

CH_VB 2001-0420 475 vom 11. Februar 2003

Bundesverwaltung, 2003-02-11, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2001-0420_475

FR: CH_VB 2001-0420 475 du 11 février 2003

IT: CH_VB 2001-0420 475 del 11 febbraio 2003

Erwägungen

E. 29

novembre 2002 Au nom du Conseil fédéral suisse: Le président de la Confédération, Kaspar Villiger La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

476 Condensé Le Musée national suisse (MNS) est une vitrine importante culturelle de la Suisse et de ses habitants. Il doit pouvoir remplir sa mission – qui est de collectionner les objets ayant une importance historique et culturelle et de les rendre accessibles au public – en s'appuyant sur des bases nouvelles. Reprendre les collections de la Confédération, les exposer et les présenter au public suisse et étranger, offrir des possibilités de formation, contribuer à la recherche, sont des prestations qui doivent être fournies par une organisation de l'administration fédérale décentralisée disposant d'une plus grande autonomie. Les principaux interlocuteurs du MNS se trouvent hors de l'administration et sont organisés en entreprises. Un nouveau statut juridique permettra donc de tenir compte des conditions actuelles et de la transformation du MNS en un groupe de huit établissements. Le nouveau statut juridique permet au groupe de répondre davantage aux besoins de ses visiteurs et de réagir plus rapidement aux questions d'actualité. Parallèlement, le MNS doit être capable d'exploiter à fond son potentiel économique et améliorer sensiblement son autofinancement. Le statut de fondation facilite en outre le gain de fonds extérieurs et l'obtention de donations. C'est pour toutes ces raisons qu'il est proposé d'émanciper le Musée national suisse et d'en faire une fondation de droit public dotée de la personnalité juridique. Elle sera pilotée par la Confédération. Le Conseil fédéral nomme l'organe de direction stratégique, soit un conseil de fondation de sept membres au plus, ainsi que le directeur ou la directrice responsable des opérations. Il octroie un mandat de prestations de plusieurs années, concrétisé par une convention de prestations annuelle entre le Département fédéral de l'intérieur et la fondation. L'organe de contrôle examine régulièrement les finances et les outils de gestion, tandis que la fondation est soumise à la surveillance juridique complète de l'Office fédéral de la culture. La rémunération, par la Confédération, du mandat de prestations reste la source de financement principale du MNS. Les tâches de la future fondation sont définies par la loi. Elles consistent à collectionner une sélection aussi représentative que possible d'objets historiques, ainsi qu'à présenter et étudier les liens historiques. Le MNS doit encourager l'étude de la genèse du présent et donner ainsi des impulsions pour modeler l'avenir. Se pencher sur l'origine et l'histoire de notre pays signifie aussi aborder l'identité personnelle de chacun et celle de notre collectivité. C'est ainsi que le MNS peut contribuer à donner un sens au présent et à renforcer la cohésion du pays. Le choix des sujets abordés n'a cependant pas pour seul but de renforcer l'identité nationale, mais aussi de favoriser le dialogue entre les civilisations et par conséquent l'ouverture sur l'extérieur.

477 Le capital d'exploitation du MNS est constitué par ses objets historiques et ses collections culturelles, mais aussi par ses bâtiments mêmes, qui présentent un attrait particulier des points de vue de l'architecture, du cadre ou de l'urbanisme. Pour autant qu'elle le soit, la Confédération en reste propriétaire, tout en accordant à la fondation l'usufruit des objets de collection. Le rapport de droit relatif aux biens-fonds et aux bâtiments est régi par un contrat de droit public. Le personnel du MNS reste engagé et assuré sur la base de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers). Le Musée national suisse a été inauguré à Zurich en 1898. Le siège romand du Château de Prangins a été ouvert en 1998. Le MNS compte en outre six dépendances extérieures dans toute la Suisse. En 2001, le groupe comptait quelque 120 postes à temps complet, répartis entre 212 collaboratrices et collaborateurs, alors que 106 autres personnes travaillaient dans les services de direction et de surveillance et que 120 étaient chargées de mandats divers. Le personnel a géré quelque 800 000 objets et huit expositions permanentes, sans parler des 18 expositions temporaires. En 2001, toujours la maison mère, le siège romand de Prangins et les six dépendances extérieures ont accueilli 435 609 visiteurs (436 505 en 2000).

478 Message 1 Partie générale 1.1 Contexte 1.1.1 Création à Zurich Le Musée national suisse (MNS) fut fondé en 1890 par un arrêté de l'Assemblée fédérale.¹ Il était «destiné à recevoir et à conserver, d'après un plan déterminé, les antiquités nationales importantes au point de vue de l'histoire et des beaux-arts»² et à les exposer dans ses locaux.³ L'arrêté fondateur ne précisait pas encore le lieu d'implantation du MNS. Il formulait cependant des conditions pour le lieu que l'Assemblée fédérale désignerait comme siège. Le canton ou la ville choisie devait mettre gratuitement à disposition un bâtiment convenablement situé, équipé et digne d'accueillir la collection.⁴ En outre, les candidats devaient intégrer leurs collections historiques dans celles de la Confédération, afin qu'elles puissent être exposées au Musée national. Ils en gardaient toutefois la propriété.⁵ De nombreux candidats se mirent alors sur les rangs en décrivant à l'Assemblée fédérale les collections et objets qu'ils entendaient mettre à disposition de la future institution, voire lui offrir.⁶ Des particuliers, familles et organisations zurichoises proposaient aussi d'importantes contributions au Musée national, dont une donation de l'Antiquarische Gesellschaft. Ses objets figurent toujours parmi les plus importants des fonds.⁷ Au terme de vifs débats, Zurich fut désigné comme siège du Musée national.⁸ La décision était due en bonne partie aux biens culturels, collections et autres contributions proposées. La Ville de Zurich construisit alors la maison mère, qui se dresse toujours dans les jardins du Platzspitz. Les collections et donations annoncées furent remises au Musée national. Voilà pourquoi le Musée national est lié au canton de Zurich et à ses habitants non seulement du fait de son siège, mais aussi de par ses précieuses collections. De son côté, la Confédération avait déjà commencé à acquérir et collectionner des biens culturels, tout en soutenant les collections cantonales. Dès 1898, une grande partie de ces acquisitions fut également transférée au Musée national.

