous ?»*.

Ensuite, nous nous sommes donnés une deuxième règle – et je crois que le résultat de notre projet vous confirmera que nous l'avons respectée strictement –: nous nous sommes dits que nous ne nous préoccupions pas de faisabilité politique. Souvent, par rapport à certaines de nos propositions, on nous dit spontanément: *«c'est bien joli tout ça, mais c'est complètement utopique et jamais les politiques ne l'accepteront»*. Nous sommes passés outre. La Constituante – ou le Grand Conseil – auront eux le devoir de tenir compte de la faisabilité politique. Notre tâche à nous est d'apporter un projet relativement neuf sur certains plans. On l'a jugé plus révolutionnaire que celui de M. Zisyadis, ce qui est tout dire quand même !

J'aimerais aussi rappeler, parce que je crois que c'est fondamentalement important, que nous n'avons pas voulu faire une Constitution juridique. Nous avons



sans doute, çà et là, au regard du juriste, des expressions malheureuses. Cet avant-projet, comme l'autre, n'est qu'un matériau pour l'assemblée constituante; nous ne pouvons pas nous substituer, ni nous «à propos» ni même le projet officiel, à la tâche de l'assemblée Constituante. Nous ne pouvons pas faire frein ou faire pression sur le processus démocratique et si ces deux avant-projets sont passés aux oubliettes lors des travaux de la constituante, il n'y aura absolument rien à redire. C'est un point important et cela explique pourquoi nous avons mis en avant le contenu – tout maladroît soit-il ici ou là – plutôt que l'élégance juridique qui peut rendre ces objets hermétiques pour une population non avertie.

L'esprit du projet vise à mettre en avant – c'est le terme de notre premier article – la liberté individuelle, la responsabilité et la solidarité. C'est important de les mettre ensemble. Notre objectif est de rétablir, partout où c'est possible, le sens de la responsabilité individuelle.

Des tâches intangibles et des tâches fondamentales

Nous parlons d'Etat dans notre projet alors que le projet dit officiel (que j'appelle, moi, – mais c'est gentil – «le petit livre jaune»), ne parle pas d'Etat mais du Canton et de ses structures. Nous parlons d'Etat pour une raison simple. Nous considérons que chaque canton est un Etat, c'est le sens même du fédéralisme, mais l'Etat chez nous a des tâches. Ces tâches, nous les avons délimitées en deux groupes :

- il y a des tâches intangibles (l'article 16): si elles ne sont pas remplies par l'Etat, il ne mérite plus le nom d'Etat. Ces tâches de l'article 16 sont des tâches non pas même prioritaires mais consubstantielles de la définition d'un Etat;
- il y a des tâches fondamentales (l'article 17), et c'est là que nous trouvons les articles concernant le patrimoine.

Je n'aimerais pas entendre que ces tâches sont non prioritaires ou que ces tâches sont même secondaires car ce n'est absolument pas l'esprit du texte ! Elles sont sous le chapitre des tâches fondamentales mais elles ne peuvent pas être considérées comme intan-

gibles. Si l'Etat devait garder une tâche utile, cette tâche serait avant tout la protection de l'individu au sens de la sécurité ou de l'éducation, de la famille, avant les autres tâches que nous énumérons et auxquelles nous accordons beaucoup d'importance.

Dans l'article 17, alinéa 3, il est spécifié: «*le maintien de la vie et du patrimoine culturels*», en 17.2: «*l'aménagement du territoire et la sauvegarde des sites*». Dans la mesure de ses moyens, l'Etat veille à ces tâches.

Aux articles 5 et 6, il est fait mention de l'utilisation judicieuse des ressources naturelles mais surtout «*de la qualité de l'air, des eaux et de l'environnement en général*». Nous avons là les articles touchant le patrimoine.

Dans la Constitution actuelle, il n'est finalement pas fait mention du patrimoine culturel ou de vie culturelle; mais deux initiatives y ont fait passer deux articles très spécifiques. La révision totale de la Constitution permettra de prendre en compte des problématiques qui n'apparaissent peut-être pas il y a environ 150 ans, qui ne semblaient ni prioritaires, ni dignes de figurer dans une Constitution. Le projet du groupe du travail du Département et le nôtre introduisent des articles sur le patrimoine – quelle qu'en soit la formulation réciproque. Cela prouve bien que nous sommes sensibles à votre problématique.

J'aimerais ajouter, tout comme l'a dit M. Voutat, que nous ne prétendons pas avoir fait une œuvre complète, tenant compte de tout. Nous avons lancé un certain nombre d'articles dont on peut débattre, avec des points de vue ou des prises en compte différents. Je vous remercie sincèrement de nous avoir invités parmi vous et je laisse la place au débat en vous remerciant de m'avoir écoutée.

Des tâches fondamentales, mais «dans la mesure de ses moyens»

M. Séchaud: on voit qu'il y a des tâches fondamentales, parmi lesquelles la protection du patrimoine dans le projet officiel; chez vous, ce sont des tâches fondamentales, mais l'Etat les réalise «*dans la mesure de ses moyens*». Qu'est-ce que signifie très concrè-



tement, ce «dans la mesure de ses moyens»; est-ce que vous avez une idée de ce que cela peut recouvrir ?

