

CH_VB 2007-0827 6437 vom 21. September 2007

Bundesverwaltung, 2007-09-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2007-0827_6437_

FR: CH_VB 2007-0827 6437 du 21 septembre 2007

IT: CH_VB 2007-0827 6437 del 21 settembre 2007

Erwägungen

E. 21

septembre 2007 Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

6438 Condensé Le présent message a pour objet un projet de loi sur les musées et les collections de la Confédération. Premièrement, la nouvelle loi fédère les musées et les collections de la Confédération autour d'objectifs communs et leur assigne un mandat cohérent. Deuxièmement, elle jette les bases juridiques d'un Musée national suisse.

Politique de la Confédération en matière de musées La Confédération gère actuellement 15 musées et possède de nombreuses collections de biens culturels meubles. Ces différents musées et collections sont gérés dans une large mesure indépendamment les uns des autres. Leur coordination est inexistante; de même la Confédération n'a pas défini les objectifs qu'elle entend atteindre à travers eux. La loi fédérale sur les musées et les collections de la Confédération (loi sur les musées et les collections, LMC) changera cet état de choses. Elle les fédère autour d'objectifs communs et leur assigne un mandat cohérent. A l'aide de ces instruments, le Conseil fédéral entend mieux harmoniser entre elles les activités que la Confédération exerce dans le domaine des musées et poser les fondements d'une politique globale à laquelle tous les musées et collections de la Confédération auront à se conformer.

Musée national suisse En plus de définir pour la première fois la politique fédérale en matière de musées, le projet contient d'importantes innovations structurelles. Le groupe MUSÉE SUISSE actuel, formé du Musée national de Zurich, du Château de Prangins et de six autres musées, sera dans un premier temps rendu autonome sous la forme d'un établissement de droit public. Il sera ensuite redimensionné. L'établissement de droit public qui portera le nom de Musée national suisse sera composé de trois musées répartis sur trois sites (Zurich, Prangins et Schwyz) et d'un Centre des collections (Affoltern-am-Albis). En outre, les structures de gestion du Musée national suisse ainsi que le pilotage et la surveillance exercés par la Confédération seront modernisés et adaptés aux principes du gouvernement d'entreprise qu'elle a édictés.

6439 Table des matières Condensé 6438 1 Les lignes générales du projet 6441 1.1 Le contexte 6441 1.1.1 Les musées et collections de la Confédération 6441 1.1.1.1 Le groupe MUSÉE SUISSE sous sa forme actuelle 6441 1.1.1.2 Les autres musées et collections de la Confédération 6441 1.1.2 Le projet d'autonomie de 2002 6442 1.2 Examen des solutions possibles 6443 1.3 Les changements proposés 6443 1.3.1 Le pilotage de tous les musées et de toutes les collections de la Confédération 6443 1.3.2 Réorganisation des subventions allouées aux musées tiers 6444 1.3.3 Musée national suisse 6444 1.3.3.1 Historique et défis à relever 6444 1.3.3.2 Mandat et composition 6445 1.3.3.3 Autonomie 6445 1.3.3.4

Agrandissement du Musée national de Zurich 6446 1.3.4 Les autres musées et collections de la Confédération 6447 1.3.4.1 Les autres musées du groupe MUSÉE SUISSE actuel 6447 1.3.4.2 Les musées et collections d'art de l'OFC 6448 1.3.4.3 Les musées et collections de l'EPFZ 6448 1.3.4.4 Les collections de matériel militaire du DDPS 6448 1.4 Résultats de la procédure préalable 6449 1.4.1 La procédure de consultation 6449 1.4.2 Remaniement du projet envoyé en consultation 6449 1.5 Droit comparé et standards internationaux 6450 1.5.1 Droit comparé 6450 1.5.2 Les standards internationaux 6450 1.6 Mise en œuvre 6450 1.7 Corrélation entre les tâches et les ressources financières 6451 1.8 Classement d'interventions parlementaires 6451 2 Commentaire des articles de la loi 6451 3 Conséquences 6463 3.1 Conséquences pour la Confédération 6463 3.2 Conséquences pour les cantons et les communes 6464 3.3 Conséquences pour l'économie 6464 4 Programme de la législature 6464 5 Aspects juridiques 6465 5.1 Constitutionnalité et légalité 6465 5.2 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse 6465 5.3 Forme de l'acte législatif 6465

6440 5.4 Frein aux dépenses 6465 5.5 Compatibilité avec la loi sur les subventions 6465 5.6 Délégation de compétences législatives 6465

