

07.075

**Message
relatif à la loi fédérale sur les musées
et les collections de la Confédération
(Loi sur les musées et les collections, LMC)**

du 21 septembre 2007

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, par le présent message, un projet de loi fédérale sur les musées et les collections de la Confédération, en vous proposant de l'approuver.

Nous vous proposons en outre de classer l'intervention parlementaire suivante:

2003 P 02.3068 Musée national suisse. Mandat de prestations au Musée suisse des transports (N 5.6.03, Widmer; E 16.12.03)

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

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

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.

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 législation	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

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

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.

- 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).

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

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

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,

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 3^e 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 3^e 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

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 Bärengasse: établi à la Bärengasse 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 Bärengasse.
- 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 Wildeggen: 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 Wildeggen s'intégrerait bien dans le concept muséal du canton. Celui-ci a signalé à la Confédération son intérêt à une éventuelle reprise de Wildeggen. 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 Wildeggen 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,

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-

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 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération⁸ et non par le droit privé.

1.5 Droit comparé et standards internationaux

1.5.1 Droit comparé

L'émancipation du MNS telle qu'elle est proposée ici n'est pas un cas unique; elle a eu des précédents et des parallèles dans d'autres pays européens. Dès les années 80, la Grande-Bretagne a commencé à faire de ses musées d'Etat des établissements indépendants de droit public ou privé. Cet exemple a rapidement trouvé des imitateurs. Ces dernières années, de grands projets d'émancipation ont été signalés notamment en Autriche et aux Pays-Bas⁹.

1.5.2 Les standards internationaux

En avril 2005, le conseil de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) édictait des Lignes directrices sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques¹⁰. Ces lignes directrices ne sont pas contraignantes. Il faut s'attendre cependant à ce qu'elles soient largement observées, aussi leur mise en œuvre en Suisse paraît-elle opportune. Le rapport sur le gouvernement d'entreprise du Conseil fédéral de septembre 2006 permettra l'application des lignes directrices de l'OCDE au niveau de l'administration fédérale. Le présent projet satisfait aux exigences des deux textes qui viennent d'être mentionnés.

1.6 Mise en œuvre

Voici les mesures prévues en vue de la mise en œuvre de la loi:

- le Conseil fédéral précise les tâches des musées rattachés à l'administration fédérale décentralisée et des collections appartenant à une unité de l'administration fédérale décentralisée (cf. art. 4, al. 2);
- l'OFC précise les tâches des musées rattachés à l'administration fédérale centrale et des collections appartenant à la Confédération, en collaboration avec l'unité administrative concernée (cf. art. 4, al. 3);
- le MNS est soumis à la surveillance du Conseil fédéral; celui-ci examinera s'il délègue au DFI certaines tâches de surveillance qui lui sont assignées à l'art. 21.

⁸ RS 172.220.1

⁹ Pour plus de détails, cf. FF 2003 494.

¹⁰ Titre anglais original: OECD Guidelines on the Corporate Governance of State-Owned Enterprises.

1.7 Corrélation entre les tâches et les ressources financières

Le projet n'a pas d'incidences financières immédiates. Il n'entraîne notamment pas de dépenses supplémentaires pour la Confédération (cf. ch. 3.1).

1.8 Classement d'interventions parlementaires

Le postulat Widmer du 18 mars 2002 (02.3068) demande d'examiner s'il est possible d'intégrer le Musée suisse des transports dans le groupe MUSÉE SUISSE. Dans son message du 29 novembre 2002 relatif à la loi fédérale sur la fondation Musée national suisse, le Conseil fédéral avait proposé de renoncer provisoirement à cette intégration et d'attendre un nouvel examen de la question. C'est maintenant chose faite. Le Conseil fédéral est d'avis qu'il faut renoncer à intégrer le Musée des transports dans le MNS qui va être créé, parce que le Musée des transports ne cadre pas avec la conception générale. Il propose aux Chambres fédérales de classer le postulat.

2 Commentaire des articles de la loi

Art. 1 **Objet**

Le projet a pour objet l'organisation et les tâches des musées et collections de la Confédération. Les définitions données à l'art. 3 précisent quels sont ceux qui entrent dans le champ d'application de la loi.

