

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'INTÉRIEUR DFI

**Projet de loi fédérale sur les musées  
et les collections de la Confédération**

**(Loi sur les musées et les collections; LMC)**

Rapport explicatif

Avril 2007

Délai pour la consultation : 9 juillet 2007

## Condensé

*Le présent rapport a pour objet un avant-projet de loi sur les musées et les collections de la Confédération. La nouvelle loi poursuit deux objectifs : premièrement, elle 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 fonctionnent 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 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 Landesmuseum 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 aura trois sites (Zurich, Prangins et Schwyz) et un Centre des collections. En outre, les structures de gestion du Musée national suisse, le pilotage et la surveillance exercés par la Confédération seront modernisés et adaptés aux principes du gouvernement d'entreprise qu'elle a édictés.*

# Rapport explicatif

## 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 Affoltern-am-Albis, tous rattachés à l'administration centrale de la Confédération. En font partie le Landesmuseum Zurich (y compris son Centre des collections), le Château de Prangins, le Forum der Schweizer Geschichte Schwyz et cinq autres musées.

Le Landesmuseum Zurich, le Château de Prangins et le Forum der Schweizer Geschichte 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. Sur les cinq autres musées du groupe, quatre ont une orientation plus proprement thématique : la porcelaine et la faïence suisses du 18<sup>e</sup> siècle (la 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 Bäregasse à Zurich), les automates et les boîtes à musique (Musée des Automates à Musique à Seewen) ; quant au château de Wildegg, il fut pendant des siècles la propriété d'une famille patricienne bernoise.

En plus des musées proprement dits, le groupe dispose du Centre des collections 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 collections<sup>1</sup> 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);
- l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ) a diverses collections scientifiques qu'elle conserve, aménage et met à disposition des étudiants, des chercheurs et du public intéressé. Les collections sont rattachées à ses

<sup>1</sup> 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.

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 Parlement<sup>2</sup>. Le projet prévoyait d'émanciper les huit établissements du « Groupe MUSÉE SUISSE » et le Centre des collections 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 en 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 2005<sup>3</sup>. 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).

### **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

<sup>2</sup> FF 2003 475

<sup>3</sup> Le rapport du DFI sur les musées peut être consulté sur le site de l'OFC ([www.bak.admin.ch](http://www.bak.admin.ch)).

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 allons proposer infra. 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 (cf. ch. 1.3 pour le tout).

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).<sup>4</sup> 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 soit 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 entre eux d'une part, ni d'autre part 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 aient à se conformer (cf. art. 2 et 4).

#### **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

<sup>4</sup> FF 2006 7799

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.

La loi fédérale sur l'encouragement de la culture (loi sur l'encouragement de la culture; LEC) réglementera les aides financières allouées par la Confédération aux musées de tiers. Les dispositions prévues dans la LEC privilégient 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 sur les musées du DFI 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 Landesmuseum 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 le mieux 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.

#### **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 Musée national suisse doit notamment se démarquer des musées historiques cantonaux et avoir un profil 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 Landesmuseum 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<sup>e</sup> 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 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 Musée national suisse devrait poursuivre trois objectifs généraux de développement:

- présenter l'histoire de la Suisse;
- étudier l'identité de la Suisse;
- être un centre de compétence pour d'autres musées suisses.

A la différence de la situation actuelle, le Musée national suisse 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 Musée national suisse se composera des établissements de l'actuel « Groupe MUSÉE SUISSE » qui sont clairement des musées historiques et culturels. Ce sont : le Landesmuseum Zurich, le Château de Prangins et le Forum der Schweizer Geschichte Schwyz; ce dernier servant de lieu d'exposition du Musée national suisse en Suisse centrale. En outre, le Centre des collections Affoltern-am-Albis qui abrite actuellement les collections du « Groupe MUSÉE SUISSE », sera intégré au Musée national suisse. Il aura un statut de centre national de compétences et offrira notamment contre rémunération ses prestations à d'autres musées et collections suisses.