Loi fédérale sur les musées et les collections de la Confédération (Projet) 6467

6441 Message 1 Les lignes générales du projet 1.1 Le contexte 1.1.1 Les musées et collections de la Confédération 1.1.1.1 Le groupe MUSÉE SUISSE sous sa forme actuelle Le label groupe MUSÉE SUISSE rassemble depuis 1998 une communauté de travail formée de huit musées et du Centre des collections d'Affoltern-am-Albis, tous rattachés à l'administration fédérale centrale. En font partie le Musée national de Zurich (y compris son Centre des collections), le Château de Prangins, le Forum de l'histoire suisse de Schwyz et cinq autres musées. Le Musée national de Zurich, le Château de Prangins et le Forum de l'histoire suisse de Schwyz ont en commun, même si les priorités sont quelque peu différentes, de présenter l'évolution historique et culturelle de la Suisse depuis la préhistoire jusqu'à la période contemporaine. Les cinq autres musées du groupe ont une orientation plus proprement thématique: la porcelaine et la faïence suisses du 18^e siècle (Maison des corporations Zur Meisen de Zurich), l'histoire des douanes (Musée des douanes à Cantine di Gandria), l'histoire de la Zurich de l'époque des Lumières (Musée de la Bärengasse à Zurich), les automates et les boîtes à musique (Musée des Automates à Musique à Seewen), la culture d'habitat d'une famille patricienne bernoise à travers les siècles (Domaine du château de Wildegg). En plus des musées proprement dits, le groupe dispose du Centre des collections d'Affoltern-am-Albis, chargé de conserver et de restaurer les collections du groupe et d'en assurer la sauvegarde. 1.1.1.2 Les autres musées et collections de la Confédération Outre les huit musées du groupe MUSÉE SUISSE, la Confédération a d'autres musées et d'autres collections¹ de biens culturels meubles appartenant à l'administration fédérale, centrale ou décentralisée. Ainsi: – rattachés à l'Office fédéral de la culture (OFC): le Museo Vela, le Musée de la collection Oskar Reinhart «Am Römerholz», le musée du couvent de St-Georges, la collection d'art de la Confédération, la fondation Gottfried Keller, les Archives fédérales des monuments historiques et le Centre Dürrenmatt Neuchâtel (les deux derniers font partie de la Bibliothèque nationale suisse);

¹ La délimitation entre un musée et une collection est fluctuante. Les deux notions sont parfois employées indifféremment. La terminologie varie souvent en fonction du contexte historique.

6442 – l’Ecole polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ) a diverses collections scientifiques qu’elle conserve, aménage et met à la disposition des étudiants, des chercheurs et du public intéressé; les collections sont rattachées à ses différentes unités. Le Cabinet des estampes et les archives Thomas Mann sont deux des plus célèbres collections de l’EPFZ; – le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) a en charge une importante collection de matériel militaire historique.

1.1.2 Le projet d’autonomie de 2002 Le 25 novembre 2002, le Conseil fédéral a approuvé le projet de loi fédérale sur la fondation Musée national suisse assorti d’un message destiné au Parlement². Le projet prévoyait d’émanciper les huit établissements du groupe MUSÉE SUISSE et le Centre des collections d’Affoltern-am-Albis et de les regrouper dans une fondation de droit public dotée de la personnalité juridique. Après une première discussion préliminaire, la Commission pour la science, l’éducation et la culture du Conseil des Etats (CSEC-E) chargea le DFI de rédiger un rapport supplémentaire sur d’autres modèles possibles d’organisation du groupe MUSÉE SUISSE. Le rapport du DFI fut remis à la CSEC-E le 17 mars 2004. En février 2005, elle décida d’ajourner encore sa décision d’entrée en matière et chargea le DFI de lui présenter les éléments stratégiques et programmatiques d’une politique fédérale en matière de musées. Le DFI s’acquitta de ce mandat en présentant le rapport sur la politique de la Confédération concernant les musées (rapport du DFI sur les musées), que le Conseil fédéral approuva le 2 novembre 2005³. Par ses décisions du 15 décembre 2005 (Conseil des Etats) et du 14 mars 2006 (Conseil national), le Parlement renvoya le projet de 2002 au Conseil fédéral, en chargeant celui-ci de le remanier. Le renvoi du message de 2002 s’explique par les raisons suivantes: – premièrement l’absence d’une politique globale de la Confédération dans le domaine des musées, et notamment le fait de ne pas prendre en compte dans le projet la totalité des musées et collections de la Confédération; – deuxièmement, le Musée national suisse donne de lui une idée peu claire; il ne se positionne et ne se différencie pas clairement par rapport aux musées historiques cantonaux notamment; – troisièmement, la composition du groupe MUSÉE SUISSE, que le Parlement a trouvée arbitraire et incohérente. Il a été tenu compte de ces lacunes lors de l’élaboration du nouveau projet (cf. ch. 1.3).

2 FF 2003 475 3 Le rapport du DFI sur les musées peut être consulté sur le site de l’OFC (www.bak.admin.ch).

6443 1.2 Examen des solutions possibles L’OFC a examiné diverses possibilités de structurer les musées et collections de la Confédération. Les quelques pistes ainsi dégagées ont fait l’objet de discussions avec des experts extérieurs à l’administration lors de deux auditions. La fondation d’un établissement de droit public pour l’ensemble des musées et des collections de l’OFC et du groupe MUSÉE SUISSE y fut examinée comme une alternative à la nouvelle réglementation que nous proposons ci-après. De l’avis général des experts consultés, un tel méga-établissement décevrait les attentes en matière de cohérence et de synergies, et ne permettrait à aucune des unités qui le composent de se profiler. Un regroupement des musées et des collections en un établissement régional pour chaque partie du pays fut également examiné et clairement rejeté. Pour ce qui touche à l’organisation interne, au pilotage et à la surveillance du Musée national suisse tel que nous le proposons, le projet reprend les principes définis par le Conseil fédéral dans son rapport du 13 septembre 2006 sur l’externalisation et la gestion des tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d’entreprise).⁴ Le Conseil fédéral est d’avis que de tels principes doivent s’appliquer à toutes les unités administratives émancipées. Pour cette raison, il n’a

pas été jugé nécessaire de soumettre à un examen approfondi d'autres modes d'organisation interne; et par ailleurs, aucune autre solution n'est apparue objectivement fondée.