1 AF du 27 juin 1890 concernant la création d'un musée national suisse (RS 4 235). 2 Ibidem, art. 2. 3 Ibidem, art. 6. 4 Ibidem, art. 5. 5 Ibidem, art. 5 s. 6 Cf. «Zürich's Bewerbung – Zürich und das Schweizerische Landes-Museum, den hohen eidgenössischen Rätthen gewidmet», Zurich, décembre 1890, acte distribué à tous les membres de l'Assemblée fédérale d'alors. 7 Cf. contrat du 21 décembre 1889 et promesse de don du 18 juin 1891 de l'Antiquarische Gesellschaft Zürich. 8 AF du 18 juin 1891 concernant le siège du Musée national (RS 4 239).

479 1.1.2 Siège romand du Château de Prangins Depuis la Deuxième Guerre mondiale, la Commission fédérale du Musée national (CMN) se préoccupait activement de trouver un siège romand pour le MNS. Ses efforts aboutirent avec le concours des cantons de Vaud et Genève, qui avaient acquis le domaine de Prangins en 1974 et en firent cadeau à la Confédération, à condition que le MNS y installe son siège romand. L'idée était d'y présenter une exposition permanente de l'histoire et de la culture de la Suisse aux XVIIIe et XIXe siècles, complétée par des expositions temporaires. Prangins jetterait un pont culturel entre les différentes régions linguistiques de Suisse.⁹ L'Assemblée fédérale accepta la donation et institua le siège romand de Prangins en 1984.¹⁰ Lancée en 1983, la restauration du château se heurta à des difficultés imprévues qui en retardèrent l'ouverture. Celle-ci put cependant avoir lieu pour le centenaire de l'inauguration du Musée national suisse, le 18 juin 1998, en présence de Mme Ruth Dreifuss, conseillère fédérale, et des gouvernements cantonaux de Vaud et de Genève. Les jardins à la française du château avaient également été reconstitués et furent ouverts au public. Le Conseil fédéral avait accordé une haute priorité à la transformation du Château de Prangins en siège romand du MNS. A cause de leur durée, les travaux coïncidèrent avec la mise en place du Forum de l'histoire suisse, à Schwyz, et partiellement aussi avec la reprise et la construction du nouveau bâtiment du Musée des automates à musique (Seewen SO), ainsi qu'avec la rénovation du Musée de la Bären-gasse (Zurich). Il fallut donc repousser entre autres la rénovation de la maison mère, bien que la gravité des dégâts et l'insécurité concomitante aient nécessité une rénovation partielle en 1994.

1.1.3 Le Musée national au sein de l'administration fédérale Dès 1890, l'autorité chargée d'administrer le Musée national «sous la haute surveillance du Conseil fédéral» fut la Commission fédérale du Musée national (CMN), qui en élisait aussi la direction. Vu l'affectation spéciale des immeubles, bâtiments, installations et collections d'objets, ainsi que les compétences de la CMN, le Musée national fut qualifié dans le Message fondateur et par une partie de la doctrine subséquente comme un «établissement non autonome».¹¹ Par la suite, il fut assimilé à un office fédéral du Département de l'intérieur, y compris lors de la réorganisation de l'administration fédérale en 1979. En 1989, la Bibliothèque nationale suisse, l'Office fédéral de la culture et le Musée national furent regroupés pour constituer le nouvel Office fédéral de la culture, mais sans que la loi de 1890 ne soit modifiée.

9 Cf. Message du 17 août 1983 concernant l'installation du siège romand du Musée national suisse au Château de Prangins VD; FF 1983 III 1025. 10 LF du 5 octobre 1984 modifiant l'AF concernant l'institution d'un Musée national suisse; RO 1985 152. 11 Cf. Tomas Poledna (avec la collaboration de Matthias Hauser), Rechtsgutachten (Avis de droit) betreffend eine neue Rechtsform des Schweizerischen Landesmuseums, manuscrit Zurich, 6 janvier/27 avril 1999, p. 28; ci-après: Poledna, Rechtsgutachten.

480 1.1.4 Naissance d'un groupe de musées La loi a été conçue dans l'idée d'une institution limitée à un seul bâtiment à Zurich. En 1984, on l'a vu, le MNS a été complété par un siège romand au Château de Prangins.¹² Le Musée national s'étant enrichi entre-temps de six dépendances extérieures, on utilise depuis 1998 le nom de groupe MUSÉE SUISSE pour désigner la maison mère de Zurich (avec son centre de collection d'Affoltern), le siège romand du Château de Prangins et les six dépendances extérieures. Le tableau suivant donne une vue d'ensemble des membres du groupe: Membres du groupe MUSÉE SUISSE
Nom Fondation/ réouverture Centres d'intérêt Base légale Collaborateurs / surf.
d'exposition Visiteurs en 2001 (2000) Musée national suisse, Zurich 1898 histoire de la

civilisation, de la pré-histoire à nos jours LF du 27.6.1890 163/1813 13 000 m2 250 505
264 249 Château de Prangins (siège romand) 1998 histoire de la civilisation de 1750 à 1920
(de l'Ancien Régime à la Première Guerre mondiale environ) LF du 5.10.1984 9/45 3600
m2 45 624

E. 30

382 Château de Wildegg 1912 aménagement du paysage: château, jardins et ferme
testament de Julie von Effinger 1912 14/7 6090 m2 37 346