Les aides financières fédérales allouées à des tiers pour la conservation du patrimoine culturel ne sont pas réglementées dans le présent projet de loi, mais à l'art. 9 de la loi du ... sur l'encouragement de la culture¹¹. Sur la base de cette disposition, la Confédération peut financer des projets destinés à restaurer un bien culturel d'importance nationale ou participer aux frais d'exploitation de collections exceptionnelles. Sur la base de l'art. 9, al. 2, de la loi sur l'encouragement de la culture, la Confédération pourrait également financer des initiatives favorisant la coordination d'activités de collection entre la Confédération et les cantons.

Art. 2 **Buts**

Cette disposition mentionne les objectifs essentiels poursuivis par la Confédération: la sauvegarde du patrimoine culturel (let. a), le positionnement des musées et des collections et leur travail de sensibilisation auprès de la population (let. b et c), l'amélioration de la collaboration au sein du paysage muséal suisse (let. d) et le soutien aux musées de tiers (let. e). L'énumération n'est pas exhaustive. On pourrait notamment ajouter l'élément suivant: que les musées et collections de la Confédération soient l'un des facteurs qui contribuent à faire de la Suisse un site économique et touristique attractif.

L'art. 2 du projet mis en consultation a été critiqué pour son manque de précision. On notera à ce propos que l'article énonçant le but d'une loi n'a en principe pas de

¹¹ RS ...; FF 2007 4607

valeur normative intrinsèque mais qu'il sert plutôt à indiquer l'orientation générale de l'acte législatif et à faciliter l'interprétation des articles suivants. L'art. 2 est d'ailleurs précisé dès l'art. 4, dans lequel sont décrites les tâches des musées et des collections de la Confédération. Les instruments mentionnés aux al. 2 et 3 de cet art. 4 explicitent plus avant les modalités de mise en œuvre et de concrétisation (cf. également à ce propos le commentaire de l'art. 4).

Art. 3 Définitions

Let. a

Au sens de la loi, on entend par musée de la Confédération un musée appartenant à l'administration fédérale centrale ou à l'administration fédérale décentralisée. La terminologie se conforme à la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)¹² et à l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA)¹³. Les musées et les collections de tiers auxquels la Confédération alloue des aides financières n'entrent pas dans le champ d'application de la loi.

Let. b

Ne font partie d'une collection au sens de la loi que les biens culturels meubles propriété de la Confédération ou d'une unité de l'administration fédérale décentralisée. Les collections ou les biens culturels que la Confédération a empruntés à des tiers n'entrent ainsi pas dans le champ d'application de la loi.

Art. 4 Tâches des musées et des collections de la Confédération

Al. 1

Les musées et collections de la Confédération recevront un mandat qui engagera l'ensemble des institutions. L'énumération des tâches à l'art. 4, al. 1, se base sur les activités classiques d'un musée ou d'une collection telles qu'elles sont définies dans les statuts du Conseil international des musées (ICOM). Elles se résument, pour simplifier, aux quatre catégories suivantes: collectionner, conserver, étudier et diffuser.

Le mandat visé à l'art. 4, al. 1, établit pour chacune de ces catégories certaines priorités dont les musées et collections de la Confédération auront à tenir compte dans l'exercice de leurs activités.

Ainsi pour ce qui regarde le domaine des collections, la collaboration entre les musées et collections de la Confédération et avec les autres musées et collections de Suisse est d'une importance essentielle; on ignore par exemple quel est le nombre de collections de biens culturels meubles en Suisse. Il est probablement de plusieurs milliers. Il n'y a pas eu à ce jour assez d'échanges d'informations entre les responsables de collections du paysage muséal suisse. La remarque vaut en partie aussi pour les responsables des musées et collections de la Confédération. En raison du grand nombre de musées et collections en Suisse, et du manque de coordination entre les collections, le patrimoine suisse s'expose au risque considérable de présenter des doublons et des lacunes. Pour cette raison, la Confédération engagera ses

¹² RS 172.010

¹³ RS 172.010.1

musées et ses collections à élaborer des stratégies de collection et à les harmoniser avec celles de tiers qui exercent des activités dans les mêmes domaines de collection (cf. let. b).