1.3 Les changements proposés

1.3.1 Le pilotage de tous les musées et de toutes les collections de la Confédération

La Confédération ne dispose pas à ce jour d'une politique expressément formulée concernant les musées. Preuve en est qu'à quelques exceptions près elle n'agit pas, mais qu'elle s'est toujours contentée de réagir à des initiatives isolées venant des milieux politiques ou privés. Ses activités dans le domaine des musées et des collections présentent la même inconsistance. Sans mandat général ni définition d'objectifs, les musées et les collections de la Confédération agissent chacun pour soi. Dans des domaines aussi essentiels que la politique de collection par exemple, les musées et les collections de la Confédération ne se concertent pas, ni entre eux ni avec les acteurs cantonaux et régionaux. La loi fédérale sur les musées et les collections de la Confédération (loi sur les musées et les collections, LMC) se propose de fédérer les musées et collections autour d'objectifs communs et de leur assigner un mandat cohérent. A l'aide de ces instruments, le Conseil fédéral entend mieux harmoniser entre elles les activités que la Confédération exerce dans le domaine des musées et poser les fondements d'une politique globale à laquelle tous les musées et toutes les collections de la Confédération auront à se conformer (cf. art. 2 et 4).

4 FF 2006 7799

6444

1.3.2 Réorganisation des subventions allouées aux musées tiers

La Confédération alloue actuellement des subventions régulières à huit musées de tiers et des aides financières ponctuelles à 55 autres. Les subventions se montent à quelque 7 millions de francs par année. Les crédits destinés à les financer se répartissent sur quatre départements différents. Il n'existe à ce jour ni formulation d'objectifs ni évaluations concernant le subventionnement des musées. Le choix des allocataires se fait au cas par cas et sans ligne directrice. Une telle situation est insatisfaisante. Les aides financières de la Confédération aux musées, collections et réseaux de tiers seront réglementées dans la loi fédérale sur l'encouragement de la culture (loi sur l'encouragement de la culture, LEC)⁵. La disposition prévue dans la LEC privilégie une politique de subventionnement fixant des priorités claires, et qui donne au seul OFC toutes les compétences en matière d'octroi des aides financières (à l'exclusion des aides financières au Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à Genève; en raison de ses étroites relations avec le Comité international de la Croix-Rouge, le Département fédéral des affaires étrangères conservera ses compétences pour ce musée).

1.3.3 Musée national suisse

1.3.3.1 Historique et défis à relever

L'histoire du groupe MUSÉE SUISSE et les défis qui l'attendent ont été largement évoqués dans le message accompagnant le projet de 2002 et dans le rapport du DFI sur les musées de novembre 2005. Les propos d'alors restent en grande partie pertinents et peuvent être résumés comme suit. L'évolution du groupe MUSÉE SUISSE, à partir du noyau originel constitué par le Musée national de Zurich fondé en 1890 jusqu'au groupe actuel composé de huit unités, s'est faite au gré de l'histoire et de situations nées de constellations particulières (notamment à la suite de dons et de legs). Les décisions prises n'ont jamais été l'expression d'une politique clairement formulée. Un tel développement, rythmé par les à-coups de décisions dépourvues de continuité, a eu pour conséquence qu'à l'heure actuelle, le groupe manque de cohérence globale et qu'il présente une sorte d'éparpillement thématique (cf. ch. 1.1.1.1). En raison du nombre élevé et toujours croissant de musées en Suisse, et de la concurrence qui leur est faite par l'industrie des loisirs et du

divertissement, il est indispensable de profiler davantage l'actuel groupe de musées et de mieux le positionner dans le paysage muséal suisse. Le Conseil fédéral propose de redimensionner le groupe MUSÉE SUISSE tel qu'il se présente actuellement, de réactualiser le mandat qui lui a été donné et de l'inclure dans un établissement de droit public qui porterait le nom de Musée national suisse (MNS).