E. 30.7

122.8 Recettes -2.2 -2.5 -2.7 -2.7 -2.8 -2.9 -3.0 -11.4 Enveloppe financière fédérale 28.5
28.2 28.0 28.0 27.9 27.8 27.7 111.4 Taux de couverture des coûts en % 7.2 8.1 8.8 8.8 9.1
9.4 9.8 9.3 On a déjà été signalé que le plafond de dépenses a été calculé et évalué
longtemps à l'avance. C'est pourquoi le Conseil fédéral – au vu notamment de la situation
financière actuelle de la Confédération – a fixé le plafond de dépenses à un niveau rela-
tivement bas. Si ce montant devait s'éloigner trop fortement des conditions réelles, le
Conseil fédéral demanderait alors à l'Assemblée fédérale, dans le cadre de la dis-
cussion annuelle du budget, le montant effectivement nécessaire. L'autorité de sur-
veillance trouvera dans le reporting financier de la fondation les informations rela-
tives aux dépenses nécessaires à l'exécution du mandat de prestations.

544 3.1.1.5 Charges pour biens-fonds La transformation du MNS en une personne morale
indépendante fait que les biens-fonds sont mis à sa disposition dans le cadre d'un contrat de
droit public, ce qui impliquerait le versement d'une indemnité (fictive) à l'OFCL estimée à
14,2 mil- lions de francs par an.90 La valeur vénale des biens-fonds laissés en usufruit est
estimée à environ 400 millions de francs. 3.1.2 Conséquences pour les cantons Le projet
n'entraîne pas de charges supplémentaires pour les cantons. Les cantons d'implantation ne
devraient a priori pas non plus connaître de variations notables. 3.1.3 Conséquences pour
les autres musées La transformation du MNS en une fondation n'aura pas d'impact direct
sur les autres musées, même si une concurrence accrue dans certains secteurs n'est pas à
exclure. D'un autre côté, la fondation est tenue de coopérer et de coordonner, en sa qualité
de musée national. A ce titre, elle pourra apporter un soutien immatériel. Elle sera aussi
vraisemblablement en mesure d'offrir à des conditions avantageuses ses services et son
savoir-faire aux cantons et aux petits musées communaux et régio- naux. Nous considérons
que le changement de statut du MNS aura des effets essen- tiellement positifs sur les autres
musées. 3.2 Conséquences dans le secteur informatique L'environnement informatique doit
être entièrement réaménagé pour ce qui est de ses applications administratives. En effet, les
applications BVPlus et le système REFICO ne seront plus de mise. Il faudra reconsidérer
les rapports avec le service informatique du DFI (SGDFI). Un modèle de gestion
informatique devra être éla- boré dans le cadre des travaux de transformation, la
délocalisation (outsourcing) étant une option à examiner sérieusement. Les coûts
d'informatique figurent au ch. 3.1.1.2 dans le budget théorique et au ch. 3.1.1.4 dans le plan
financier. 3.3 Conséquences pour le personnel Le MNS sait la part décisive que ses
collaboratrices et ses collaborateurs ont dans son succès. C'est pourquoi ils sont associés
étroitement aux divers projets en cours. La fondation reprend les collaboratrices et les
collaborateurs aux conditions exis- tantes. La formation et le perfectionnement seront
intensifiés pour leur permettre de maîtriser encore mieux le renouvellement de
l'exploitation.

90 Estimation de l'OFCL du 10 avril 2002.

545 3.4 Egalité entre femmes et hommes Les efforts déployés aujourd'hui pour promouvoir l'égalité entre femmes et hommes sont intégrés au processus de transformation. Ils se traduisent par une plus forte présence des femmes dans l'institution, notamment aux postes de cadres. 3.5 Conséquences économiques Un musée national attrayant, avec un siège à Prangins et six autres établissements, ne peut avoir que des répercussions positives sur le pays en termes de marketing; il représente une plus-value touristique, sans parler des avantages liés à la création d'emplois qualifiés et de l'effet d'appel sur les prestations du secteur privé. L'accueil de congrès à Prangins, à Zurich ou dans les dépendances extérieures est également une possibilité à étudier de près. D'une façon générale, les investissements de la Confédération seront désormais mieux exploités et mieux commercialisés. Avec leurs collections et leurs objets, leurs reproductions et leurs droits, les musées sont en effet d'importants dépositaires de «matières premières» dans notre société de l'information et du savoir. Les répercussions du projet de loi sur l'économie peuvent donc être qualifiés de positives. 3.6 Frein aux dépenses Afin de limiter les dépenses, l'art. 159, al. 3, let. b, Cst. statue que s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs, les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses doivent être soumis à l'approbation de la majorité des membres de chaque conseil. Du point de vue du droit budgétaire, la création d'une fondation de droit public dotée d'une personnalité juridique propre ainsi que la décision portant octroi d'une enveloppe financière constituent une dépense nouvelle.⁹¹ Les dépenses récurrentes engagées pour la fondation excèdent le seuil de l'art. 159 Cst. Aussi le projet de loi est-il soumis au frein des dépenses. 4 Programme de la législature Le projet est mentionné dans le programme de la législature 1999–2003 du 1er mars 2000 (FF 2000 2230).

