

## CH\_VB 92.021 vom 19. Februar 1992

Bundesverwaltung, 1992-02-19, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch\\_vb\\_92.021](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_92.021)

FR: CH\_VB 92.021 du 19 février 1992

IT: CH\_VB 92.021 del 19 febbraio 1992

### Erwägungen

#### E. 19

décembre 1990, une avance de 200 000 francs. - Par décision du 5 février 1991, le Conseil fédéral a accordé au MICR un prêt sans intérêt de 600.000 francs pour la couverture de ses besoins financiers pendant le 1er semestre 1991. Ce prêt a été transformé en don par décision du Conseil fédéral du 17 juin 1991. 15 Résultats des études du groupe de travail Alertées par les responsables du Musée sur la nécessité vitale d'une aide publique, les autorités fédérales et cantonales ont décidé en février 1991 la constitution d'un groupe de travail dont le mandat portait sur trois points: - l'examen de la gestion du Musée; - l'analyse des moyens nécessaires à l'exploitation du Musée à long terme; - la recherche de mesures susceptibles de réduire les dépenses jusqu'à la mise en application d'une solution durable. Composé de délégués de l'administration fédérale (Administration fédérale des finances, Office fédéral de la culture et Direction des organisations inter-nationales), de l'administration cantonale et du Comité international de la Croix-Rouge, ce groupe de travail a procédé à l'analyse du MICR sous les aspects 625

muséologique, financier et juridique. 11 a rendu son rapport à fin avril 1991: ce document traite aussi bien de l'opportunité que des conditions matérielles du maintien du Musée. Un certain nombre de points méritent d'être rappelés. 151 Bien-fondé d'un tel musée Une réflexion à trois niveaux plaide en faveur de l'existence, et par conséquent du sauvetage du MICR: - il témoigne de l'action humanitaire du mouvement international de la Croix-Rouge, qui a pris naissance à Genève, et illustre notre apport spirituel au monde; - il constitue un instrument de référence et de diffusion pour les idées et les réalisations du mouvement international de la Croix-Rouge. Il est également un moyen de relations publiques pour Genève et pour la Confédération; - il joue un rôle éducatif, particulièrement auprès des jeunes, en les initiant aux valeurs et aux œuvres humanitaires. 152 Possibilités de réaménagement du MICR Selon les conclusions du groupe de travail, la conception même du Musée, qui associe étroitement l'architecture du bâtiment et les techniques audiovisuelles, laisse peu de place à des modifications qui permettraient des économies de fonctionnement. Modifier l'idée ou la structure du Musée reviendrait en fait à le remodeler de fond en comble. Il faudrait à cet effet des fonds importants sans garantie d'obtenir un résultat plus favorable, c'est-à-dire un fonctionnement plus économique ou un attrait plus grand pour le public. Il est tout au plus imaginable de rationaliser ou d'optimiser trois secteurs du MICR, dont l'incidence financière est restreinte: - le centre de documentation, qui ne doit pas faire double emploi avec le centre et les archives du CICR, ainsi qu'avec les activités de recherche de l'institut Henri-Dunant, également situé à Genève; - les «Mardis du Musée», qui devraient être intégralement pris en charge par des commanditaires (objectif atteint pour 1992); - la cafétéria, qui devrait à terme s'autofinancer (ce but est actuellement atteint). 153 Coûts de fonctionnement du MICR S'inspirant d'institutions comparables en

Suisse, le groupe de travail a estimé à 2,5 millions de francs par année les coûts d'un fonctionnement «normal» du Musée. De ce montant, les frais de personnel représentent 1 million de francs et ne tiennent pas compte des prestations fournies par les bénévoles: sans l'apport de ces derniers, il faudrait augmenter l'effectif du personnel salarié de 8,25 postes, correspondant à 500 000 francs de traitements supplémentaires. Les recettes prévisibles oscillent entre 250 000 et 300 000 francs. Le Musée devrait donc recevoir 2,2 millions de francs de subventions et de dons pour lui permettre de poursuivre ses activités sur une base solide. 626