### **1.3.3.3 Autonomie**

Le Conseil fédéral attend du Musée national suisse 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 Musée national suisse doit être aménagé en établissement de droit public. D'autres modèles d'organisation sont à l'examen. Comme le DFI l'a exposé en détail dans son rapport du 17 mars 2004 à la CSEC-E, une solution dans le 3<sup>e</sup> 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<sup>er</sup> cercle) – n'est pas une solution valable ; elle limiterait en effet par trop la marge de manœuvre du Musée national suisse. 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> cercle créerait les conditions permettant au Musée national suisse 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 »<sup>5</sup>. 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 perçus 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 mécènes<sup>6</sup>. »

### **1.3.4 Les autres musées et collections de la Confédération**

#### **1.3.4.1 Les 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 Musée national suisse :

- 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 de la Bäregasse 20 et 22 est à la recherche d'une solution de remplacement. Le Musée national suisse continuera d'utiliser les locaux de la Bäregasse 20 et 22 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 20 et 22.
- 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. Il est possible qu'une fois réalisés ses projets d'agrandissement, le Landesmuseum Zurich n'ait plus besoin des surfaces d'exposition de la Maison des corporations. Mais d'ici là, les locaux resteront à la disposition du Musée national suisse. 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 Landesmuseum Zurich fournit jusqu'à présent gratuitement

<sup>5</sup> FF 2006 7827

<sup>6</sup> FF 2006 7827

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 Musée national suisse, 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 actuellement sur les questions en suspens. Le Musée national suisse 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 Confédération dépense au total environ 1,2 million de francs par an pour le domaine du château de Wildegg.
- Le Musée des Automates à Musique de Seewen : à l'avenir, le Musée des Automates à Musique sera rattaché directement à l'OFC.

#### **1.3.4.2 Les musées et collections d'art de l'OFC**

Arriver à donner à l'ensemble des musées et des collections d'art de l'OFC une certaine cohérence dans les contenus et dans la stratégie est une œuvre de longue haleine, en raison du caractère hétérogène des donations et des legs qui constituent leurs fonds. Dans le court terme, on essaiera de faire en sorte qu'ils développent une présence active sur le marché, qu'ils intensifient la collaboration entre eux et avec des musées de tiers. Sur le moyen et le long terme, il convient d'étudier la possibilité d'externaliser les musées et collections d'art de l'OFC sous la forme d'organisations autonomes de droit public.

#### **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 le musée des forces aériennes de la Confédération. D'entente avec le DDPS, l'OFC précisera son mandat selon l'art. 4, al. 1 (v. art. 4, al. 3).

## **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 collections de la Confédération (loi sur les musées et collections ; LMC). La consultation s'est achevée le 9 juillet 2007.

[Résumé des prises de position].

### **1.4.2 Remaniement du projet envoyé en consultation**

Sur la base des prises de positions émanant de la procédure de consultation [mention des éventuelles adaptations].

## **1.5 Droit comparé et standards internationaux**

### **1.5.1 Droit comparé**

L'émancipation du Musée national suisse 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 1980, 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-Bas<sup>7</sup>.

### **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 publiques<sup>8</sup>. 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 :

<sup>7</sup> Pour plus de détails, cf. FF 2003 494.

<sup>8</sup> Titre anglais original: OECD Guidelines on the Corporate Governance of State-Owned Enterprises.

- le Conseil fédéral précise dans le détail 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 dans le détail 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 Musée national suisse 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.

### **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 (MST) 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 MST dans le Musée national suisse qui va être créé, parce que le MST ne cadre pas avec la conception générale. Il propose aux Chambres fédérales de classer le postulat.

## **2 Commentaires 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.

### *Art. 2 Buts*

Cette disposition mentionne trois des objectifs essentiels poursuivis par la Confédération: la sauvegarde du patrimoine culturel (let. a), le positionnement des musées et leur travail de sensibilisation auprès de la population (let b et c), l'amélioration de la collaboration au sein du paysage muséographique suisse (let. d) et le soutien aux musées de tiers (let. e). L'énumération n'est pas exhaustive. On pourrait notamment introduire 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.

*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<sup>9</sup> sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) et à l'ordonnance du 25 novembre 1998<sup>10</sup> sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA). 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 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 auront à tenir compte dans l'exercice de leurs activités.

Ainsi pour ce qui regarde le domaine des collections, la collaboration avec les musées et collections en 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 fédéraux. 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 musées et ses collections à rédiger des programmes de collection et à les harmoniser avec les tiers qui exercent des activités dans les mêmes domaines de collection (cf. let. b).

En ce qui concerne les activités de diffusion, l'accent devra 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 Musée national suisse visées à l'art. 8, al. a).

<sup>9</sup> RS 172.010

<sup>10</sup> RS 172.010.1

*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. Il convient d'apporter les précisions suivantes à la mise en œuvre de l'art. 4, al. 1 :

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 les collections de l'EPFZ, le Conseil fédéral précisera l'art. 4, al. 1 dans un mandat de prestations quadriennal qu'il passera avec cette institution. 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 Musée national suisse, l'art. 7 contient une première disposition d'exécution du mandat visée 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 7, al. 2.

L'OFC précise dans le détail 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). Programmes et directives édictés par l'unité administrative concernée apporteront les précisions nécessaires.