91 Rhinow/Schmid /Biaggini: Wirtschaftsrecht, §18, glose 64 in fine, p. 375.

546 5 Bases juridiques 5.1 Constitutionnalité Le projet se fonde sur l'art. 69, al. 2, Cst. Nous renvoyons le lecteur aux explications données dans le commentaire du titre et du préambule. 5.2 Forme de l'acte à adopter Selon les art. 163 et 164, al. 1, Cst., les dispositions importantes fixant des règles de droit doivent revêtir la forme d'une loi fédérale. Appartiennent à cette catégorie les dispositions fondamentales relatives aux tâches et aux prestations de la Confédération ainsi qu'à l'organisation et à la procédure des autorités fédérales. Le projet de loi contient de telles dispositions. Aussi doit-il être édicté sous la forme d'une loi fédérale. Cette dernière est sujette au référendum (art. 141, al. 1, let. a, Cst.). En vertu de la compétence de l'Assemblée fédérale de voter les dépenses (art. 167 Cst.) et sur la base de l'art. 17, al. 3 du projet de loi, l'arrêté fédéral concernant le plafond de dépenses peut revêtir la forme d'arrêtés fédéraux simples non sujets au référendum (art. 163, al. 2, Cst.). 5.3 Délégation de compétences législatives En vertu de son statut d'employeur, le conseil de fondation se voit déléguer le soin d'élaborer le règlement du personnel, mais sous réserve de l'approbation du Conseil fédéral. Le conseil de fondation est habilité par ailleurs à édicter des prescriptions internes sous forme de règlements. Il ne s'agit pas ici de délégation de compétence législative. Comme il n'y a pas besoin pour le moment de clauses d'exécution supplémentaires, on a renoncé à une disposition expresse sur la délégation de compétences législatives. 5.4 Rapports avec le droit européen Le projet est sans incidence dans l'optique du droit européen.

547 Table des matières Condensé 476 1 Partie générale 478 1.1 Contexte 478 1.1.1 Création à Zurich 478 1.1.2 Siège romand du Château de Prangins 479 1.1.3 Le Musée national au sein de l'administration fédérale 479 1.1.4 Naissance d'un groupe de musées 480 1.1.5 Collections du Musée national 481 1.1.6 Etudier, entretenir et conserver 482 1.1.7 Communication 482 1.1.8 Le Musée national, reflet de son histoire 483 1.2 Mutations sociales et tendances évolutives du Musée national 483 1.2.1 Rôle de l'histoire au XXI^e siècle 483 1.2.2 Vivre l'histoire 484 1.2.3 Lien entre le présent et le passé 485 1.2.4 Le musée, lieu de spectacle 485 1.2.5 Musée national et Internet 488 1.2.6 Mutations structurelles du public et des collections 488 1.2.7 Prémisses de la promotion de la culture 488 1.3 Le Musée national et son environnement 489 1.3.1 Les musées suisses et la coordination 489 1.3.2 Vue d'ensemble des musées suisses 489 1.3.3 Autres collections et musées principaux de la Confédération 490 1.3.4 Soutien fédéral à d'autres musées 492 1.3.5 Encourager la coopération 492 1.3.6 Un pont entre l'éducation et la science 493 1.4 Le Musée national suisse dans le contexte international 493 1.4.1 Concurrence et collaboration 493 1.4.2 Réforme des musées dans certains Etats d'Europe 494 1.5 Réflexions sur le statut d'autonomie 495 1.5.1 Financement 496 1.5.2 Personnel 496 1.5.3 Direction 497 1.5.4 Liberté d'action 497 1.5.5 Risques de l'autonomie 497 1.5.6 La réforme de l'administration des années 90 498 1.6 Avenir d'une fondation de droit public 499 1.6.1 Evaluation du meilleur statut juridique 499 1.6.2 Une réforme en trois étapes pour aboutir au «Nouveau Musée national» 500 1.6.3 Perspectives de l'avenir de la fondation 501 1.7 Résultats de la consultation des cantons d'implantation 502 1.7.1 Conception de la consultation 502

548 1.7.2 Accueil fait au projet et à ses principaux éléments 502 1.7.3 Autres remarques 503 1.7.4 Prise en compte des avis dans le projet 504 1.8 Requête du Musée suisse des transports (Lucerne) 506 2 Partie spéciale: commentaire du projet de loi 507 2.1 Commentaire par article 507 2.1.1 Titre et préambule 507 2.1.2 Dispositions générales (section 1) 507 2.1.3 Domaines d'activité (section 2) 509 2.1.4 Mandat de prestations et convention de prestations (section 3) 517 2.1.5 Organisation (section 4) 520 2.1.6 Objets de collection et musées (section 5) 522 2.1.7 Bien-fonds et musées (art. 16) 526 2.1.8 Financement (section 6) 528 2.1.9 Rapports de travail (section 7) 533 2.1.10 Rapports de droit (section 8) 535 2.1.11 Surveillance (section 9) 535 2.1.12 Dispositions finales (section 10) 536 2.2 Commentaire de l'arrêté fédéral allouant un plafond de dépenses à la fondation Musée national suisse pour la période de 2005 à 2008 538 3 Conséquences 539 3.1 Conséquences pour les finances et le personnel 539 3.1.1 Conséquences pour la Confédération 539 3.1.1.1 Vue d'ensemble 539 3.1.1.2 Compte de résultats prévisionnel 540 3.1.1.3 Estimation des recettes 543 3.1.1.4 Plan financier de 2005 à 2008 543 3.1.1.5 Charges pour biens-fonds 544 3.1.2 Conséquences pour les cantons 544 3.1.3 Conséquences pour les autres musées 544 3.2 Conséquences dans le secteur informatique 544 3.3 Conséquences pour le personnel 544 3.4 Egalité entre femmes et hommes 545 3.5 Conséquences économiques 545 3.6 Frein aux dépenses 545 4 Programme de la législature 545 5 Bases juridiques 546 5.1 Constitutionnalité 546 5.2 Forme de l'acte à adopter 546 5.3 Délégation de compétences législatives 546 5.4 Rapports avec le droit européen 546

549 Loi fédérale sur la fondation Musée national suisse (Loi sur le Musée national suisse, LMu) (Projet) 550 Arrêté fédéral allouant un plafond de dépenses à la fondation Musée national suisse pour la période 2005–2008 (Projet) 560

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message relatif à la loi fédérale sur la fondation Musée national suisse In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2003 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 05 Cahier Numero Geschäftsnummer 02.088 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 11.02.2003 Date Data Seite 475-549 Page Pagina Ref. No 10 126 974 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