Mme Miauton: oui, et je crois que là, il faut être précis dans le vocabulaire. Nous parlons de tâches fondamentales. Le projet jaune ne parle pas de tâches fondamentales, il parle de tâches publiques. Ça ne l'engage pas plus que notre double articulation entre tâches «intangibles» et tâches «dans la mesure de ses moyens». Bien entendu, nous souhaitons que toutes ces tâches – puisque nous les jugeons fondamentales – soient exécutées au mieux, mais elles ne sont pas intangibles. Le projet jaune ne parle d'intangibilité nulle part. Donc, bien des tâches qui y sont spécifiées pourraient être examinées elles aussi sous l'angle de la possibilité de les remplir. Il en va de même, M. Voutat, dans les constitutions modernes qui vous ont servi et qui nous ont servi à tous de référence.

M. Séchaud: qu'est-ce vous entendez, quand même, par ce «dans la mesure de ses moyens» ? Est-ce que ça signifie que suivant les conditions ou les volontés de développement économique, ces tâches pourraient devenir, disons, «moins importantes», ou si elles entraient en contradiction avec les tâches intangibles, elles deviendraient, disons, secondaires ?

Des priorités pour la manne publique

M. Burdet: il ne s'agit pas qu'elles deviennent secondaires. Simplement, nous estimons que la manne publique doit être investie dans les tâches prioritaires et intangibles. D'autre part, nous ne voulons pas retirer de cette manne publique attribuée aux tâches prioritaires et intangibles, des ressources pour les affecter aux autres tâches. On ne veut pas économiser sur l'école pour le patrimoine par exemple. L'école a son enveloppe budgétaire et on doit trouver les moyens pour le maintien de la vie et du patrimoine culturels; il ne s'agit pas de dire: «pour l'école, on peut éventuellement faire des économies», et puis d'attribuer ailleurs l'argent ainsi économisé.

M. Séchaud: mais si, par exemple, un important projet susceptible de créer des emplois venait à entrer en concurrence avec un site particulièrement beau ou relevant de la protection du patrimoine, qu'est-ce qui

se passerait à ce moment-là ? Est-ce qu'il y a déjà une règle de conduite qui pourrait être déduite de l'avant-projet tel que vous l'avez formulé ?

M. Burdet: non. Les conditions cadres pour le développement économique sont dans le même article. Donc, dès le moment où une loi est soumise au Grand Conseil pour, si vous voulez, trouver des conditions cadres pour le maintien ou le développement culturel, cette loi doit automatiquement trouver des ressources financières pour permettre son application, mais en aucun cas aller chercher des économies dans d'autres tâches pour les affecter ici.

Mme Lasserre: je crois que c'est une question de principe. On a estimé que c'était au peuple qui vote la Constitution de dire quelles étaient les tâches prioritaires et lesquelles venaient ensuite, lesquelles étaient moins intangibles. M. Voutat l'a dit tout à l'heure: dans leur projet, c'est le Grand Conseil qui fait ce choix; or, nous avons estimé que c'est au peuple de faire ce choix primaire et ensuite au Grand Conseil d'arbitrer à l'intérieur de ces catégories.

M. Séchaud: est-ce le sens de la proposition telle que vous l'avez formulée, M. Voutat ?

Absence de hiérarchie entre les tâches, absence de priorités: renvoi aux droits sociaux fondamentaux

M. Voutat: tout à fait. Comme je l'ai dit, notre chapitre sur les tâches de l'Etat, qui n'a pas de portée juridique contraignante ni pour les citoyens ni pour le législateur – et c'est vrai pour le projet «à propos» comme pour le nôtre –, n'inscrit pas de hiérarchie entre les différentes tâches, ni de priorités. Ces hiérarchies et ces priorités figurent en revanche à un autre endroit de la Constitution, selon une distinction juridique entre les tâches publiques et les droits sociaux. Les droits sociaux seuls confèrent des droits subjectifs aux citoyens, le droit de saisir des juridictions; c'est au chapitre des droits sociaux fondamentaux, c'est-à-dire de ceux qui appartiennent à toute personne, que figurent les questions d'instruction publique, de santé, de logement, de formation et donc évidemment, les droits fondamentaux recourent les tâches dites prioritaires.



Bien entendu, et nous rejoignons le projet «à propos», les tâches qui figurent dans notre chapitre sont liées aux finances publiques, aux moyens et aux priorités que le Grand Conseil pourra donner dans sa politique, que les tâches soient dites intangibles ou non. Là aussi, je me permets une petite remarque, disons peut-être un peu juriste; nous avons prévu une disposition à l'article 21, autres tâches: *«le canton et les communes assument les autres tâches qui sont commandées par l'intérêt général qui découle de la loi»*. Nous nous sommes écartés d'un système prévu dans différents cantons qui exige l'énoncé explicite d'une tâche dans la Constitution pour que l'Etat puisse intervenir dans tel ou tel domaine. Nous nous sommes écartés de cette solution, mais, a contrario, cela signifie que dans l'hypothèse où l'Etat ne ferait plus rien dans le domaine de la protection du patrimoine dans son acception la plus large, alors les citoyens auraient sans doute une voie juridictionnelle à disposition; mais la question reste ouverte. A mon avis, cette hypothèse a peu de chance de se réaliser. Je vois mal l'Etat se désengager totalement sous quelque forme que ce soit, y compris à travers des subventions à des organismes privés, du secteur de la protection du patrimoine.

Possibilité de recourir

M. Séchaud: j'ai le sentiment – peut-être que je me trompe ? – qu'une des attentes de l'association que vous venez de créer est d'avoir une possibilité de recourir contre des décisions de l'Etat. Et si j'ai bien compris, vous voudriez faire figurer cette possibilité dans le cadre de la Constitution; est-ce juste à certains égards ?