5 FF 2007 4607

6445 1.3.3.2 Mandat et composition Il existe en Suisse de nombreux musées historiques. Les musées cantonaux se consacrent plus particulièrement à une thématique locale, régionale et peut-être parfois suprarégionale. Ils relatent en majorité l'histoire du canton qui les abrite à l'aide d'objets-témoins collectés sur le territoire cantonal. Pour réussir à se positionner dans le paysage muséal suisse, le MNS doit notamment se démarquer des musées historiques cantonaux et avoir une identité qui lui soit propre et le distingue de tous les autres. Si l'on entend définir en quoi consiste la spécificité d'un musée historique fédéral, il faut revenir brièvement à l'histoire du groupe MUSÉE SUISSE. Ainsi que l'indiquait déjà le message sur la loi fédérale du 27 juin 1890 concernant la création d'un musée national suisse, le Musée national de Zurich avait pour but à l'origine «de servir de grand livre d'images de l'histoire suisse» et d'illustrer le progrès de la culture jusqu'au 18^e siècle à l'aide de prestigieux objets culturels. Ainsi, attaché aux témoignages matériels d'une part, à la transmission des éléments fondateurs de l'identité suisse d'autre part, qu'ils viennent les uns et les autres de la préhistoire, du Moyen-Âge ou de l'époque moderne, le musée avait, dès sa création, parfaitement réalisé quelle était sa raison d'être. Il ne s'écarta d'ailleurs pas de ces deux missions pendant les décennies qui suivirent sa création. Mais pour l'avenir, le Conseil fédéral est d'avis que le MNS devrait poursuivre trois objectifs généraux de développement: – présenter l'histoire de la Suisse et de ses relations avec l'étranger; – étudier l'identité de la Suisse; – être un centre de compétences pour d'autres musées suisses. A la différence de la situation actuelle, le MNS ne devrait compter que des établissements susceptibles de s'intégrer dans son concept d'ensemble et d'apporter leur contribution à l'exécution du mandat donné par la Confédération. Pour cette raison, le MNS se composera des établissements de l'actuel groupe MUSÉE SUISSE qui sont clairement des musées historiques et culturels. Ce sont: le Musée national de Zurich, le Château de Prangins et le Forum de l'histoire suisse de Schwyz, ce dernier servant de lieu d'exposition du MNS en Suisse centrale. En outre, le Centre des collections d'Affoltern-am-Albis, qui abrite actuellement les collections du groupe MUSÉE SUISSE, sera intégré au MNS. Il aura un statut de centre national de compétences et offrira notamment contre rémunération ses prestations à d'autres musées et collections de Suisse. Les quatre établissements susmentionnés garderont leur nom actuel, qui figurera sous la dénomination principale de MNS.

1.3.3.3 Autonomie Le Conseil fédéral attend du MNS qu'il exploite mieux son potentiel commercial, qu'il augmente son taux d'autofinancement, qu'il vise à davantage d'efficacité, cherche à se rapprocher de ses visiteurs et intensifie la collaboration avec les tiers. Le Conseil fédéral estime que, pour remplir ces attentes, le MNS doit être aménagé en établissement de droit public. D'autres modèles d'organisation ont été examinés. Comme le DFI l'a exposé en détail dans son rapport du 17 mars 2004 à la CSEC-E,

6446 une solution dans le 3^e cercle du modèle dit des quatre cercles de l'administration apparaît comme la plus prometteuse. Le maintien du statu quo – le musée rattaché à l'administration fédérale centrale (1^{er} cercle) – n'est pas une solution valable; elle limiterait en effet par trop la marge de manœuvre du MNS. Une solution GMEB (gestion par mandat

de prestations et enveloppe budgétaire) apporterait par comparaison des avantages sensibles, notamment pour ce qui touche à l'efficacité et l'orientation vers la clientèle. Mais émanciper le musée en faisant de lui une organisation du 3e cercle amènerait d'autres améliorations considérables: il pourrait ainsi notamment s'adapter et prendre des décisions plus rapidement, avoir une plus grande flexibilité dans la gestion de ses ressources et davantage de facilité dans la recherche de ressources auprès de tiers. Une solution du 3e cercle créerait les conditions permettant au MNS de répondre à toutes les attentes du Conseil fédéral. Le rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise de septembre 2006 arrive à la même conclusion. Le groupe MUSÉE SUISSE actuel y est qualifié d'«entité fournissant des prestations à caractère monopolistique»⁶. Le rapport poursuit: «Les prestations à caractère monopolistique comprennent des prestations très hétérogènes et forment une large palette de tâches. Pour ces prestations, la concurrence libre est limitée par une défaillance du marché ou par des dispositions légales. Pourtant, les prestations fournies dans les domaines de la formation, la recherche et la culture entretiennent un certain rapport de concurrence avec les prestations similaires d'autres fournisseurs et peuvent être attribuées directement à des types de clients particuliers. D'où l'importance, pour les entités chargées de ces tâches, d'acquérir une renommée comme entité autonome, et d'être perçues ainsi par les milieux spécialisés et les clients potentiels (visibilité). L'autonomie les habilite enfin à disposer de leur patrimoine, ce qui les rend plus attrayantes pour les mécènes⁷.»

1.3.3.4 Agrandissement du Musée national de Zurich

Depuis son inauguration en 1898, le musée national de Zurich n'a jamais été rénové en profondeur. En mars 1994, sa fermeture partielle a été ordonnée parce que la sécurité des personnes et des objets de collection n'était plus garantie. En 2002, le Conseil fédéral a approuvé la rénovation complète et l'agrandissement du bâtiment. Les travaux de rénovation du bâtiment ont démarré en 2005. Mais la rénovation du bâtiment ne résout pas tous les problèmes: le musée doit aussi s'agrandir, d'une part parce que ses collections se sont considérablement développées depuis sa création et d'autre part, parce que ce n'est qu'ainsi qu'il pourra répondre aux exigences d'une gestion muséale moderne. La commission des constructions ad hoc instituée par le Conseil fédéral a pris acte le 30 mai 2007 de la planification finalisée des travaux d'agrandissement et du devis de 111 millions de francs correspondant. Les gouvernements du canton et de la Ville de Zurich ont annoncé leur intention d'allouer une contribution de 35 millions de francs et vont entreprendre les démarches permettant le déblocage de cette somme.