*Art. 5           Forme juridique*

*Al. 1*

Le Musée national suisse 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 autonomes<sup>11</sup> 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.

*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<sup>12</sup> sur les finances de la Confédération (loi sur les finances, LFC). On aura de cette manière un aperçu le plus vaste possible du patrimoine, de la situation financière et des résultats financiers de la Confédération.

*Art. 6           Composition*

*Al. 1*

Le Musée national suisse 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 Fo-

<sup>11</sup> FF 2006 7833 ss.

<sup>12</sup> RS 611.0

rum der Schweizer Geschichte Schwyz. Il convient en outre de rattacher le Centre des collections Affoltern-am-Albis à l'établissement Musée national suisse. Une telle composition assure au Musée national suisse la meilleure cohérence possible et lui permet de développer un profil spécifique en tant qu'établissement (cf. également art. 7).

*Al. 2.*

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

*Art. 7 Tâches*

Le Musée national suisse 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.

Le Musée national suisse s'adresse à l'ensemble de la population vivant en Suisse ; c'est en cela qu'il se démarque des musées historiques cantonaux. Il est une vitrine nationale et internationale ouverte sur l'histoire et la culture. Le Musée national suisse, en qualité de musée consacré à l'histoire de la culture, traite à travers ses expositions permanentes et temporaires l'évolution historique qui a eu pour théâtre le territoire de la Suisse actuelle 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, les systèmes de valeur, d'en faire une synthèse historique et culturelle qui place la Suisse dans un large contexte national et international.

Le Musée national suisse 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 Musée national suisse nous parle de l'identité fondée à travers la diversité.

Le Musée national suisse est un centre de compétence 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 certain coût, ou sont en concurrence avec celles offertes par des fournisseurs privés, le Musée national suisse fera payer ses prestations (cf. art. 8).

*Art. 8 Activités commerciales*

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

- elles doivent être étroitement liées aux tâches de l'établissement : seules pourront être exercées les activités commerciales accessoires qui ont un rapport étroit à l'accomplissement des tâches que la loi prescrit à l'établissement (al. 1).

- ne pas nuire à l’accomplissement des tâches: l’établissement 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’alinéa 2. L’établissement 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, offrir un éventail de prestations, comme des boutiques et des restaurants. Et enfin, l’établissement 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).
- Principe de la neutralité concurrentielle: l’établissement doit demander des prix conformes au marché pour ses activités commerciales. Les subventions croisées prélevées sur les ressources fédérales et allouées à l’établissement 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 et art. 19, al. 4). Elle fait apparaître les coûts et les recettes de chaque prestation ainsi que les éventuelles réductions consenties grâce aux indemnités de la Confédération (al. 3). Dans l’exercice de ses activités commerciales accessoires, l’établissement est soumis aux mêmes règles que les prestataires privés (al. 4).

*Art. 9 Rapports de droit*

En vertu de l’art. 9, les relations de l’établissement avec ses partenaires contractuels et ses clients relèvent du droit privé. Sont réservées les relations de droit 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 l’établissement (cf. art 16, al. 3).

*Art. 10 Organes*

Le conseil du Musée et la direction sont les deux organes qui dirigent le Musée national suisse ; 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*

*Abs. 1*

Le conseil du musée est composé de sept à neuf membres. C’est là un effectif judiciaire puisque les tâches du conseil du musée se limitent à la direction stratégique du Musée national suisse. 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 ou dans le management. Il n'est pas prévu de désigner un représentant de l'administration fédérale 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<sup>13</sup> sur l'assurance suisse contre les risques à l'exportation, LASRE).

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.

Les cantons où sont implantées les unités du Musée national suisse (les cantons de Zurich, de Vaud et de Schwyz) ne seront représentés au sein du conseil du musée que dans la mesure où ils participent de façon appropriée au financement de l'établissement.

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<sup>14</sup> sur les commissions extra-parlementaires, les organes de direction et les représentants de la Confédération (Ordonnance sur les commissions)

#### *Al. 3*

L'al. 3 mentionne la possibilité de révoquer des membres du conseil du musée pour des motifs importants. Une révocation peut 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 Musée national suisse. Il prend les décisions auxquelles l'autorisent les dispositions a à h.

#### *Let. a*

Aux termes de l'art. 22 al. 1, le Conseil fédéral fixe les objectifs stratégiques du Musée national tous les quatre ans. Le conseil du musée veille à leur mise en œuvre. La mise en œuvre des objectifs stratégiques au niveau de l'entreprise se fait entre autres à travers les dispositions du règlement intérieur édicté par le conseil du musée (cf. let. h).