154 Plan de sauvetage du MICR Dans ses conclusions, le groupe de travail proposait aux autorités qui l'avaient mandaté de dégager trois types d'aide des pouvoirs publics: - une aide transitoire en 1991, pour que l'institution puisse faire face à ses obligations immédiates et soit à même de rembourser ses emprunts, en attendant qu'un soutien financier régulier soit garanti; - une allocation unique d'un million de francs pour permettre au MICR d'achever la dernière étape de l'exposition (le terme de l'itinéraire de 125 ans), dont la réalisation a été suspendue pour des raisons financières. Ce montant est également destiné à une nouvelle campagne de promotion; - une subvention annuelle de 2,2 millions de francs prise en charge par plusieurs partenaires, pour garantir le fonctionnement durable et équilibré du Musée. Des contacts ont eu lieu entre la Confédération, le canton de Genève, la Ville de Genève et le CICR pour discuter des propositions de travail et de la répartition possible de ces montants entre eux. L'aide transitoire a été assumée notamment par la Confédération; la question d'une allocation unique pour l'achèvement de l'exposition et la campagne de promotion doit être réglée par les responsables du Musée. Ainsi, le plan financier suivant - concernant l'aide financière annuelle - pourrait assurer la viabilité du MICR: Donateurs Montants Confédération suisse 1,1 million de francs Canton de Genève : 0,5 million de francs Comité international de la Croix-Rouge 0,2 million de francs Indéterminés 0,4 million de francs Total 2,2 millions de francs 16 Décisions Par décision des 17 juin et 8 juillet 1991, le Conseil fédéral veut accorder, sous réserve de la compétence budgétaire des Chambres fédérales, une aide financière de 4,4 millions de francs sur quatre ans soit, pour 1991 à 1994, 1,1 million de francs par année, destinée au maintien du Musée. Exception faite pour 1991, cette aide n'est accordée qu'à la condition que le canton de Genève, le CICR et, éventuellement, la Ville de Genève participent également au sauvetage du MICR. En 1991, l'aide financière a été assurée, d'une part, à raison de 600 000 francs, par transformation en don du prêt accordé par le Conseil fédéral le 5 février 1991 pour la couverture des besoins financiers du Musée pendant le premier semestre 1991, et d'autre part, par le recours à un crédit supplémentaire de 500 000 francs. Le 28 juin 1991, la Délégation des finances a approuvé le montant pour 1991; elle a toutefois émis des doutes quant à la justification d'une subvention pour les années suivantes, estimant notamment que la base légale était insuffisante. Le CICR a accepté d'assurer une part du financement de 0,2 million de francs par année, en dépit du fait que ses ressources doivent être affectées en priorité aux actions sur le terrain. 627

Le Conseil administratif de la Ville de Genève a refusé d'entrer en matière pour contribuer au financement du MICR par un montant de 0,4 million de francs. Cette somme reste donc à trouver et le groupe de travail a reçu pour mandat complémentaire de définir la composition du Conseil de fondation du Musée - auquel devront participer les entités contribuant à son financement -, les modalités de son activité et les mesures à prendre pour assainir sa situation financière. Il importera, en effet, de veiller très sérieusement à ce que les coûts de

fonctionnement du MICR soient limités au strict nécessaire. La Confédération s'y emploiera tout d'abord au sein du groupe de travail, puis en tant que membre du Conseil de fondation du Musée, où elle sera en position d'influencer concrètement la gestion du MICR et, le cas échéant, d'imposer des réformes. Le Conseil d'Etat du canton de Genève est favorable à un engagement de sa part pour le financement du MICR. Il a présenté au Grand Conseil un projet de loi dans ce sens, qui prévoit l'octroi d'un montant annuel de 500 000 francs pour les années 1991 à 1994. Ce texte doit en principe être examiné par le Grand Conseil au cours du premier trimestre de 1992. L'exposé des motifs accompagnant ce projet de loi justifie en ces termes la nécessité d'un engagement de l'Etat de Genève: «Au moment où le sauvetage du Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge se joue, une telle institution peut être considérée comme: - un témoin de l'esprit de Genève - un témoignage de l'apport de la Suisse au monde - une vitrine du mouvement de la Croix-Rouge - un outil pédagogique - une réussite en matière de musée. Alors que la Suisse est plus que jamais interpellée à participer aux affaires du monde, la fermeture des portes de cette institution ternirait l'image de notre pays. Elle s'inscrirait en porte-à-faux avec notre vocation historique.» 2 Participation de la Confédération