6 FF 2006 7827 7 FF 2006 7827

6447 Les prochaines étapes sont l'élaboration du projet de construction pour la fin de 2007, le dépôt de la demande de permis de construire au printemps 2008 et la présentation d'une demande de financement sous la forme d'un message sur les constructions à l'intention des Chambres fédérales. Pour autant que les engagements de financement soient tenus et que les procédures d'autorisation se déroulent sans encombre, les travaux d'agrandissement pourront commencer en 2013 dans le meilleur des cas.

1.3.4 Les autres musées et collections de la Confédération

1.3.4.1 Les autres musées du groupe MUSÉE SUISSE

actuel Il convient d'examiner de nouvelles solutions pour les cinq musées rattachés actuellement au groupe MUSÉE SUISSE, mais qui, aux termes de l'art. 6, ne seront pas intégrés au MNS: – Le musée de la Bäregasse: établi à la Bäregasse 20 et 22 à Zurich, le musée offre une surface d'exposition attractive et bien située, dont toutefois le Musée national de Zurich n'aura pas l'emploi quand son projet d'agrandissement aura été réalisé. La Ville de

Zurich, en sa qualité de propriétaire du bien-fonds, est à la recherche d'une solution de remplacement. Le MNS continuera d'utiliser les locaux jusqu'à l'entrée en service de ses nouveaux bâtiments. La Confédération dépense au total environ 327 000 francs par an pour les salles d'exposition de la Bäregasse. – La Maison des corporations Zur Meisen: la Confédération loue les locaux de la Maison des corporations afin d'offrir au groupe MUSÉE SUISSE une surface adaptée à l'exposition de sa collection de porcelaine et de faïence. La question de savoir si le Musée national de Zurich aura encore besoin des surfaces d'exposition de la Maison des corporations après son agrandissement demeure ouverte. La Confédération dépense au total environ 210 000 francs par an pour les salles d'exposition de la Maison des corporations Zur Meisen. – Le Musée des douanes à Gandria: le bien-fonds où se trouve le Musée des douanes appartient à la Confédération suisse. L'administration fédérale des douanes (AFD) paie annuellement 60 000 francs pour l'exploitation du musée. De plus, le Musée national de Zurich fournit jusqu'à présent gratuitement des prestations en personnel au Musée des douanes. Le Musée des douanes poursuivra ses activités sur son emplacement actuel. Les frais généraux sont à charge de l'AFD. Dans la mesure où l'AFD a recours aux prestations du MNS, elle continuera d'indemniser les dépenses qui en découlent. – Le domaine du château de Wildegg: le canton d'Argovie a déjà installé deux musées dans des bâtiments historiques: au château de Hallwyl et au château de Lenzbourg. Le domaine du château de Wildegg s'intégrerait bien dans le concept muséal du canton. Celui-ci a signalé à la Confédération son intérêt à une éventuelle reprise de Wildegg. Un groupe de travail se penche depuis le printemps 2007 sur les questions en suspens. Le MNS continuera à exploiter le domaine du château de Wildegg jusqu'à la conclusion des entretiens exploratoires sur un éventuel transfert au canton d'Argovie. La Confédéra-

tion dépense environ 1 million de francs par an pour le domaine du château de Wildegg (sans frais pour les bâtiments). – Le Musée des automates à musique de Seewen (MAM): à l'avenir, le Musée des automates à musique sera rattaché directement à l'OFC. Ce dernier laissera la plus grande autonomie possible au musée dans le cadre de sa responsabilité politique. Le musée est trop petit pour avoir sa propre personnalité juridique. Le canton de Soleure, qui soutient le MAM par des contributions d'exploitation régulières, plaide pour le maintien du MAM dans l'administration fédérale. 1.3.4.2 Les musées et collections d'art de l'OFC Donner à l'ensemble des musées et des collections d'art de l'OFC (cf. ch. 1.1.1.2) une complète cohérence dans les contenus et dans la stratégie est un objectif qui, même à long terme, n'est pas réalisable, en raison du caractère hétérogène des donations et des legs qui constituent leurs fonds. Il n'est pas non plus raisonnable d'envisager l'externalisation des musées et des collections d'art de l'OFC sous la forme d'une organisation autonome de droit public, pour cette même raison d'hétérogénéité, et aussi parce que ce sont de trop petites structures en termes de budget et de personnel. Aussi convient-il de maintenir ces musées et ces collections au sein de l'administration fédérale centrale, dans le plus grand respect de leurs prérogatives de gestion. Les musées et collections d'art de l'OFC doivent davantage exploiter les possibilités de coopération régionale avec d'autres musées et collections. Il est ainsi imaginable et souhaitable que le Museo Vela travaille plus étroitement avec d'autres musées d'art tessinois et que le Musée de la collection Oskar Reinhardt «Am Römerholz» en fasse de même avec les musées de sa région. L'OFC recherchera le dialogue avec les régions concernées et étudiera des mesures concrètes pour renforcer ces coopérations. Il s'agira également de repenser la coopération de la Collection d'art de la Confédération et de la fondation Gottfried Keller avec les

cantons, et éventuellement de redéfinir les tâches et les compétences des différents acteurs.