M. Michel Glardon (éditeur et député vaudois): je ne crois pas que l'association que nous venons de créer s'est donné comme objectif d'intervenir dans ce type de débat; mais ce qui se passe actuellement, c'est qu'un certain nombre d'associations – la Société d'art public la première mais il y en a bien d'autres – viennent représenter des intérêts non pas individuels mais généraux: défense du patrimoine, de la nature, etc. Actuellement, le tribunal administratif conteste ces démarches et les deux avant-projets de constitu-

tion limitent encore ces possibilités de recours parce qu'il n'y a plus de droit subjectif. Les grenouilles des Grangettes ne peuvent pas se protéger elles-mêmes ! Le château de Chillon non plus ! Au nom du droit subjectif, les deux avant-projets nous font reculer. On aura des initiatives «Franz Weber» deux fois par année. L'argumentation donnée par Mme Betschen, disant: *«mais finalement, c'est entré dans la loi»*, n'offre aucune garantie au peuple qui a voté. Lavaux est à peu près protégé par une loi, mais dix ans après la votation, l'Etat n'a pas encore réussi à faire prendre des mesures concrètes de protection du bassin de la Venoge ! Il n'y a donc que la protection constitutionnelle qui existe.

Il s'agit dès lors de faire une nouvelle Constitution qui nous évite de devoir rédiger des articles un peu bizarres pour protéger les carrières, le pied du Jura, Lavaux, etc. Le peuple doit pouvoir dire que les sites, le patrimoine naturel et culturel sont protégés et que les associations qui s'en préoccupent ont le droit de les défendre, comme les citoyens ont le droit de défendre leurs droits sociaux dans la perspective de liberté générale.

Les deux avant-projets sont pour moi des éléments de débat; le patrimoine a été oublié jusqu'à maintenant. Tant l'ancien Département de Justice et Police que le groupe «à propos» vont revenir avec d'autres propositions. Le peuple vaudois, chaque fois qu'il a été consulté, a dit qu'il était extrêmement sensible au patrimoine. Alors, j'aimerais que les auteurs des avant-projets me disent dans quelle direction ils s'orientent pour améliorer leurs projets en ce qui concerne le patrimoine.

M. Séchaud: le tribunal administratif a effectivement montré qu'il essayait de limiter la possibilité, pour les associations, d'intervenir. Y a-t-il moyen de garantir cette possibilité dans une Constitution ou est-ce que ce n'est tout simplement pas du niveau constitutionnel ?

M. Voutat: la problématique soulevée par M. Glardon est fondamentale. Mais elle ne touche pas spécifiquement la question de la protection de la nature ou du patrimoine et peut avoir des répercussions dans d'autres domaines d'activités de la vie sociale. Il

s'agit de la qualité pour agir dans le cadre d'une procédure de recours. La qualité pour agir dépend d'un certain nombre de conditions, fixées par la loi, qui règlent le fonctionnement des tribunaux. Elle dépend également, actuellement, de la loi «sur la protection de la nature, des monuments et des sites» que j'évoquais tout à l'heure. M. Glardon n'est pas le premier à signaler cette lacune de notre projet, mais je ne suis pour l'instant pas certain que cette question spécifique de procédure juridictionnelle doive être inscrite dans la Constitution.

Je voudrais simplement relever que l'avant-projet dit officiel a introduit un contrôle de la constitutionnalité des lois et décrets du Grand Conseil, ainsi que de la légalité des arrêtés et décisions du Conseil d'Etat et des autorités administratives, ceci sur recours. C'est un contrôle général et abstrait, avant la mise en application des textes législatifs, qui ne résout pas la question de la qualité pour agir mais ouvre un accès très large à des juridictions pour le contrôle de la constitutionnalité; certains, d'ailleurs, le dénoncent au grief que le contrôle de la constitutionnalité introduit la politique dans la justice et chez les juges.

Mme Miauton: nous aussi nous avons voulu mettre dans notre article 79 une cour constitutionnelle qui n'existe pas aujourd'hui – c'est étrange comme les travaux de deux groupes indépendants qui ne communiquaient pas la teneur de ce qu'ils faisaient, ont abouti sur certains points essentiels à des perspectives identiques –; nous avons introduit que l'une des sections du tribunal cantonal constitue la cour constitutionnelle cantonale à laquelle toute personne peut en appeler si elle estime qu'une règle de droit qui lui a été appliquée viole la présente Constitution ou la Constitution fédérale. La possibilité de recourir contre un acte jugé non constitutionnel donne de l'importance à nos tâches fondamentales parce que, si on les définit comme telles et qu'on les énumère, c'est pour qu'à un certain moment on puisse dire que ce qui est en train de se faire viole une tâche définie, comme la protection ou le maintien de la vie culturelle ou du patrimoine naturel. C'est un point que la Constituante pourra travailler, d'autant plus si vous lui communiquez vos préoccupations.

«Documents» de l'Association pour le patrimoine naturel et culturel du canton de Vaud, n° 1, 1998.

M. Séchaud: [à l'assemblée] bien, vous avez la parole pour poser des questions.

Définir la notion de patrimoine ?

M. Olivier Pavillon (Musée historique de Lausanne): je voulais souligner – pour aller dans le sens de M. Glardon – qu'il faudrait renforcer l'importance de la défense du patrimoine. La faiblesse de l'un et l'autre projets est de ne donner aucune définition de ce que représente le patrimoine naturel ou culturel. Or, il s'agit là de notions intrinsèquement liées à la définition de l'identité de l'Etat et il faudrait, dans le nouveau projet de constitution, leur porter beaucoup plus d'attention. A partir de là, ils s'inscrivent très naturellement dans les tâches fondamentales de l'Etat. Pour l'instant, dans les projets, le patrimoine apparaît comme quelque chose de «bien utile» alors que pour moi c'est une donnée fondamentale qui plonge dans les racines de l'Etat historique et qui nous mène dans le futur. La notion de patrimoine devrait apparaître de manière beaucoup plus explicite.