## **E. 21**

Justification Comme mentionné au point 16, le Conseil fédéral juge nécessaire de participer au financement du Musée pour un montant annuel de 1,1 million de francs jusqu'en 1994. Il partage l'avis du Conseil d'Etat genevois en la matière et estime qu'un soutien au MICR est indispensable, en particulier pour des considérations de politique étrangère. Cette aide, accordée à titre exceptionnel, est fondée non sur le fait qu'il s'agit d'un musée, mais sur les objectifs d'information du MICR en relation avec le mouvement international de la Croix-Rouge et ses idéaux. En effet, le sujet présenté par le MICR concerne directement l'engagement constant de la Suisse dans le domaine humanitaire. Qu'il suffise de rappeler que Genève est le siège, en particulier, du Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR), de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), du Bureau du Coordinateur des Nations Unies pour l'aide en cas de catastrophe (UNDRO) ou encore du CICR (dont la Confédération est l'un des principaux contributeurs). Mentionnons également la position que la Suisse, Etat dépositaire, a toujours défendue à l'égard des Conventions de Genève de 1949 sur la protection des victimes des 628

conflits armés et de leurs protocoles additionnels, afin qu'ils aient enfin une portée universelle et soient partout respectés. Le Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est un élément majeur de la promotion de ces objectifs primordiaux. N'oublions pas non plus que c'est ce qui a motivé certains Etats étrangers à contribuer aux frais de construction du MICR. Il faut en outre ajouter que, à la suite des festivités du 700<sup>e</sup> anniversaire de la Confédération, on ne pourrait imaginer de fermer un musée qui illustre si bien l'une des réalisations de l'esprit de ce pays. Il est en outre primordial politiquement que la Confédération n'assume pas la responsabilité d'un échec de ce musée et qu'elle exprime dès lors clairement sa disponibilité à apporter son soutien à cette institution qui retrace l'esprit humanitaire de tout temps défendu par la Suisse et Genève. Mentionnons également que le Musée a connu une forte augmentation du nombre des visiteurs au cours des années passées (1989: 37 375; 1990: 44 874; 1991: env. 63 000). Il est certes difficile de déterminer dans quelle mesure cette tendance se maintiendra, mais il s'agit là d'un signe encourageant quant aux perspectives de développement de cette institution. De plus, en soutenant financièrement le Musée, la Confédération aura la possibilité d'être membre de

son Conseil de fondation. Elle sera ainsi en mesure d'influer sur les modalités de gestion du Musée et sur la mise en œuvre des mesures d'économie nécessaires dans son fonctionnement. Comme mentionné, la Confédération veillera à ce que des mesures très strictes soient prises en vue de réduire les coûts de fonctionnement du MICR. En outre, à l'échéance de la période de subventionnement prévue, un nouvel examen de la situation du MICR déterminera si la prolongation de l'aide s'impose ou si le Musée peut s'autofinancer grâce à une présence renforcée dans le circuit des musées de la Ville de Genève et dans les habitudes de la population concernée. Il est cependant probable que la subvention en faveur du Musée devra être prolongée. Par conséquent, le Conseil fédéral vous soumettra, d'ici la fin de 1992, un projet de texte visant à pallier l'absence de base légale pour le versement d'une aide au-delà de 1993.

## **E. 22**

**Modalités** Se fondant sur le rapport établi par le groupe de travail et les discussions qui l'ont suivi avec le canton de Genève et le CICR, le Conseil fédéral propose de garantir la survie du MICR par la prise en charge d'une partie des besoins annuels du Musée tels que définis par ledit groupe de travail. Il s'agirait ainsi de verser au MICR une aide financière de 1,1 million de francs par année pour 1992 et 1993. Ces prestations ne seront versées au MICR qu'à la condition que Genève et le CICR participent également à l'opération de sauvetage et que le financement des coûts annuels de fonctionnement soit entièrement assuré. 629