E. 34

063 Musée suisse des douanes, Cantine di Gandria/TI ouvert en 1935, rattaché au MNS en 1978 histoire des douanes, conditions d'existence des gardes-frontières contrat avec la Direction supérieure des douanes 1978 (personnel de la Direction supérieure des douanes) 320 m2 22 406 20 799 Maison de la corporation Zur Meisen, Zurich 1956 collections zurichoises et suisses de porcelaines et faïences, XVIIIe s. bail à loyer de 1955 (personnel de la maison mère) 320 m2 19 261 19 721 Musée de la Bärengasse, Zurich 1976/1999 histoire des mœurs Ville de Zurich, 1730–1800 contrat Confédération/Ville de Zurich et statuts de la fondation 1975 9/8 900 m2 8 489 16 123

12 LF du 5 octobre 1984 modifiant l'AF concernant l'institution d'un Musée national suisse; RO 1985 152. 13 Par opposition au personnel fixe: experts, auxiliaires, collaborateurs payés par le canton de Zurich, surveillants (employés temporaires à Wildegg, par exemple).

481 Nom Fondation/ réouverture Centres d'intérêt Base légale Collaborateurs / surf. d'exposition Visiteurs en 2001 (2000) Forum de l'histoire suisse, Schwyz 1995 histoire de la civilisation et des mœurs helvétiques, 1300–1800 7e centenaire de la Confédération 1991; contrat avec le canton de Schwyz 1990 6/11 1660 m2 19 500 15 015 Musée des automates à musique, Seewen SO; collection H. Weiss- Stauffacher, Dr h.c. 1990/2000 instruments de musique mécaniques; collection Heinrich Weiss- Stauffacher, Dr h.c. contrats Confédération/famille Weiss; Confédération/canton de Soleure; LF du 27.6.1890 11/17 2600 m2 32 478

E. 36

Hans Rainer Künzle, Schweizerisches Bibliotheks- und Dokumentationsrecht, Schulthess, Zurich 1992, § 2, glose 15, p. 17; ci-après: Künzle, Bibliotheksrecht.

E. 37

Cité d'après le code professionnel de l'ICOM du 4 novembre 1986 (International Council of Museums (dir.), ICOM-Statutes – ICOM-Code of Professional Ethics, Paris 1996, p. 22 ss.

508 Art. 2 Forme juridique et siège Cet article définit la forme juridique et le siège de la fondation. L'art. 2, al. 1, instaure une fondation de droit public. La nouvelle personnalité juridique et la jouissance de droits civils qui en découle naissent à l'entrée en vigueur de la loi (art. 28, al. 1). La fondation Musée national suisse est une fondation de la Confédération qui, en cas de dissolution, reviendrait à l'Etat avec tous ses équipements, sa fortune et ses engagements. La personnalité juridique entraîne l'autonomie de la fondation en matière

d'organisation et de gestion. Etant donné qu'elle a son propre financement, il lui faut être indépendante du compte d'Etat de la Confédération et posséder sa propre comptabilité (al. 2). Ce statut implique qu'elle gère elle-même les fonds en espèces (trésorerie, gestion des liquidités), notamment en ouvrant un compte courant auprès de la Confédération (cf. art. 18). La loi sur les finances de la Confédération ne s'applique pas aux fondations indépendantes (déduction a contrario de l'art. 1 LFC). En conséquence, et en adoptant une comptabilité analogue à celle des sociétés anonymes (cf. art. 20), la Fondation peut aussi assurer les résultats de l'exploitation. Pour éviter les difficultés liées à un nom imposé par la loi, celui-ci n'est pas prescrit. Il est important toutefois que ce dernier se distingue du nom de la fondation pour le Musée national suisse, institution de droit privé créée par la Société pour le Musée national suisse afin de soutenir le MNS. En vertu de la pratique établie par le Tribunal fédéral, la fondation doit être inscrite au registre du commerce dès lors qu'elle a des activités commerciales.³⁸ Il est souhaitable de choisir une dénomination utilisable dans toutes les langues nationales et qui se rattache au nom actuel. La fondation a son siège à Zurich. On souligne ainsi la collaboration étroite et les rapports particuliers avec le canton et la Ville de Zurich, en raison de prestations lors de la création du Musée national et dans la sauvegarde commune du patrimoine culturel fédéral et cantonal (al. 1). La désignation du siège ne doit cependant pas être confondue avec celle d'un ou plusieurs bâtiments. Cela importait en 1890 (maison mère, Zurich) et en 1984 (siège romand du Château de Prangins), parce qu'il s'agissait alors de fixer les sites du MNS. La présente loi définit le siège d'une personne morale et non des bâtiments, collections ou sites d'exploitation. En matière de responsabilité, la nouvelle fondation est soumise à la loi fédérale sur la responsabilité.³⁹ Si, au mépris de la loi, un tiers subit un dommage de la part d'employés ou d'organes de la fondation dans l'exercice de leur fonction, le premier responsable est la fondation. Si celle-ci ne peut assumer le dédommagement, la Confédération intervient pour le montant non couvert (art. 19, al. 1, let. a, LRFC). Elle peut ensuite se retourner contre l'organe ou l'employé coupable. Si la Confédération est elle-même la victime du dommage, elle peut se retourner directement contre l'organe ou l'employé coupable; dans ce cas, la fondation est responsable à titre subsidiaire (art. 19, al. 1, let. b, LRFC). S'il y a litige entre la fondation et un tiers ou entre la fondation et la Confédération à propos des dommages et intérêts réclamés, la fondation a le droit de rendre des décisions, qui peuvent être contestées

E. 38

Voir aussi Riemer, *Stiftungen*, note 494, p. 310.

E. 39

LRFC; RS 170.32.

509 en dernière instance devant le Tribunal fédéral par un recours de droit administratif (art. 19, al. 3, LRFC). Dans la présente loi, on s'est inspiré essentiellement des réglementations prévues pour l'IPI et Swissmedic, de façon à conserver les mêmes modèles de pilotage et éviter de nouvelles dispositions spéciales.