M. Voutat: ce n'est pas très juridique ni très réaliste car la plupart des notions qui sont comprises dans une Constitution et dans la plupart des textes législatifs sont des notions juridiquement indéterminées; et c'est le cas du patrimoine.

Je prends par exemple l'article 6 «égalité», notion pourtant fondamentale. Ce droit n'est absolument pas défini, mais fait l'objet d'une jurisprudence considérable. Au niveau constitutionnel, on se borne à faire figurer de grands principes et de grandes orientations; il est absolument impossible d'entrer dans le détail d'une définition. En revanche, au niveau de la loi, on peut entrer dans le détail. Celle de 1969 – même si certains d'entre vous la critiquent, sans doute à juste titre, parce qu'elle a une trentaine d'années – à l'article premier «dispositions générales», fait figurer six éléments de définition des notions de patrimoine, de protection, etc. C'est une question de niveau.

Cela dit, je reconnais que dans l'avant-projet, l'expression «patrimoine artistique» me semble restrictive. Nous aurions pu la supprimer pour retenir la seule notion de «patrimoine».



M. Meylan: je suis d'accord avec M. Voutat: il ne faut pas retomber dans le même travers et faire de la nouvelle Constitution le même fourre-tout que les constitutions fédérale et cantonales actuelles. Il faut garder une certaine sobriété, s'en tenir à l'essentiel. Le droit d'initiative cantonal donne tout loisir de faire des propositions de modification des lois, beaucoup plus faciles à modifier qu'une Constitution. La souplesse de la loi permet au peuple, au Grand Conseil, d'évoluer avec le temps; la Constitution non.

Mme Miauton: je doute qu'une assemblée constituante d'il y a huitante ans ait inclus dans la définition du patrimoine les mêmes éléments qu'aujourd'hui. Nous serions coincés constitutionnellement dans cette définition. J'ai vraiment l'impression, pour confirmer ce qui vient d'être dit, qu'il faut s'en tenir à une certaine sobriété. Nous, «à propos», nous nous sommes passés quelques fantaisies sur l'école, par exemple, qui nous semble être un élément fondamental. On nous a d'ailleurs fait remarquer qu'elles n'avaient pas leur place dans une Constitution. Pour les choses qui nous paraissaient vraiment d'une importance capitale, on a voulu donner du corps, ne pas simplement dire «l'Etat doit faire ça», mais dire «ça, c'est quoi?». On l'a fait pour l'école; on ne l'a pas fait pour le patrimoine. Mais effectivement, une Constitution doit durer assez longtemps et permettre l'évolution au lieu de l'empêcher par un cadre trop rigide. Je n'ai pas l'impression que ni M. Burdet, ni M. Voutat, ni moi, nous n'ayons pas envie de définir le patrimoine. Nous pensons que ce n'est pas le lieu, voilà tout.

De l'accès à la justice

Mme Anne-Lise Knopf (Association pour la sauvegarde de Corsier et environs): je ne suis pas juriste et encore moins constitutionnaliste. Dans le projet «à propos», l'article 67 stipule que «nul ne peut être privé de l'accès au juge compétent prévu par la loi»; est-ce que l'on peut considérer la personne morale? Ce qui permettrait de donner aux associations un accès à la justice par le biais de la Constitution et non pas de la loi qui, elle, peut être modifiée en tout temps par le dépôt d'une motion. On l'a vu pour «sauver Lavaux»: la loi a été assez facilement modifiée pour

permettre l'implantation de certaines constructions. Une loi ne garantit pas des droits fondamentaux..

Mme Miauton: je crois que vous faites écho à ce que je disais tout à l'heure en parlant de la cour constitutionnelle. La seule question est de savoir si, en dehors des personnes spécifiées dans les deux avant-projets et dans la Constitution actuelle, il faut attribuer à des associations la personnalité juridique et le droit d'intervenir. Doit-on les donner aux représentants d'un intérêt qu'on jugerait prépondérant? Dans les deux avant-projets, même si ce n'est pas très bien formulé, le patrimoine et la vie culturelle sont reconnus comme des tâches fondamentales de l'Etat; ensuite, effectivement, il faut voir comment les représenter: c'est le fond du problème.

M. Voutat: dans le système juridique suisse, la question de l'accès à la justice vise l'interdiction de l'arbitraire, le déni de justice; c'est une conséquence de l'article 4 de la Constitution fédérale. Cette problématique-là n'est pas tout à fait égale à celle de la qualité pour agir. Je sais qu'il y a des ouvertures au niveau du tribunal fédéral concernant la qualité pour agir en matière de recours de droit public, mais dans le canton de Vaud la situation actuelle est lacunaire à ce propos.

Une Constitution à vocation pédagogique

M. Glardon: c'est vrai, la question de la défense des intérêts immatériels n'a pas trouvé de solution ni dans la Constitution actuelle, avec ses mauvaises révisions successives, ni au niveau de la Constitution fédérale. On ne sait pas ce qui va advenir au niveau de Berne. Mais la Constitution vaudoise, de toute manière, devrait avoir un côté pédagogique; c'est-à-dire que si l'on veut que les citoyens se sentent tenus par ce lien social qui est écrit dans la Constitution, ils doivent pouvoir la lire et y trouver leurs droits. Il faut dire au citoyen vaudois: «voilà, dans le canton de Vaud, les droits constitutionnels qui nous paraissent importants»; qu'ils soient reconnus par une convention internationale, par la Constitution fédérale ou par la jurisprudence du tribunal cantonal ou du tribunal administratif, c'est parfaitement secondaire. Je souhaite une Constitution extrêmement explicite.