1.3.4.3 Les musées et collections de l'EPFZ L'EPFZ continuera à gérer ses diverses collections scientifiques. Mais elle aura à respecter le mandat au sens de l'art. 4, al. 1; ce dernier sera précisé par le Conseil fédéral dans le cadre du contrat de prestations quadriennal passé avec l'EPFZ, et par le Conseil des EPF dans la convention d'objectifs passée avec l'EPFZ (cf. art. 4, al. 2). 1.3.4.4 Les collections de matériel militaire du DDPS Le DDPS continuera de gérer les collections de matériel militaire de la Confédération. D'entente avec le DDPS, l'OFC précisera son mandat selon l'art. 4, al. 1 (v. art. 4, al. 3). En avril 2007, le DDPS a nommé un délégué préposé au matériel historique de l'armée. Il l'a chargé d'établir d'ici à la fin de 2008 un concept de tri,

6449 de conservation et de maintenance du matériel historique de l'armée suisse. L'OFC est associé à ces travaux et veille en particulier à ce que le concept mette véritablement en œuvre les objectifs et les tâches visés respectivement aux art. 2 et 4. 1.4 Résultats de la procédure préalable 1.4.1 La procédure de consultation Dans un courrier daté du 10 avril 2007, le DFI, sur mandat du Conseil fédéral, a envoyé en consultation aux milieux intéressés l'avant-projet de loi fédérale sur les musées et les collections de la Confédération. La consultation s'est achevée le 9 juillet 2007. Cinquante-trois avis au total ont été enregistrés (notamment ceux de tous les cantons, sauf Glaris, et de tous les partis représentés au Conseil fédéral). Les résultats de la consultation peuvent se résumer de la manière suivante: – Dans leur nette majorité, les milieux consultés saluent sans réserve le projet de LMC ou en approuvent au moins le principe. – L'objectif consistant à vouloir instaurer un pilotage global de l'ensemble des musées et des collections de la Confédération répond à une nécessité pour la majorité des milieux interrogés. – La proposition de transformer l'ancien groupe MUSÉE SUISSE en un établissement autonome de droit public fait pratiquement l'unanimité, de même que le choix des musées appelés à composer cette nouvelle institution. Certains points importants du projet ont toutefois été critiqués: – De nombreux participants (dont plusieurs cantons: AG, AI, AR, BE, GR, LU, OW, SO, SG, TG, VS, ZG et ZH, ainsi que le PSS et le PDC) estiment que la disposition énonçant le but de la loi et celle qui définit les tâches des musées et des collections (art. 2 et 4 du projet de loi) sont trop floues. – La proposition d'externaliser à moyen terme les musées et les collections d'art de l'OFC sous la forme d'une organisation autonome de droit public est jugée irréaliste par les milieux culturels (SSBA et VSK). – Les cantons de VD et du VS, le PSS et sept autres institutions (parmi lesquelles l'USS et deux associations du personnel) sont opposés à la proposition d'engager le personnel de l'institution sur la base du droit privé. – La grande majorité des cantons et d'autres destinataires demandent que soit créée une disposition qui permettrait de subventionner les musées et les collections de tiers d'importance nationale. 1.4.2 Remaniement du projet envoyé en consultation Compte tenu des avis enregistrés dans le cadre de la consultation, le projet a été sensiblement remanié sur les points suivants: – Le projet d'externaliser à moyen terme les musées et les collections d'art de l'OFC sous la forme d'une organisation autonome de droit public a été abandonné. Le nouveau projet de loi entend privilégier le renforcement des coo-

6450 pérations régionales entre ces musées et collections et d'autres institutions (cf. ch. 1.3.4.2). – Les rapports de travail du personnel du MNS seront régis par la loi du

E. 24

RS 171.10

E. 25

Chiffre basé sur l'exercice 2006.

6461 Art. 19 Présentation des comptes Les comptes du MNS présentent un tableau complet – et correspondant à la situation réelle – de sa fortune, de ses finances et de ses revenus. La présentation des comptes obéit aux principes de l'importance relative, de la clarté, de la continuité et du produit brut et se fonde sur les normes généralement reconnues. Le conseil du musée fixera les normes auxquelles la présentation des comptes aura à se conformer, et l'ensemble de ces règles seront publiées. Art. 20 Impôts Conformément à l'art. 62d LOGA, le MNS est exonéré de tout impôt cantonal et communal pour ses activités non commerciales. Pour ce qui est de l'impôt fédéral, le MNS est soumis à la taxe sur la valeur ajoutée quand il fournit une prestation en concurrence avec des prestataires du secteur privé, comme par exemple la restauration de biens culturels pour des tiers. Le législateur a en outre renoncé à exonérer la Confédération et ses entités devenues autonomes de l'assujettissement subjectif à l'impôt anticipé et des droits de timbre. Ces deux impôts sont donc également réservés. Les bénéfices réalisés par le MNS dans le cadre de ses activités commerciales visées à l'art. 8 sont imposables. Al. 21 Surveillance Conformément à l'art. 8, al. 4, LOGA, le Conseil fédéral contrôle les unités administratives décentralisées de la Confédération. En vertu de cette disposition, la surveillance du MNS incombe au Conseil fédéral. Dans le cadre de sa compétence d'organisation, le Conseil fédéral règle l'exercice de ses fonctions (art. 24 LOGA). Il peut ainsi déléguer tout ou partie de sa tâche de surveillance au DFI, notamment pour ce qui touche à l'approbation du rapport d'activité du MNS. Le Conseil fédéral assume sa tâche de surveillance notamment en nommant le conseil du musée et sa présidence, en approuvant le rapport d'activité et le règlement du personnel et en donnant décharge au conseil du musée. Le Conseil fédéral dispose des instruments suivants pour remplir sa tâche de surveillance: le rapport du conseil du musée concernant la réalisation des objectifs stratégiques, le rapport d'activité, le rapport de l'organe de révision et celui du Contrôle fédéral des finances touchant les éventuels examens menés pendant l'année sous rapport. Afin d'obvier aux développements aberrants, effectifs ou en gestation, constatés dans le cadre de la surveillance, le Conseil fédéral peut prendre les mesures suivantes: modifier les objectifs stratégiques, refuser d'approuver le rapport d'activité, refuser de décharger le conseil du musée, révoquer certains membres du conseil du musée pendant l'exercice de leur mandat et formuler des prétentions en responsabilité envers des organes de l'établissement. Les Chambres fédérales ont la haute surveillance sur le MNS, un mandat que leur assignent l'art. 169 de la Constitution (Cst.)²⁶ et les dispositions de la loi sur le Parlement. Pour ce qui concerne le MNS, elles auront à vérifier si le Conseil fédéral