L'accent devra en outre être mis sur l'accès du public à la culture (let. e). Cela pourrait se faire notamment en organisant des manifestations à l'intention des enfants et des jeunes.

S'agissant des services offerts aux autres musées, mentionnés à la let. f, on retiendra qu'ils sont proposés contre rémunération (de même que les prestations du MNS visées à l'art. 8, al. 2, let. a).

Al. 2 et 3

Pour des raisons compréhensibles, le mandat visé à l'art. 4, al. 1, ne peut aller trop dans les détails puisqu'il engage l'ensemble des musées et collections de la Confédération. L'art. 4, al. 1, est donc une disposition-cadre, qui a besoin d'être concrétisée. On a prévu à cet effet les instruments suivants.

Le Conseil fédéral précise les tâches des musées rattachés à l'administration fédérale décentralisée et des collections appartenant à une unité de l'administration fédérale décentralisée. Pour ce qui est des collections de l'EPFZ, les tâches seront précisées dans le mandat de prestations quadriennal assigné aux EPF par le Conseil fédéral. Le Conseil des EPF traduira au niveau opérationnel les exigences du Conseil fédéral dans une convention sur les objectifs conclue avec l'EPFZ. Pour le MNS, l'art. 7 contient une première disposition d'exécution du mandat visé à l'art. 4, al. 1. La définition des objectifs stratégiques conformément à l'art. 22 apportera des précisions supplémentaires au sens de l'art. 4, al. 2.

L'OFC précise les tâches des musées rattachés à l'administration fédérale centrale et des collections appartenant à la Confédération, en collaboration avec l'unité administrative concernée (par exemple avec le DDPS pour le matériel militaire historique). Stratégies et directives contraignantes édictées par l'unité administrative concernée apporteront les précisions nécessaires.

Art. 5 *Forme juridique*

Al. 1

Le MNS doit être constitué en un établissement de droit public doté de la personnalité juridique. Cela correspond à la solution que le Conseil fédéral a prévue pour les entités devenues autonomes¹⁴ dans son rapport sur le gouvernement d'entreprise. Il convient par ailleurs de remarquer que la différence entre établissements et fondations de droit public n'est dans une large mesure que d'ordre terminologique. Il n'existe pas au niveau fédéral de loi réglementant ces deux formes juridiques. La seule désignation de l'unité devenue autonome ne saurait ainsi être l'élément déterminant, mais bien plutôt les aménagements concrets tels qu'ils sont institués dans les règlements d'organisation.

¹⁴ FF 2006 7833 ss

Al. 2

L'établissement tient sa propre comptabilité. Celle-ci sera incluse dans la consolidation globale au sens de l'art. 55 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances¹⁵. On aura de cette manière un aperçu le plus vaste possible de la fortune, des finances et des revenus de la Confédération.

Art. 6 Composition

Al. 1

Le MNS se composera des unités du groupe MUSÉE SUISSE actuel qui peuvent être désignées sans équivoque comme des musées historiques et culturels. Il s'agit: du Musée national de Zurich, du Château de Prangins et du Forum de l'histoire suisse de Schwyz. Il convient en outre de rattacher le Centre des collections d'Affoltern-am-Albis à l'établissement MNS. Une telle composition assure au MNS la meilleure cohérence possible et lui permet de développer une identité spécifique en tant qu'établissement (cf. également art. 7).

Al. 2

S'il devait apparaître ultérieurement que tel musée ou telle collection de la Confédération consacrés à l'histoire de la culture seraient mieux à leur place au sein du MNS, le Conseil fédéral pourra rattacher ledit musée ou ladite collection au MNS.

Art. 7 Tâches

Le MNS est une institution permanente, accessible au public, au service de la société et de son développement, qui collectionne, préserve, étudie, diffuse et expose des objets et des matériaux historiques et culturels à des fins d'étude, de formation et de divertissement.

Le MNS s'adresse à l'ensemble de la population vivant en Suisse. Il est une vitrine nationale et internationale ouverte sur l'histoire et la culture. Le MNS, en qualité de musée consacré à l'histoire de la culture, traite à travers ses expositions permanentes et temporaires de l'évolution historique qui a eu pour théâtre le territoire de la Suisse et va de la préhistoire à la période contemporaine. Sa conception large de la culture lui permet d'associer à l'histoire les arts appliqués et visuels, les différentes conceptions du monde et les systèmes de valeur et d'en faire une synthèse historique et culturelle qui place la Suisse dans un large contexte national et international.