Pour le reste, les deux avant-projets ont l'immense intérêt d'introduire l'idée d'une cour constitutionnelle ou d'un droit de recours au tribunal administratif. Avant qu'une loi ne fasse des dégâts, une association ou une personne pourraient dire: «*mais cette loi est contraire à la Constitution !*» C'est une espèce de garde-fou pour les travaux du Grand Conseil. On sait que le Grand Conseil est parfois pris par des états d'esprit euphoriques et peut voter des lois... Que des citoyens, des associations puissent dire «attention !» est une bonne chose. Mais pour qu'une cour constitutionnelle ou le tribunal administratif puissent garantir le respect de la Constitution, encore faut-il que cette dernière dise quels sont les intérêts protégés. Cela ne sert à rien de pouvoir recourir au tribunal administratif ou à la cour constitutionnelle en disant: «*mais c'est contraire à la tâche fondamentale de l'Etat*» si la Constitution ne dit pas que c'est une tâche fondamentale de l'Etat de s'occuper de la culture, du patrimoine, de la création artistique, etc.

Mme Miauton: décidément, j'apprécie beaucoup ce que vous dites. On nous a souvent fait le reproche de spécifier dans notre projet de Constitution des choses qui de toute façon sont déjà dans la Constitution fédérale et que le Canton se doit d'appliquer. Mais dans une fédération comme la nôtre, les Etats sont les cantons et la Confédération n'existe que parce qu'il y a des Etats qui sont ces cantons. Donc, j'estime qu'il y a des choses fondamentales qui doivent envers et contre tout être mises dans notre Constitution cantonale. Le citoyen doit pouvoir s'y référer, y avoir accès – je ne sais pas si le citoyen lit tous les matins la Constitution fédérale ou les droits internationaux auxquels nous sommes soumis quand nous avons signé des accords. J'ai l'impression qu'il va falloir se battre dans une Constituante sur ce point-là.

Maintenant, sur la problématique du patrimoine, il faut améliorer notre projet sur la question d'une intervention auprès d'une cour constitutionnelle, même si cela ne donne pas lieu à un droit subjectif comme les droits spécifiés dans le projet du département.

Intervenant: j'en profite pour souligner que la panacée de la défense et de l'illustration de la conservation

du patrimoine ne se situe sans doute pas prioritairement dans les voies juridictionnelles, que celles-ci soient ouvertes à des individus ou à des associations, mais dans la capacité des individus et des associations à s'organiser, à faire des propositions, notamment au Grand Conseil, et à promouvoir une cause dans la société civile. C'est à travers la construction du rapport de forces dans les situations difficiles que nous traversons qu'on arrive à défendre et à illustrer des causes, beaucoup plus que dans les couloirs étroits des tribunaux.

M. Séchaud: d'autres questions ?

Retour à la question «intangible» et «prioritaire», «fondamental» mais non «secondaire»...

M. Aymon Baud (Musée géologique cantonal): plutôt un commentaire. J'ai pris connaissance des propositions du groupe «à propos» et j'y vois que les tâches fondamentales de l'Etat sont classées en tâches prioritaires et tâches secondaires. Pour moi, c'est une approche délétaire: il y a des choses importantes et puis d'autres, certes fondamentales, mais l'Etat y veille seulement «*dans la mesure de ses moyens*». On va mettre évidemment l'école d'abord, la santé, la police. Un certain nombre de corporations défendront leurs acquis en disant «*nous sommes intangibles*». Comment voulez-vous qu'un Etat qui serait amené par manque de moyens à saccager son patrimoine donne une instruction publique gratuite, une formation supérieure dignes de ce nom ? Mettre deux catégories, c'est tout à fait mauvais.

Mme Miauton: je ne suis résolument pas d'accord. Je pense au fond de moi que dans une situation de crise grave, tout amour que j'aie pour le patrimoine, toute référence que je puisse y faire dans l'éducation de mes enfants, dans ma propre vie, tout le désespoir que cela me causerait si l'on y attentait, je ne le mets pas, je ne peux pas le mettre avant la santé, avant l'école, la formation, avant la protection de la jeunesse; je ne peux pas. Il y a des tâches sur lesquelles on doit concentrer l'effort si on est en situation de crise. Tout le reste est prioritaire aussi, et dire «fondamental», ce n'est pas dire «secondaire». Ce texte ne contient pas le mot «secondaire».



Mme Danielle Mincio (Bibliothèque cantonale et universitaire de Lausanne): mais quelle qualité d'enseignement voulez-vous offrir sans livres ? Comment auriez-vous pu produire ce projet sans livres à disposition ? Sans livres, comment allez-vous construire vos lois ? Comment le citoyen va-t-il s'éduquer pour voter les lois qui lui sont présentées ? Il n'y a pas d'école sans livres, il n'y a pas de citoyen sans éducation du citoyen, sans lecture, sans bibliothèques, mais aussi sans environnement culturel, sans création artistique; il n'y a rien si vous ne proposez pas un avenir aux jeunes.

Mme Miauton: je suis d'accord avec vous, mais vous êtes un peu caricaturale. J'ai vécu dans des pays africains et sud-américains. Je vous promets qu'on peut faire l'école sans livres. Je le déplorerais, je serais désespérée, mais il y a encore quelque chose que l'on puisse apporter à une jeunesse même si nous étions sans livres, même si je ne sais quelle catastrophe nous amenait à nous trouver dépouillés, sans patrimoine.