E. 26

RS 101

6462 défend correctement ses intérêts de propriétaire et assume correctement les tâches et les fonctions qui lui sont attribuées (haute surveillance indirecte). Par ailleurs, le Contrôle fédéral des finances assure la surveillance financière de l'établissement indépendamment du choix de l'organe de révision. Art. 22 Objectifs stratégiques Al. 1 Le Conseil fédéral pilote le MNS par le biais d'objectifs stratégiques fixés pour quatre ans. En fixant ceux-ci, le Conseil fédéral formulera des directives relatives à l'entreprise et des directives relatives aux tâches, et les pourvoira d'indicateurs de résultats. Les directives relatives aux tâches sont la concrétisation des tâches fixées par la loi (cf. art. 4, al. 2, et art. 7). En outre, les

objectifs stratégiques peuvent apporter des précisions à certaines activités prioritaires désignées dans le message de financement (cf. art. 17, al. 1). Le Conseil fédéral intègre le conseil du musée dans le processus d'élaboration des objectifs. Cela signifie dans la pratique que le conseil du musée soumet à l'OFC des premières propositions d'objectifs stratégiques pour la période quadriennale suivante. Ces propositions sont discutées et concertées entre l'OFC et le conseil du musée avant d'être soumises à l'approbation du Conseil fédéral. Les objectifs stratégiques définis par le Conseil fédéral sont publiés dans la Feuille fédérale. Al. 2 Le Conseil fédéral vérifie tous les ans si les objectifs stratégiques ont été atteints. Il se base pour cette vérification sur le rapport que le conseil du musée consacre à l'exécution des objectifs stratégiques. Si le Conseil fédéral a besoin d'informations supplémentaires, il peut, en vertu de sa fonction de surveillance (art. 21), faire usage de son droit de consulter et peut demander des informations et des éclaircissements supplémentaires au MNS. Art. 23 Tâches Les autres musées et collections de la Confédération remplissent le mandat visé à l'art. 4 dans les domaines que le MNS ne couvre pas. Le mandat est précisé par le Conseil fédéral et par l'OFC en collaboration avec l'unité administrative concernée (cf. commentaire de l'art. 4, al. 2 et 3). L'objectif est de mieux harmoniser entre elles les différentes activités des musées et collections de la Confédération. On essaiera par ailleurs de renforcer l'ancrage régional des musées et des collections d'art de l'OFC (cf. ch. 1.3.4.2). Art. 24 Cession à des tiers et gestion par des tiers Sur la base de cette disposition, le Conseil fédéral peut notamment transférer le domaine du Château de Wildegg à une nouvelle entité juridique, pour autant que les tractations en cours avec le canton d'Argovie aient une issue heureuse (cf. ch. 1.3.4.1). Il sera également possible de transférer la gestion de collections à des tiers ou d'engager des partenariats avec d'autres musées et collections.

6463 Art. 25 Abrogation du droit en vigueur L'entrée en vigueur de la proposition de loi marquera l'abrogation de la loi fédérale du 27 juin 1890 concernant la création d'un musée national suisse et des deux arrêtés fédéraux de 1902 et 1970. Art. 26 Modification du droit en vigueur Le MNS doit être soumis à la loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics²⁷. Il faut à cet effet modifier cette dernière. Art. 27 Création du Musée national suisse Cette disposition règle certains détails relatifs à la constitution du MNS et au transfert de valeurs, de droits et d'obligations du groupe MUSÉE SUISSE actuel au MNS. Art. 28 Transfert des rapports de travail Les rapports de travail des collaborateurs des musées et du Centre des collections visés à l'art. 6, al. 1, sont transférés au MNS au moment où celui-ci acquiert la personnalité juridique. Art. 29 Employeur compétent Cette disposition indique expressément que le MNS reste l'employeur compétent pour toutes les personnes qui touchent actuellement une rente-vieillesse, invalidité ou survivants et qui relèvent administrativement des musées et du Centre des collections faisant partie de l'actuel groupe MUSÉE SUISSE. Le même principe est valable pour l'invalidité survenue après l'entrée en vigueur de la loi. L'art. 29 est conforme à la solution prévue par l'Assemblée fédérale dans la loi fédérale du 20 décembre 2006 régissant la Caisse fédérale de pensions²⁸. 3 Conséquences 3.1 Conséquences pour la Confédération La fondation du MNS ainsi que les autres mesures prévues dans le projet sont sans incidence sur le budget de la Confédération. La fondation du MNS implique un certain nombre de mesures administratives. Le MNS devra notamment passer des contrats de droit public avec divers offices fédéraux dans différents domaines: bien-fonds, collections, assurance des biens culturels et gestion des liquidités (cf. art. 15, 16 et 18) Il faudra en outre dresser l'inventaire des objets de collection que le Musée transférera en usufruit au Musée des automates à