Le MNS entend susciter des discussions approfondies autour du passé, du présent et de l'avenir. Il s'attache à transmettre l'image d'une histoire ouverte qui promeut l'identification avec notre pays et invite le visiteur à s'associer aux changements qui décideront de son avenir. Le MNS nous parle de l'identité fondée à travers la diversité.

Le MNS est un centre de compétences qui mettra son vaste savoir-faire muséologique à la disposition des autres musées et collections de Suisse, et notamment dans le domaine de la documentation et dans la recherche en matière de conservation et de restauration. Et dans la mesure où ses activités de centre de compétence excèdent un

¹⁵ RS 611.0

certain coût, ou sont en concurrence avec celles offertes par des fournisseurs privés, le MNS fera payer ses prestations (cf. art. 8).

Art. 8 Activités commerciales

Cet article régleme les activités commerciales de l'établissement. Leur exercice est assorti des conditions suivantes:

- Elles doivent être étroitement liées aux tâches du MNS: seules pourront être exercées les activités commerciales accessoires qui ont un rapport étroit avec l'accomplissement des tâches que la loi prescrit au MNS (al. 1).
- Ne pas nuire à l'accomplissement des tâches: le MNS ne doit pas accorder une importance excessive à ses activités accessoires au détriment de l'exécution de ses tâches principales. Si ce danger venait à apparaître, l'autorité de surveillance aurait le devoir d'intervenir (al. 1).
- Les activités accessoires possibles: de possibles activités accessoires sont énumérées à titre d'exemple à l'al. 2. Le MNS peut fournir des prestations contre rémunération aux nombreux musées suisses de petite ou de moyenne importance, lorsqu'il n'existe aucune offre qui prenne en compte leurs besoins ponctuels, notamment dans le domaine du développement et de l'entretien des collections. Ensuite, les musées doivent, pour être attractifs aujourd'hui, pouvoir offrir un éventail de prestations, comme des boutiques et des restaurants. Et enfin, le MNS dispose de bâtiments et de locaux dont l'agencement ou l'atmosphère se prêtent à des manifestations de toute nature (concerts, tournages de film, repas d'affaires). Les prêts à des tiers sont consentis à prix coûtant (moyennant réciprocité).
- Principe de la neutralité concurrentielle: le MNS doit demander des prix conformes au marché pour ses activités commerciales. Les subventions croisées prélevées sur les ressources fédérales ne sont pas autorisées. La comptabilité d'exploitation, chargée d'établir une séparation stricte entre les différents domaines, peut servir d'instrument de contrôle (al. 3). Elle fait apparaître les coûts et les recettes de chaque prestation ainsi que les éventuelles réductions consenties grâce aux indemnités de la Confédération. Dans l'exercice de ses activités commerciales accessoires, le Musée national est soumis aux mêmes règles que les prestataires privés (al. 4).

Art. 9 Rapports de droit

En vertu de l'art. 9, les relations du MNS avec ses partenaires contractuels et ses clients relèvent du droit privé. Sont réservées les relations de droit public pour lesquelles la présente loi prévoit expressément le droit public, comme par exemple le contrat de droit public concernant l'utilisation des biens-fonds conclu entre la Confédération et le MNS (cf. art. 16, al. 3).

Art. 10 Organes

Le conseil du Musée et la direction sont les deux organes qui dirigent le MNS; un troisième, l'organe de révision, le contrôle. Cette répartition est de règle pour les entités de la Confédération devenues autonomes.

Le devoir de fidélité auquel sont astreints les membres du conseil du musée et de la direction (al. 2) renforcera l'intégrité de l'unité devenue autonome et de ses organes et préviendra d'éventuels préjudices.

Art. 11 Conseil du musée

Al. 1

Le conseil du musée est composé de sept à neuf membres. C'est là un effectif judicieux puisque les tâches du conseil du musée se limitent à la direction stratégique du MNS. Le conseil du musée se compose de membres qualifiés; le profil de chacun d'eux doit correspondre à l'orientation stratégique du conseil. C'est pourquoi celui-ci doit être composé de personnalités possédant, d'une part, de l'expérience dans le champ de la politique culturelle et, d'autre part, des connaissances reconnues dans la surveillance d'organes exécutifs et dans le management. Il n'est pas prévu de désigner des représentants de l'administration fédérale, des cantons-sièges et des communes-sièges dans le conseil du musée.