Mme Mincio: non, je voulais dire que le patrimoine, de quelque type que ce soit, intervient dans toutes les notions fondamentales, mais que ce fait n'est pas assez connu et qu'on aura tendance à l'oublier, à le négliger quand il faudra faire des choix financiers. Si vous n'avez pas de livres de médecine, quelle santé ? Comment allez-vous soigner ? C'est une caricature pour dire simplement que l'aspect patrimonial devrait apparaître dans les tâches fondamentales de l'Etat parce qu'il se trouve à mon avis à ces niveaux-là aussi.

M. Jean-Marc Yersin (Musée suisse de l'appareil photographique): la préoccupation du patrimoine telle qu'on la vit maintenant, telle qu'on l'a démontrée à Chillon, est un fait relativement récent. Même à l'époque où les finances publiques étaient fortes et puissantes le patrimoine était peu pris en considération; aujourd'hui, on dénonce des manques flagrants, des institutions qui végètent, du patrimoine qui se dégrade. Il y a des musées où les dépôts sont en train de s'effondrer, des objets qui rouillent, une conservatrice indemnisée fr. 200.- par année. Avec la hiérarchie que vous proposez, ce qui est traditionnellement une

tâche de l'Etat trouvera toujours sa manne financière et les secteurs qui sont parents pauvres resteront parents pauvres. Le patrimoine c'est notre mémoire: un Etat qui perd la mémoire n'assure guère son avenir. En tant que représentants de ces institutions de conservation du patrimoine, il nous paraît nécessaire de vous amener à considérer la sauvegarde et la conservation de notre patrimoine comme une tâche fondamentale. C'est le message de fond qu'il faut que nous fassions passer.

Mme Miauton: je ne parle que pour moi et non pour mon groupe. Je ne peux, moi, en aucun cas, placer votre préoccupation au même niveau que les tâches dites intangibles dans notre projet. Si quelques objets du patrimoine devaient être mis en balance avec le salaire d'une institutrice pour les enfants de 7 ans, je n'hésiterais pas, en tant que politique. Il faut aussi se dire que le politique doit faire des choix.

La place du patrimoine dans la future Constitution... et dans les faits

M. Gilbert Coutaz (Archives cantonales vaudoises): dans les deux projets, le patrimoine apparaît mal et peu. Le propos est réducteur. Il y a un problème d'identité, le patrimoine n'est pas conscientisé dans l'un ou l'autre projet. Mais quels que soient les contours qu'on lui donne, l'inscription dans la Constitution a-t-elle une valeur contraignante ? En fait, c'est inscrit, mais on donne l'application qu'on veut ! Ce n'est pas un paratonnerre, on n'exclura pas le coup de Jarnac ou une approche très sauvage d'un certain nombre de projets. Le politique dira: «on a dû faire des choix».

M. Voutat: la réponse est: «oui». Ce catalogue de tâches publiques n'a pas de portée contraignante; c'est un mandat donné au législateur. Il ne confère pas de droit subjectif, ni aux citoyens, ni aux associations. Il a, je dirais, une dimension pédagogique. On imagine mal toutefois l'Etat se désengager totalement d'un secteur représenté dans cette énumération des tâches publiques. Par ailleurs, ces tâches publiques sont concrétisées, définies, précisées dans des lois qui, elles, confèrent un certain nombre de droits aux citoyens, dont celle relative au patrimoine.



M. Coutaz: je suis un peu sceptique. Le désengagement de l'Etat, vous dites: «*c' est impossible*». On voit très bien que la Confédération, dans les domaines qui nous intéressent, a manifesté une volonté très claire de désengagement et de report de charges sur les cantons. Que fait l'Etat en situation de crise ? On connaît le mot «moratoire», on connaît le mot «différé». On pourrait s'occuper du patrimoine une année sur cinq, une année sur dix, en fonction des moyens. Pensez à la décision récente du Grand Conseil: supprimer une année deux millions dans le poste budgétaire des acquisitions. Je ne crois pas qu'une Constitution empêche une collectivité de se désengager. Les moyens financiers ont pris le dessus sur la réflexion stratégique.

Mme Miauton: j'aimerais attirer votre attention sur notre article 17. Dans ces tâches que vous nommez secondaires – ce que nous n'avons pas fait, loin de là, puisque nous les appelons fondamentales, mais non intangibles –, nous mettons les conditions cadres du développement économique. Et nous le mettons sur un pied d'égalité avec la sauvegarde des sites, de la vie et du patrimoine culturels. Alors, je vous trouve un peu spécieux de considérer que nous traitons votre problématique à la légère quand, au contraire, nous la mettons sur un pied d'égalité avec les ressources que vous demandez. Cela me semble donner du poids à votre préoccupation.

La pesée des intérêts

Mme Knopf: mais est-ce que la Constitution est le lieu de la pesée des intérêts ? Il y a toujours une pesée des intérêts, mais elle intervient bien en aval. Je me demande si la Constitution est vraiment le lieu pour créer une hiérarchie ou si elle n'est pas plutôt le lieu pour poser des principes. La pesée des intérêts devra automatiquement se faire et l'école passera peut-être avant le patrimoine, mais je ne vois pas d'école sans patrimoine comme je ne vois pas de santé sans environnement. La santé est dans les principes intangibles mais comment aurait-on une santé si l'environnement était en décrépitude ?