2.1.3 Domaines d'activité (section 2) Art. 3

Tâches

Cet article énumère les tâches de la fondation. La fondation continuera à gérer les collections d'intérêt historique et culturel de la Confédération et à s'en servir pour faire connaître notre cadre historique. Elle encouragera la collaboration entre les musées suisses et contribuera à favoriser la cohésion nationale, la recherche d'identité et les échanges. – Le musée en tant qu'institution. La première tâche attribuée à la fondation est la gestion de

ses musées (al. 1). Or tous les établissements du MNS n'ont pas le même rang juridique. Le siège et le site de l'établissement principal ont été fixés à Zurich par une loi. C'est également une loi qui a créé le siège romand du Château de Prangins et l'a défini comme «passerelle entre les cultures». Une modification du nombre ou des tâches de ces établissements ne pourrait donc être effectuée que moyennant une adaptation de la loi par l'Assemblée fédérale. – Il en va différemment des six autres établissements du groupe MUSÉE SUISSE, dits dépendances extérieures. L'Assemblée fédérale est l'organe compétent pour créer des nouvelles dépendances extérieures. Le Conseil fédéral peut dissoudre des dépendances extérieures, le conseil de fondation disposant d'un droit de proposition (art. 16). – Fonctions principales. Il n'y a pas beaucoup d'organisations qui présentent une palette aussi vaste de produits, de services et d'activités qu'un musée.⁴⁰ Ces nombreuses activités sont d'ailleurs classées de façon très différente. Une démarche fréquente consiste à distinguer quatre fonctions principales: collectionner, conserver, étudier (recherches, documentation) et diffuser (expositions, manifestations, publications, forums d'idées). La définition de l'ICOM se fonde également sur ces quatre fonctions, mais y ajoute une cinquième: les expositions.⁴¹ Le présent projet de loi distingue deux fonctions principales, tout comme son prédécesseur de 1890: collectionner (al. 2, let. a) et diffuser (al. 2, let. b), mais y ajoute la recherche (al. 2, let. c). – Constitution de collections d'intérêt historique et culturel. Vu l'ampleur des collections du MNS, il ne sera jamais possible d'utiliser et de mettre en valeur en même temps tous les objets et témoins. En fait, chaque génération et chaque époque interrogent de façon différente les collections ou tel objet

E. 40

Cf. Vera Lückcrath, *Angebotsgestaltung bei Kunstmuseen im Spannungsfeld zwischen Bildungsauftrag und Markterfolg*, Bamberg 1993, p. 111 ss.

E. 41

Code professionnel de l'ICOM du 4 novembre 1986.

510 isolé. On ne peut donc prédire quelles collections et quels objets prendront un nouveau sens et une nouvelle importance à l'avenir. C'est pourquoi il faut concevoir les collections de façon plus large que cela ne paraît nécessaire ou prévisible, aujourd'hui et à moyen terme, pour le travail de communication ou de recherche futur. Il faut notamment les compléter jusque dans le présent.⁴² Le but du travail de collection est de constituer un «fonds représentatif» (al. 2, let. a, 2e phrase), puisque les biens culturels matériels ne peuvent tous être conservés.⁴³ Ce fonds représentatif ne doit d'ailleurs pas être constitué par le seul MNS. Conformément à sa mission de développement et de coordination (let. d), ce dernier veillera plutôt à fournir de la documentation et une vue d'ensemble du travail de collection réalisé pour les objets de valeur historique de notre pays, et à répartir les tâches, ce qui permettra aussi de ménager les ressources. Pour l'exécution de ces travaux, on respectera des normes de qualité: complétude, actualité, souci des groupes cibles et professionnalisme, innovation, respect du fédéralisme, devoir éthique de prudence⁴⁴ et transparence du discours. – Conservation. Dans les activités muséologiques, le travail de collection est étroitement lié à la conservation, la restauration, l'étude, la constitution d'une documentation et la sauvegarde (al. 2, let. a, 3e verbe). Avec les conservateurs-restaurateurs, les curateurs ont la responsabilité de gérer à titre fiduciaire les objets confiés à leur garde. Ce travail exige de vastes connaissances dans les domaines de

l'histoire, de la culture, du savoir-faire de la technique et des matériaux. – Communication. De nos jours, la communication doit être comprise dans un sens plus large qu'autrefois. Elle doit pouvoir entre autres disposer des objets de collection d'autres musées et appliquer les techniques de la mise en scène. Tout compte fait, c'est aussi la communication qui justifie la collection. Elle permet d'éviter le risque et le reproche de «rigidité muséale» des objets dans les rayons et les dépôts. En plus des imprimés, la communication se sert de plus en plus des moyens et médias audiovisuels, d'une part pour faire connaître les fonds et les expositions du MNS, de l'autre pour offrir une contribution autonome, le «musée virtuel» (cf. ch. 1.2.5). – Fonction politique du musée. Le présent projet de loi part de l'idée que collectionner des objets et témoins de l'histoire et de la culture et les montrer en les replaçant dans leur contexte sont des tâches politiques. Expliquer le présent de notre pays à partir du passé est une manière de poser les fondements de la compréhension mutuelle, de l'identité et de la cohésion nationale. Ce rôle peut être renforcé par l'échange d'objets de collection et d'activités de communication entre les régions linguistiques et culturelles de Suisse (al. 3), ce qui a d'ailleurs été l'un des buts de la création du siège romand de Prangins. Le MNS renforcera également sa présence au Tessin (al. 4). Le renforcement de l'identité et de la cohésion nationale aidera à son tour les gens à affronter non seulement les questions liées à l'intégration européenne, mais aussi celle de la croissance des interdépendances au niveau mondial. Face à

E. 42

Cf. notamment Furger, *Weg ins 21. Jahrhundert*, p. 96.

E. 43

Cf. Künzle, *Bibliotheksrecht*, § 14, glose 4, p. 311.