Al. 2

La désignation du conseil du musée par le Conseil fédéral est conforme aux prescriptions émises dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise et à la réglementation en vigueur pour les unités administratives décentralisées (cf. par exemple art. 22 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation¹⁶).

En désignant le conseil du musée, le Conseil fédéral veillera dans la mesure du possible à une représentation équitable des parties du pays, des sexes, des langues et des groupes d'âge. Ces critères supplémentaires sont toutefois secondaires en regard des compétences spécifiques. Si les candidatures qualifiées sont en nombre insuffisant, il faudra s'accommoder du fait que les critères supplémentaires ne seront pas complètement pris en compte pour une certaine durée d'un mandat.

La durée de quatre ans prévue pour le mandat du conseil du musée est conforme à l'art. 14 de l'ordonnance du 3 juin 1996 sur les commissions¹⁷)

Al. 3

L'al. 3 mentionne la possibilité de révoquer des membres du conseil du musée, aussi au cours de la période de fonctions, pour des motifs importants. Une révocation peut notamment être envisagée quand un membre du conseil du musée ne satisfait plus aux conditions nécessaires à l'accomplissement de son mandat ou qu'il a gravement manqué à ses obligations.

Al. 4

Le conseil du musée est l'organe de direction stratégique du MNS. Il prend les décisions visées aux let. a à h.

Let. a

Aux termes de l'art. 22, al. 1, le Conseil fédéral fixe les objectifs stratégiques du MNS tous les quatre ans. Le conseil du musée veille à leur mise en œuvre. La mise

¹⁶ RS 946.10

¹⁷ RS 172.31

en œuvre des objectifs stratégiques au niveau de l'entreprise se fait entre autres à travers les dispositions du règlement d'organisation édicté par le conseil du musée (cf. let. h).

Let. b

Le conseil du musée adopte le budget. Il fixe quelles informations la direction est tenue de lui présenter en vue de l'adoption du budget.

Let. c

Le conseil du musée adopte le rapport d'activité du MNS et le soumet avant sa publication à l'approbation du Conseil fédéral. Le Conseil fédéral pourrait refuser son approbation s'il est en désaccord avec des points essentiels. Le droit des obligations (art. 662 CO¹⁸) s'applique par analogie aux éléments constitutifs du rapport. Le rapport d'activité contient d'une part des données relatives à l'accomplissement des tâches de l'année sous revue, et c'est en quoi il est également un rapport compte rendu, et il contient d'autre part des données statistiques et les comptes annuels.

Let. d

Le conseil du musée nomme le directeur. La nomination comme l'éventuelle résiliation du rapport de travail sont soumises à l'approbation du Conseil fédéral.

Let. e

Le conseil du musée fixe les effectifs de la direction dont il nomme les membres sur proposition du directeur. Le conseil du musée possède également la compétence de révoquer les membres de la direction si cela devait s'avérer nécessaire.

Let. f

Le conseil du musée exerce également des fonctions de contrôle. Faisant par là office de contrepoids à la position dominante de la direction, il supervise la façon dont celle-ci conduit les affaires. Le conseil du musée doit veiller au respect du règlement d'organisation, découvrir les irrégularités et faire en sorte qu'elles soient corrigées. Si le conseil du musée vient à identifier de graves problèmes dans l'organisation ou la gestion du MNS, et que la direction n'est pas en mesure de les résoudre, le conseil du musée doit intervenir en conséquence.

Let. g

Selon l'art. 14, al.1, les rapports de travail du personnel du MNS sont soumis à la loi sur le personnel de la Confédération (LPers). Le conseil du musée édictera un règlement d'exécution sur la base de l'art. 37, al. 3, LPers. Ce règlement sera soumis à l'approbation du Conseil fédéral.