Mme Miauton: mais comment aurait-on santé, patrimoine et école si l'économie était en décrépitude ? Or,

nous l'avons mise dans les tâches fondamentales. Mais vous savez, il y a des lois au-dessus des lois. Eh bien, on a mis dans l'article 16 les lois au-dessus des lois. Malgré tout le respect que je porte à votre cause, je pense qu'il vaut mieux une école sans patrimoine qu'un patrimoine sans école, c'est-à-dire sans enfants. Cessons de nous bloquer sur ces priorités-là: tout ce qui est en 16 et 17 est fondamental. C'est écrit en haut du chapitre: «*tâches fondamentales de l'Etat*».

M. Eric Teyssie (Monuments historiques, Service des bâtiments de l'Etat de Vaud): oui, mais les tâches prioritaires «*sont*» ! Dans la mesure de ses moyens, l'Etat y «*veille aussi*»...

Mme Miauton: mais bien sûr je suis d'accord avec vous. Mais, s'il n'y a pas d'argent et si j'ai un franc, je vous promets que je nourris, que j'instruis et que je protège l'enfant avant de protéger les pots en bronze qui rouillent même si je les adore. Je pense que notre responsabilité est de faire des choix et que l'application de notre liberté individuelle et de notre liberté politique est dans le choix; et le choix, c'est un renoncement. J'ai six tâches auxquelles on ne touche pas ou auxquelles je renonce en dernier. Mais c'est un point de vue personnel.

Des droits sociaux, des droits du peuple

M. Voutat: le débat porte sur les tâches publiques, sur les droits qui en découlent éventuellement, avec, en toile de fond, toute la problématique de la crise supposée ou réelle des finances publiques. Dans l'avant-projet jaune, nous n'avons pas prévu dans le chapitre relatif aux tâches publiques de priorité ou de hiérarchie entre les différentes tâches. Mais nous avons institué des droits sociaux, ce qui indique que, nous aussi au fond, nous avons d'une certaine manière institué une hiérarchie en prévoyant des droits sociaux fondamentaux intangibles qui appartiennent à toute personne et qui ne sont pas la même chose que des tâches fondamentales; des droits sociaux donc qui confèrent des droits subjectifs en matière d'instruction, de santé et de minimum vital.

M. Frédéric Sardet (Archives de la Ville de Lausanne): dans le prolongement de ce que dit M. Voutat. Votre



article 16, comme vous le disiez, c'est les lois au-dessus des lois. Je n'ai rien contre. Je dirais presque, sans vision polémiste au sein de cette assemblée, qu'il faut hiérarchiser ! Ça fait partie des droits de la population. Vous écrivez dans un de vos articles que le peuple est à la base du pouvoir politique; ça reste une démocratie. Le droit de ce peuple-là, c'est précisément celui de voir assurer la protection de la famille, la santé et les grandes notions qui dépassent justement les conditions d'application. Après, tout le reste, y compris la santé par exemple, est forcément «*dans la mesure des moyens de l'Etat*»: il n'y a plus de hiérarchie. C'est une simple question d'inversion du terme introductif de votre article 16 qui me fait problème. Vous partez de l'Etat au lieu de partir des droits du peuple, des individus constitutifs de l'Etat.

Si vous voulez faire un droit intangible de la santé et du niveau de vie, vous devez préciser que c'est la dignité humaine qui est derrière; mais chacun pourrait ergoter sur ce qu'est cette dignité humaine et chaque fois on pourra aller recourir au conseil constitutionnel que vous voulez mettre en place pour dire: «*ma dignité humaine n'est pas prise en compte correctement dans l'appréciation que j'en ai*». Je caricature.

En revanche, si vous écrivez clairement en termes philosophiques, en termes éthiques, en termes de bonnes conditions de la vie sociale, vous évitez peut-être ces effets de rupture parce que pour moi le fait de mettre les étrangers dans cette connexion bizarre entre la sécurité des personnes de manière générale et leur intégration, ça suppose forcément qu'au départ ces étrangers ne sont pas intégrés au sens fin du terme, alors...

Mme Miauton: je vois bien de quoi vous parlez mais je ne comprends pas votre raisonnement.

Droits sociaux et responsabilité individuelle

M. Sardet: la notion d'intégration pose problème ici. Si vous la décalez dans le propos, vous allez créer des réactions comme on en a ici à tous les niveaux et vous allez générer une explosion de réactions chaque fois référées à soi alors qu'il y a facilement – si j'ose dire – moyen d'éviter ça par une transformation de l'alinéa introductif de l'article 16 en ne parlant pas des

«tâches intangibles» de l'Etat mais des «droits fondamentaux des individus dans une société démocratique». C'est peut-être mal dire les choses, je n'en sais rien.

Mme Miauton: non, je ne pense pas. Je pense que vous touchez du doigt un des aspects de notre projet. En introduisant des droits sociaux, le projet du Conseil d'Etat rend les tâches encore plus prioritaires que nous: il les rend telles parce que ça devient du droit subjectif. Nous avons placé en priorité la responsabilité individuelle dans laquelle il y a celui de s'instruire et de s'informer aux sources généralement accessibles. Je comprends ce que vous voulez dire; ce qui vous gêne, c'est «*dans la mesure de ses moyens*» et vous avez raison de dire que tout le reste est aussi dans la mesure de ses moyens. Si j'ai zéro franc, je ne peux rien faire. Si j'ai des moyens X et qu'ils me suffisent seulement à remplir certaines tâches, il y en a de prioritaires et intangibles qui correspondent d'ailleurs grosso modo aux droits subjectifs qu'ont introduits dans leur Constitution les responsables du groupe de travail du Département. Les deux projets ont une perspective fondamentalement différente; mais dans leurs conséquences juridiques, à part justement sur ces droits fondamentaux qui donnent lieu à des droits subjectifs, ils ne peuvent pas être très différents.