musique de Seewen (art. 27, al. 2, let b). Tous ces travaux préparatoires peuvent être exécutés sans engagement de ressources humaines supplémentaires et sans autres frais supplémentaires. Les diverses prestations de biens et de

E. 27

RS 172.056.1

E. 28

FF 2007 39 (délai référendaire: 13 avril 2007)

6464 services (concernant les coûts informatiques, les frais de téléphone et les coûts immobiliers) qui étaient jusqu'ici fournies au groupe MUSÉE SUISSE par des offices fédéraux devront être transférées au MNS avec les crédits correspondants. Le projet de loi n'entraîne pas non plus de dépenses supplémentaires s'agissant de la mise en œuvre du mandat général visé à l'art. 4 concernant les musées et collections de la Confédération non rattachés au MNS: le Conseil fédéral et l'OFC, en collaboration avec l'unité administrative concernée, préciseront les modalités d'application de ce mandat général pour chaque musée et collection. Le projet de loi n'a pas d'autres incidences financières directes. Les collaborateurs du MNS resteront engagés sur la base de la législation sur le personnel de la Confédération. Le projet de loi n'entraîne pas de besoin accru de personnel au niveau fédéral. Si le projet de loi n'entraîne pas de dépenses supplémentaires dans l'immédiat, il existe cependant à moyen terme un besoin de financement complémentaire (notamment pour le renouvellement des expositions permanentes, l'aménagement muséographique du nouveau bâtiment à Zurich, le positionnement du Centre des collections en tant que centre de compétences national et la revalorisation du Château de Prangins) qui n'est pas chiffrable pour l'instant. Il est toutefois peu probable que les ressources nécessaires puissent être intégralement couvertes par le transfert de certains musées fédéraux à de nouveaux organismes responsables (domaine du château de Wildegg) et par l'augmentation du taux d'autofinancement. Le Conseil fédéral soumettra au Parlement un plafond de dépenses pour le MNS dans le cadre du message quadriennal sur le financement de la culture dans lequel seront exposées les priorités de la Confédération en la matière, conformément à la loi sur l'encouragement de la culture (cf. art. 17).

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Le projet prévoit de transférer, si cela est possible, le domaine du château de Wildegg au canton d'Argovie. Il contribuera également à renforcer la coopération entre responsables de musées à tous les échelons de l'Etat fédéral.

3.3 Conséquences pour l'économie

La transformation du MNS en établissement autonome facilitera la collaboration avec le secteur privé et aura ainsi des incidences positives sur l'économie. Les sites d'accueil bénéficieront de la plus grande clarté donnée à l'identité de chacun des musées.

4 Programme de la législature

Le projet a déjà été annoncé dans le rapport sur le programme de la législature 1999 à 2003/29.

E. 29

FF 2000 2261

6465 5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

Le projet de loi fédérale sur les musées et les collections de la Confédération se fonde sur l'art. 69, al. 2, Cst., qui donne à la Confédération la compétence de promouvoir les activités culturelles présentant un intérêt national.

5.2 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse

Le projet n'affecte aucun des engagements internationaux contractés par la Suisse.

5.3 Forme de

l'acte législatif Le projet de loi règle notamment le passage à l'autonomie du groupe MUSÉE SUISSE actuel et comporte ainsi d'importantes dispositions fixant des règles de droit au sens de l'art. 164, al. 1, Cst., qui doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. En vertu de l'art. 163, al. 1, Cst., l'Assemblée fédérale est compétente pour édicter les dispositions de cette loi (compétence législative de l'Assemblée fédérale). La loi est sujette au référendum. 5.4 Frein aux dépenses Le projet de loi n'entraîne pas de dépenses et n'est ainsi pas soumis au frein aux dépenses. 5.5 Compatibilité avec la loi sur les subventions Le projet ne comporte pas de dispositions matérielles relatives aux subventions. 5.6 Délégation de compétences législatives Conformément à l'art. 19, al. 5, le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions concernant la présentation des comptes du MNS. Sinon, le projet ne fait pas état de délégation de compétences législatives.

6466

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message relatif à la loi fédérale sur les musées et les collections de la Confédération (Loi sur les musées et les collections, LMC) In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2007 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 42 Cahier Numero Geschäftsnummer 07.075 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 16.10.2007 Date Data Seite 6437-6466 Page Pagina Ref. No 10 140 988 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.

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