Let. h

Le présent projet ne définit dans leurs grandes lignes que les conditions générales de l'organisation du MNS. Ce dernier dispose ainsi d'une large autonomie organisationnelle. L'une des compétences essentielles du conseil du musée consiste à définir dans le détail l'organisation du MNS à travers le règlement d'organisation. Ce dernier règlera par exemple la question de savoir si la stratégie de collection du

MNS doit être approuvée par la direction dans son ensemble ou uniquement par le directeur.

Art. 12 Direction

Al. 1

La direction est l'organe opérationnel. Elle remplit toutes les tâches qui ne sont pas assignées à un autre organe.

Al. 2

Le directeur préside la direction du MNS. Il est chargé de la gestion opérationnelle, engage le personnel et représente le MNS à l'extérieur. Ses autres compétences découlent du règlement d'organisation (cf. al. 3).

Al. 3

Le règlement d'organisation fixe les modalités relatives aux tâches et aux compétences de la direction et du directeur.

Art. 13 Organe de révision

L'organe de révision est nommé par le Conseil fédéral, qui peut le révoquer pour des motifs importants. Comme le prévoit le rapport sur le gouvernement d'entreprise¹⁹, les mission, position, qualifications, indépendance, durée du mandat et système de rapports de l'organe de révision se fondent par analogie sur les art. 727 à 731a du code des obligations.²⁰ Toutefois, à la différence des sociétés anonymes, l'organe de révision fait rapport au conseil du musée et au Conseil fédéral.

Art. 14 Personnel

Al. 1

Les rapports de travail du personnel du MNS restent soumis à la législation sur le personnel de la Confédération. Cette solution de droit public a été retenue compte tenu notamment des débats sur le statut du personnel des employés de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (LAUFIN) et de l'Inspectorat fédéral de la sécurité nucléaire (IFSN) qui ont eu lieu au Parlement à l'été 2007.

Le MNS est l'employeur compétent pour son personnel actif et pour les personnes touchant une rente qui étaient rattachées au groupe MUSÉE SUISSE (art. 32b, al. 2, LPers et art. 3, let. c, de la loi fédérale du 23 juin 2000 régissant la Caisse fédérale de pensions²¹).

Al. 2

Le personnel du MNS sera assuré auprès de la Caisse fédérale de pensions. Il existe une obligation d'affiliation. La sortie de la Caisse fédérale de pensions est ainsi exclue par voie de loi spéciale. Cela se justifie dans la mesure où le MNS est majoritairement financé par la Confédération.

¹⁹ FF 2006 7837

²⁰ RS 220; FF 2005 6809

²¹ RS 172.222.0

Art. 15 Objets de collection

Al. 1

Les collections gérées par le groupe MUSÉE SUISSE actuel sont en majorité propriété de la Confédération. Mais le groupe dispose également de nombreux objets confiés en dépôt par les cantons et par des tiers. Aux termes de l'art. 15, al. 1, la Confédération transférera en usufruit au MNS les objets de collection gérés par le groupe MUSÉE SUISSE actuel, en application analogue des art. 745 ss du code civil (CC)²². Seront également transférés les droits immatériels (droits d'auteur) et les droits d'utilisation afférents, pour autant que ces droits appartiennent à la Confédération. Restent réservés les objets de collection de la Confédération contractuellement ou thématiquement rattachés au Musée des automates à musique de Seewen, ou qui y sont conservés depuis des années. Pour ces objets de collection (automates à musique, phonographes, gramophones, notamment), il sera dressé un inventaire qui sera soumis à l'approbation du Conseil fédéral (art. 27, al. 2, let. b).

Al. 3

Les nouveaux objets de collection acquis par le MNS (achat, donation, etc.) sont, de par la loi, la propriété de la Confédération et sont transférés en usufruit au MNS.

Al. 4

S'agissant des objets de collection de la Confédération qui lui sont attribués en usufruit, le MNS ne contractera d'assurance privée qu'à titre exceptionnel et d'entente avec l'Administration fédérale des finances (AFF). Le MNS jouit d'un dispositif complet de prévention des dommages (mesures de surveillance, protection contre le feu, transports spéciaux, etc.). Aucun incident notable n'est survenu durant les dernières décennies. Dans ces circonstances, le principe de non-assurance des objets de collection de la Confédération se justifie. Ce d'autant plus que la perte d'un objet culturel ne peut être compensée par une prestation en espèces.