**3 Conséquences financières et répercussions sur l'effectif du personnel** 31 Conséquences financières La proposition que nous vous soumettons entraînera pour la Confédération une charge financière de 2,2 millions de francs répartis sur les années 1992 et 1993. Elle correspond au montant de 1,1 million de francs accordé au MICR en 1991 au titre de mesure urgente de soutien. Ces dépenses sont prévues dans le plan financier de la législature. 32 Répercussions sur l'effectif du personnel La proposition que nous vous soumettons n'aura aucune incidence sur l'effectif du personnel de la Confédération. 33 Conséquences pour les cantons et les communes Incombant exclusivement à la Confédération, l'exécution de l'arrête fédéral proposé n'entraînera aucune charge pour les cantons et les communes, à l'exception du canton de Genève dans la mesure où le versement des montants en question est lié à des contributions du canton de Genève et du CICR. 4 Programme de la législature Le soutien au Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge n'est pas prévu dans le programme de la législature. Il s'agit d'un élément nouveau et d'une urgence qui entrent dans le contexte général de la politique étrangère de la Suisse et dans les intentions, annoncées, de soutenir la Genève internationale comme élément de cette politique. 5 Bases juridiques 51 Constitutionnalité et conformité aux lois La pratique en vigueur autorise l'Assemblée fédérale (ou le Conseil fédéral, sous réserve de la compétence budgétaire des Chambres fédérales) à accorder une aide financière unique en se fondant directement sur les compétences de la Confédération en matière de politique étrangère sans qu'une base légale formelle spécifique ne soit nécessaire (voir FF 1990 1144; 1991 IV 589). Il en va différemment d'une aide financière périodique, notamment si celle-ci n'est pas limitée dans le temps ou est prévue pour plusieurs années. Dans ce cas, une base légale formelle est nécessaire. Seules font exception les contributions volontaires à des organisations internationales pour lesquelles la compétence constitutionnelle en matière de relations extérieures suffit (FF 1984 11241). 630

En l'espèce, les aides financières prévues s'étendent sur deux ans et il faut envisager que l'aide des pouvoirs publics au MICR se prolonge au-delà de 1993. En outre, le MICR n'est

pas une organisation internationale. On ne saurait donc assimiler ces aides financières à des contributions volontaires à une telle organisation. Fondation de droit privé, le MICR est juridiquement et financièrement distinct du CICR, malgré les liens qui peuvent l'unir à celui-ci. Un subventionnement durable de la part de la Confédération exige par conséquent une base légale formelle, sous la forme, par exemple, d'un arrêté fédéral de portée générale. Or, pour l'instant, une telle base fait défaut. Le Conseil fédéral vous soumettra donc, d'ici la fin de 1992, un projet de texte visant à combler cette lacune et fondé sur la compétence de la Confédération en matière de relations extérieures. Toutefois, pour permettre au Musée de poursuivre ses activités jusqu'à l'entrée en vigueur de la base légale formelle, et vu l'urgence des besoins du Musée ainsi que l'importance de son maintien pour des raisons de politique étrangère, nous vous proposons, à titre transitoire, d'accorder au MICR, pour 1992 et 1993, une aide financière annuelle de 1,1 million de francs fondée directement sur les compétences de la Confédération en matière de relations extérieures et subordonnée à la condition que le canton de Genève et le CICR participent également au sauvetage du Musée. En outre, le financement des coûts annuels de fonctionnement du MICR doit être entièrement assuré. Le présent arrêté fédéral ne repose pas sur une loi fédérale. 52 Forme de l'acte L'octroi de l'aide financière qui fait l'objet du présent message doit revêtir la forme d'un arrêté fédéral simple, motif pris de l'article 8 de la loi fédérale du

### **E. 23**

mars 1962 sur les rapports entre les conseils (RS 171.11). L'Assemblée fédérale tire sa compétence, dans ce domaine, de ses attributions générales en matière budgétaire prévues à l'article 85, chiffre 10, de la constitution. Le présent arrêté fédéral n'est pas sujet au référendum facultatif. 35007 631

Arrêté fédéral Projet concernant le versement d'une aide financière au Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge pour les années 1992 et 1993 du L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu la compétence de la Confédération en matière de politique étrangère; vu le message du Conseil fédéral du 19 février 1992\ arrête: Article premier 1 La Confédération verse au Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge une aide financière annuelle de 1,1 million de francs pour les années 1992 et 1993. 2 Cette aide financière ne sera versée que si le canton de Genève et le CICR participent également au financement du Musée et si la couverture des coûts annuels de fonctionnement est entièrement assurée. Art. 2 1 Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas soumis au référendum. 2 II entre en vigueur rétroactivement le 1er janvier 1992 et a effet jusqu'au 31 décembre 1993. 35007 D FF 1992 II 621 632

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message concernant le versement d'une aide financière au Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (MICR) pour les années 1992 et 1993 du 19 février 1992 In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 1992 Année Anno Band 2 Volume Volume Heft 11 Cahier Numero Geschäftsnummer 92.021 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 24.03.1992 Date Data Seite 621-632 Page Pagina Ref. No 10 106 901 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert. Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses. Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.

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