E. 44

Cf. en particulier le Code professionnel de l'ICOM du 4 novembre 1986.

511 la mutation profonde des grandes institutions sociales, le musée peut fournir des explications et favoriser le dialogue interculturel (al. 3). La caractéristique des activités d'un musée est de combiner objets, mise en scène et architecture. Le travail de communication exploite notamment l'atmosphère de bâtiments sis dans des cadres particuliers, comme la maison mère dans le parc du Platzspitz, à Zurich, le siège romand du Château de Prangins, ou le domaine seigneurial de Wildegg, avec sa grande ferme. La combinaison des bâtiments, des collections, des expositions et des personnes qui y travaillent crée un espace approprié pour toutes sortes d'échanges et d'expériences. Le spécialiste des musées Dieter Bogner souligne qu'à part les travaux de recherche et de collection, la tâche d'un musée reste encore et toujours d'améliorer les conditions d'existence du pays.⁴⁵ La définition de l'ICOM considère également le musée comme étant «au service de la société et de son développement».⁴⁶ L'idée qui inspirait la création de musées au XIXe siècle était de donner au pays de nouvelles idées en permettant aux gens de voir, d'essayer et de s'instruire. L'important est qu'un musée axe ses prestations sur les besoins du présent, démontre leur enracinement dans le passé et ose jeter un coup d'œil sur l'avenir. – Les objets de collection en tant que «biens culturels». Au musée, les principaux supports de la communication et de l'information ne sont pas le discours et la théorie, mais bien les objets. Ceux-ci sont qualifiés de «significatifs sur le plan de l'histoire culturelle» (al. 2, let. a) ou, plus simplement, «d'objets de collection». Or ces «objets de collection» sont des «biens culturels» au sens de l'art. 1 de la Convention de l'UNESCO.⁴⁷ Les objets sont des

biens culturels «meubles». La mission de la fondation est ainsi clairement dissociée de celle de la conservation des monuments, qui se consacre avant tout aux immeubles. Bien qu'un objet de musée reste toujours le même, il peut sans cesse être «interrogé» de manière différente et faire découvrir de nouvelles corrélations. Il permet aussi de vérifier des hypothèses et des corrélations plus anciennes. C'est cette authenticité, ce témoignage et «l'innocence» des objets de collection qui font la particularité et la force des musées. La généralisation actuelle des expériences vécues indirectement et les voyages dans le monde entier ont pour corollaire le besoin d'aventures authentiques et d'enracinement dans la réalité locale. Le musée répond à ces deux besoins. On peut dire des objets de collection d'un musée axé sur l'histoire de la culture ce qu'on dit des chefs-d'œuvre conservés dans les musées d'art: «Les œuvres d'art historiques se trouvent dans les musées parce qu'elles ont perdu leur patrie originelle – l'église, le château, la villa du marchand. En général, elles ont aussi perdu leur destination première. Dans leur nouvel environnement, le musée, elles ont dû trouver un cadre approprié, si possible

E. 45

«Museum der Zukunft. Konrad Tobler will vom Museums-Berater Dieter Bogner wissen, wie Museen Publikum anlocken» Interview, Berner Zeitung du 19 février 2000.

E. 46

Code professionnel de l'ICOM du 4 novembre 1986.

E. 47

Texte, cf. FF 2002 602 ss; Message du 21 novembre 2001 relatif à la Convention de l'UNESCO de 1970 et à la loi fédérale sur le transfert international des biens culturels (LTBC); FF 2002 505 ss. La Suisse n'a pas encore ratifié la Convention de l'UNESCO de 1970, qui ne s'applique donc pas encore à notre pays.

512 unique. La conception initiale du musée pouvait avoir été chronologique: présenter la succession historique des œuvres par pays, style ou tendance. De cette façon, les musées ont créé – chacun pour soi, mais tous ensemble – une vision (en évolution perpétuelle) de l'histoire de l'art basée sur les œuvres anciennes. C'est de là que les musées tirent leur autorité. Ils sont l'instance qui distingue le vrai du faux, le précieux du banal, sans préjugé d'ordre économique: le lieu de l'authenticité et de la qualité tangible (donc vérifiable). [...] Le musée continue à être responsable des critères, de la qualité et de l'authenticité de l'art, quels que soient les résultats. Il conserve aussi la responsabilité de tracer les contours de l'évolution de l'art. Mais cela ne saurait s'effectuer sans connaître l'histoire. Et comme le musée est là pour instruire les gens, cela ne va pas non plus sans communication, autrement dit sans discours ni concepts. La mission du musée lui vient en effet du siècle des Lumières [...]»⁴⁸ – Conservation de biens culturels importants pour le pays. Une raison importante de la création du Musée national à la fin du XIXe siècle a été la vente de biens culturels suisses à l'étranger. La fondation Musée national suisse se voit également confier pour tâche de combattre «l'exportation des biens culturels importants» (al. 2, let. e). La protection juridique des biens culturels suisses et de ceux d'autres Etats sera assurée par la loi fédérale sur le transfert international des biens culturels (LTBC), actuellement discutée à l'Assemblée fédérale.⁴⁹ – Le musée en tant que facteur économique. L'impact économique de la culture et l'importance des musées ont été étudiés du point de vue des retombées financières indirectes, et leur rôle éminent dans ce domaine a été mis en lumière.⁵⁰ La culture est un atout important pour la réputation d'une cité et attire les touristes. On

découvre aussi de plus en plus la valeur des objets en possession des musées, de leurs illustrations et de leurs liens avec l'histoire et la petite histoire (récits), en tant que matière première des futures industries basées sur le savoir et de la société de l'information. Les musées, leurs collections et leurs archives se voient attribuer une valeur économique et financière qu'on ne leur soupçonnait pas auparavant. Il n'y a cependant pas que la culture qui doit être considérée comme un facteur économique. Sur des marchés saturés, la compétitivité des entreprises dépend de plus en plus du «facteur culturel de l'économie».51 Cette énumération des tâches du musée circonscrit et délimite le champ d'action de la fondation, comme le veut le principe de spécialité.52

E. 48

Traduction de propos tenus par M. Uwe M. Schneede (directeur de la Kunsthalle de Hambourg), in: «Besinnungslose Experimente», DIE ZEIT n° 51, 13 décembre 2001, p. 48.