Les institutions qui prêtent des objets au MNS insistent en règle générale pour que ceux-ci bénéficient d'une couverture totale de risques. Pour ces objets, il est prévu que le MNS contracte une assurance privée offrant une couverture totale des risques ou une couverture jusqu'à concurrence d'un certain montant. La Confédération peut aussi assumer l'intégralité du risque ou n'en assumer qu'une partie à concurrence de la différence entre la valeur assurée auprès d'une assurance privée et la valeur vénale de l'objet prêté, si cela lui semble plus avantageux. Comme le budget du MNS continuera à l'avenir d'être essentiellement alimenté par la Confédération, la conclusion d'une assurance privée ne sera en principe avantageuse pour la Confédération qu'en cas de risque élevé (p. ex. pour les objets particulièrement fragiles ou les transports périlleux). Les modalités seront réglées dans un contrat de droit public passé entre le MNS et la Confédération (voir al. 5).

Al. 5

Les détails relatifs aux objets de collection sont fixés dans un contrat de droit public entre la Confédération, représentée par l'OFC, et le MNS. Les modalités d'assurance des objets de collection sont elles aussi réglées dans un contrat de droit public passé entre la Confédération, représentée par l'AFF, et le MNS.

Art. 16 Biens-fonds

La Confédération transfère en usufruit au MNS les biens-fonds de Zurich, Prangins, Schwyz et Affoltern-am-Albis (Centre des collections), en application analogue des art. 745 ss CC²³. La Confédération a l'obligation de les entretenir. Le MNS versera une indemnité appropriée à la Confédération pour les utiliser. Cette indemnité sera prise en compte dans le calcul des contributions que la Confédération alloue au MNS. La Confédération, représentée par l'Office fédéral des constructions et de la logistique, et le MNS régleront la constitution de l'usufruit et les modalités de l'utilisation des biens-fonds dans un contrat de droit public.

Art. 17 Financement

Al. 1

A l'avenir, le Parlement fixera tous les quatre ans un plafond de dépenses pour le financement des activités du MNS. Ce plafond de dépenses sera détaillé dans un message de financement regroupant toutes les activités de l'OFC, de Pro Helvetia et du MNS. Le Conseil fédéral y fixera les priorités de ces trois domaines pour 4 ans. Conformément à l'art. 25, al. 3, de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur le Parlement²⁴, le Parlement aura la possibilité de prendre des décisions de crédit à allouer aux priorités fixées par le Conseil fédéral. Des subventions annuelles seront versées au MNS dans les limites des crédits alloués en vertu de l'art. 24, al. 3, let. b, de la loi sur l'encouragement de la culture. Et enfin, le MNS sera inclus dans la statistique et l'évaluation culturelles prévues par la loi sur l'encouragement de la culture.

Al. 2

Le taux d'auto-financement du groupe MUSÉE SUISSE se monte actuellement à 5,6%²⁵. Il est calculé sur la base des ressources dégagées par le groupe et sur le financement par des dons et des contributions publiques aux recettes. Ce chiffre est très nettement inférieur à la moyenne des musées historiques en Suisse. Le Conseil fédéral attend du MNS qu'il relève sensiblement son taux d'auto-financement. L'activation des instruments prévus à l'al. 2 devrait y contribuer (les recettes des activités commerciales, le sponsoring, etc.).

Art. 18 Trésorerie

Le MNS est associé à la trésorerie centrale de la Confédération pour la gestion de ses liquidités. La Confédération peut fournir des fonds au MNS pour garantir sa solvabilité. Ces prêts sont effectués sur un compte courant auprès de la Confédération. En contrepartie, le MNS place ses fonds excédentaires auprès de la Confédération, qui lui paie des intérêts aux taux du marché. Les détails seront réglés dans un contrat de droit public passé entre la Confédération, représentée par l'AFF, et le MNS.

²³ RS 210

²⁴ RS 171.10

²⁵ Chiffre basé sur l'exercice 2006.

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

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.

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

²⁷ RS 172.056.1

²⁸ FF 2007 39 (délai référendaire: 13 avril 2007)

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 Wildeg) 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 Wildeg 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 2003²⁹.

²⁹ FF 2000 2261

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 réglemente 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.