Au fond de mon cœur, je pense sincèrement que la défense du patrimoine est de notre responsabilité individuelle prioritaire, en tant que politique, en tant que citoyen, en tant que passeur de notre culture et de nos références à nos enfants ou à notre environnement. C'est ça qu'on cherche à mettre en avant et je me demande, au bout du compte, si cette mise en avant-là, n'a pas plus de valeur et n'a pas plus d'effet concret et durable que la place accordée au patrimoine dans les projets respectifs du Département ou d'«à propos». Cela dit, je comprends très bien vos préoccupations. Je n'aimerais pas passer pour quelqu'un qui sort son pistolet quand on parle de culture !

M. Voutat: la question des tâches de l'Etat et de leur inscription dans un texte constitutionnel agite les juristes et les politiques: quelle est la portée de cette inscription ? Au XIX^e siècle, les constitutions canto-



nales et fédérales n'évoquaient absolument pas le moindre catalogue de tâches publiques, se bornant à définir des droits fondamentaux et l'organisation de l'Etat et des autorités. C'est le cas de l'actuelle Constitution vaudoise. Depuis une vingtaine d'années, sous l'effet d'un développement juridique au niveau international, les constitutions se sont mises à faire figurer des tâches publiques sans que cela ait nécessairement une valeur contraignante.

Je prends un exemple: le droit au travail. Toute la question est de savoir si cette notion de droit au travail confère la possibilité à tous les chômeurs de réclamer à l'Etat du travail ou si, au contraire, ce droit au travail indique simplement une tâche générale de l'Etat consistant à assurer le plein emploi, sans pour autant que ce droit confère la possibilité au citoyen de s'adresser à un tribunal. Même chose pour le droit au logement qui est un autre droit social; même chose pour le droit à la culture considéré comme un droit social.

C'est la raison pour laquelle les constitutions cantonales et fédérale adoptent ce principe de distinction entre les tâches publiques et les droits sociaux, ce que nous avons fait ici. Même les constitutions étrangères sont bien obligées d'établir ce qui relève d'un droit subjectif fondamental et d'une tâche ou d'un mandat confié à l'Etat. C'est une attitude d'esprit à acquérir que de voir progressivement figurer ces tâches publiques dans les constitutions. Le droit évolue. Pourquoi pas, dans une vingtaine d'années, le droit à la culture comme droit fondamental avec un développement considérable de l'étendue de ce droit et de son application ?

Epilogue provisoire...

M. Séchaud: alors, nous reprendrons le débat dans une vingtaine d'années. Pour ce soir, nous pouvons conclure. L'association que vous avez mise sur pied me semble favoriser la compréhension de votre problématique. On peut raisonnablement penser que la Constituante aura l'occasion de prendre contact avec vous. Enfin, je relève une phrase de M. Coutaz: tout à l'heure vous avez dit qu'il fallait que l'Association procède à une évaluation consensuelle des priorités res-

pectives dans le domaine du patrimoine. Je comprends qu'au lieu d'avoir une sélection idéologique, faite par des députés, des gens qui ne sont pas forcément des spécialistes du patrimoine, mieux vaut une sélection réfléchie; mais, dans tous les cas, il est nécessaire d'avoir une sélection. Peut-être la future Constitution le dira-t-elle ? ■

La position du Comité

Les projets de Constitution cantonale vaudoise présentés par le groupe de travail nommé par le Conseil d'Etat et par le groupe «à propos» n'innovent guère en matière de patrimoine et sont nettement insatisfaisants, tant dans leur conception du patrimoine que par la manière dont ils l'inscrivent dans leurs discours.

- 1. Le projet présenté par le groupe nommé par le Conseil d'Etat est fortement réducteur puisqu'il n'envisage en matière de patrimoine culturel que la dimension «artistique», perspective incapable de rendre compte de la diversité des formes patrimoniales.*
- 2. Le projet présenté par le groupe «à propos» s'articule autour d'une vision hiérarchique des tâches fondamentales de l'Etat. En distinguant les tâches intangibles des tâches «en fonction des moyens», le texte amalgame les principes constitutifs de l'action de l'Etat et ses modalités. Ce mélange, implicitement référé à la crise financière de l'Etat de Vaud et fortement marqué par la conjoncture, est malvenu. Il n'est nullement nécessaire sinon à des fins idéologiques: en effet, tâches intangibles ou non, le texte ne donne aucune possibilité de voir associer à ces déclarations d'intention une quelconque capacité d'agir.*

En conséquence, considérant :

- 1. qu'une reconnaissance formelle de la notion de patrimoine mérite d'être inscrite dans la nouvelle Constitution, comme base à l'action législative de l'Etat,*
- 2. que cette définition dans la Constitution doit refléter une conception novatrice du patrimoine, dépassant la dissociation traditionnelle entre nature et culture,*
- 3. que cette définition doit se fonder sur une position «responsable», le patrimoine étant présenté non comme une valeur absolue, mais comme un des éléments obligatoires de la construction toujours recommencée d'une communauté vivante et démocratique,*

l'Association pour le patrimoine naturel et culturel du canton de Vaud présentera, après une large consultation de ses membres ainsi que des institutions et associations intéressées, un projet d'article(s) constitutionnel(s). ■

© Association pour le patrimoine naturel et culturel du canton de Vaud, 1998

Reproduction autorisée avec mention de la source