E. 49

Cf. Message du 21 novembre 2001 relatif à la Convention de l'UNESCO de 1970 et à la loi fédérale sur le transfert international des biens culturels (LTBC); FF 2002 505.

E. 50

12'. OFIT 13. Frais d'informatique CSI DFI 320 13'. SGDFI 320 14. Assurance objets 800 14'. Assurance de la Confédération 800 15. Divers (y compris conseil de fondation et enquêtes sur le public) 270 15'. Divers 270 16. = Charges totales (Fondation) 28 212 16'. = Enveloppe fédérale indirecte 28 212 C. Autres charges MNS C'. Recettes propres MNS 1. Acquisitions 1 000 1'. Recettes, ventes 1 455 2. Autres dépenses 1 500 2'. Contributions cantonales 345 3'. Legs/donations 700 4. = Autres charges (fondation) 2 500 4'. = Recettes et dons 2 500 D. = Total charges (fondation) 30 712 D'. = Total produits (fondation) 30 712
Commentaire du compte de résultats prévisionnel: Le groupe A comprend les dépenses de personnel et de biens et services figurant actuellement au budget de la Confédération, auxquelles sont ajoutés de légers facteurs de correction.

542 Le groupe B énumère diverses charges et prestations. 1. Les coûts des immeubles de la Confédération étant imputés globalement au crédit de l'OFCL, ceux des biens-fonds du MNS ne sont pas comptabilisés séparément. Comme il incombera désormais au Conseil fédéral d'établir ces coûts et de décider s'ils doivent être pris en compte ou non dans l'indemnité, aucun montant n'a été indiqué. 2. à 4. Le petit entretien sera désormais à la charge de la fondation, même s'il est assuré par l'OFCL. Il doit donc être pris en compte dans le budget de la fondation. Celle-ci devra aussi assumer les contrats de maintenance gérés actuellement par l'OFCL. Les charges de l'OFCL diminuent d'autant. 5. Les frais de téléphone, de portos et de banque sont assumés actuellement par l'Administration fédérale des finances. 6. Les véhicules de service actuels sont acquis et entretenus par le DDPS. 7. Le budget du mobilier du MNS est géré par l'Office fédéral de la culture. 8. La gestion du personnel occasionne des coûts à l'Office fédéral du personnel (OFPers). Elle sera désormais assumée par la fondation. Les coûts estimés se basent sur une évaluation des coûts de la délocalisation (outsourcing) de la gestion du personnel. Cette charge ne peut être retranchée du budget de l'OFPers. 9. Il en va de même des charges de la Caisse fédérale de pensions (future Publica) pour le MNS. 10. Le Contrôle fédéral des finances exerce son activité sur la base de son propre budget. Les charges pour l'organe de révision additionnel prévu par la loi doivent être assumées par la fondation. Il s'agit d'une nouvelle charge, qui ne figurait pas jusqu'ici au budget de la Confédération. 11. à 13. Les prestations

d'informatique fournies par l'OFIT et le Centre de services informatiques du DFI doivent être désormais payées par la fondation, qu'elles soient fournies par l'OFIT, le CSI ou un bureau externe. 14. La pratique constante de la Confédération a été d'assurer elle-même la majeure partie de ses risques. Dans les rares cas où de grands sinistres sont survenus, elle les a couverts par des crédits supplémentaires. De nouvelles charges n'apparaîtront que si la fondation ne peut plus recourir à l'assurance de la Confédération. Jusqu'ici, le budget de la Confédération ne comprend en effet pas de rubrique pour des primes d'assurance externe. 15. Le conseil de fondation se subroge à la Commission du Musée national et en reprend les charges financières. Les enquêtes auprès du public seront une nouvelle charge: elles fourniront des indications sur le rendement de l'activité du MNS (art. 170 Cst.). Ces charges ne figuraient pas jusqu'ici au budget de la Confédération.

543 Le tableau ci-dessus montre que les prestations ne peuvent pas toutes être attribuées à un office ou à un poste du budget de la Confédération, souvent parce qu'elles n'existaient pas (assurance objets, par exemple). Les surcoûts qui en résultent se situent cependant dans des limites raisonnables. Certains montants font partie de forfaits (tels que frais de téléphone, de port et de banque ou d'entretien des immeubles) qui ne doivent pas diminuer malgré la création de la fondation. Le groupe C affiche les charges que le MNS a assumées lui-même grâce à ses recettes, aux contributions des cantons et aux dons non affectés de tiers (donations de mécènes, dispositions testamentaires).

3.1.1.3 Estimation des recettes En l'an 2000, le MNS a perçu des entrées pour la première fois. Les futures recettes ont été estimées sur la base des entrées 2000 et 2001. Il faut tenir compte du fait que, de 2005 à 2008, pendant la fermeture – pour cause de rénovation et d'extension – de la maison mère de Zurich (qui encaisse près de deux tiers des entrées), il y aura sans doute un recul marqué des recettes. Après la réouverture, on espère une augmentation importante des entrées. Le double d'entrées (en deux ans) par rapport aux années d'avant la fermeture est considéré comme un objectif réaliste.

3.1.1.4 Plan financier de 2005 à 2008 Budget ordinaire Régime enveloppe financière Valeur en millions de francs

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total 4 ans Charges directes	21.9	21.9	21.9	21.9	21.9	21.9	21.9
Charges supplémentaires	6.3	6.3	6.3	6.3	6.3	6.3	25.2
Autres charges	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5
10.0 Total charges fondation							

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.