<sup>13</sup> RS 946.10

<sup>14</sup> RS 172.31

*Let. b*

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

*Let. c*

Le conseil du musée prend acte du rapport de gestion 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 du droit des obligations<sup>15</sup>) s'applique par analogie aux éléments constitutifs du rapport. Le rapport de gestion 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 d'activité, 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 soumis 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 intérieur, 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 de l'établissement, et que la direction n'est pas en mesure de les résoudre, le conseil du musée doit intervenir en conséquence.

*Let. g*

Le conseil du musée édicte le règlement du personnel, sous réserve de l'approbation du Conseil fédéral. Le règlement du personnel contient les dispositions relatives à la rémunération, aux prestations annexes et aux autres conditions contractuelles du personnel du Musée national suisse (cf. art. 14).

*Let. h*

Le présent projet ne définit dans leurs grandes lignes que les conditions générales de l'organisation de l'établissement. Le Musée national suisse 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 Musée national suisse à travers le règlement intérieur. Ce dernier règlera par exemple la question de savoir si le programme de collection du Musée national suisse doit être approuvé par la direction dans son ensemble ou uniquement par le directeur de l'établissement.

*Al. 5*

Le Conseil fédéral réglemente les indemnités des membres du conseil du musée. Il applique l'art. 6a de la loi du 24 mars 2000<sup>16</sup> sur le personnel de la Confédération (LPers) et l'ordonnance du 19 décembre 2003<sup>17</sup> sur la rémunération et sur d'autres conditions contractuelles convenues avec les cadres du plus haut niveau hiérarchique et les membres des organes dirigeants des entreprises et des établissements de la Confédération (Ordonnance sur les salaires des cadres).

*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 Musée national suisse. Il engage son personnel et représente l'établissement à l'extérieur. Ses autres compétences découlent du règlement intérieur (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'entreprise<sup>18</sup>, les mission, position, qualification, indépendance, durée du mandat et système de rapports de l'organe de révision se fondent par analogie sur les art. 727 à 773 du code des obligations.<sup>19</sup> 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*

Le personnel du Musée national suisse et la direction sont engagés sur la base du droit privé. Les rapports de travail sont soumis au droit des obligations (art. 319 ss. CO). Cela a notamment pour conséquence que les litiges découlant du droit du travail sont jugés par les tribunaux civils (cf. art. 6, al. 7, LPers). L'engagement de droit privé tel qu'il est prévu implique les remarques suivantes :

Probablement à la fin de l'été 2007, le Conseil fédéral adoptera un rapport complémentaire au rapport sur le gouvernement d'entreprise de septembre 2006. Le rapport complémentaire devra porter principalement sur la question du statut juridique du personnel des unités administratives de l'administration fédérale devenues auto-

<sup>16</sup> RS 172.220.1

<sup>17</sup> RS 172.220.12

<sup>18</sup> FF 2006 7837

<sup>19</sup> RS 220

mes. Le projet de message concernant la loi sur les musées et les collections de la Confédération devra s'aligner sur ce rapport complémentaire.

*Al. 2*

La politique du personnel de l'établissement doit prendre en compte les art. 4 et 5 de la LPers. La référence à l'art. 4 LPers représente la garantie que le personnel est employé de façon adéquate, économique et responsable sur le plan social. Conformément à l'art. 5 LPers, la Confédération conserve les deux prérogatives que sont la direction (le controlling) de la politique du personnel de l'établissement et l'obligation d'en référer. Elle exerce la première (le controlling) en approuvant le règlement du personnel, et exécute la seconde (le reporting) dans le cadre du rapport sur la politique du personnel que le Conseil fédéral fait périodiquement aux Chambres.

*Al. 3*

L'art. 6a LPers et l'ordonnance sur les salaires des cadres sont applicables aux honoraires du directeur et des autres membres de la direction.

*Al. 4*

Le conseil du musée fixera dans le règlement du personnel la rémunération, les prestations annexes et les autres conditions contractuelles du personnel. Les notions auxquelles a recours le projet, telles que « rémunération », « prestations annexes » et « autres conditions contractuelles » sont empruntées à l'ordonnance sur les salaires des cadres qui en donne une définition précise. Sont notamment considérées comme prestations annexes toutes les prestations en espèces versées en sus du salaire, comme les bonifications. Le projet cite les délais de résiliation du contrat de travail parmi les autres conditions contractuelles. Le règlement du personnel doit être soumis à l'approbation du Conseil fédéral, une condition qui se justifie par le fait que le Musée national suisse est en grande partie financé par la Confédération. Le Conseil fédéral attend du règlement du personnel qu'il soit aménagé de sorte à proposer des prestations à peu près équivalentes à celles offertes au personnel fédéral.

*Al. 5*

Le personnel de l'établissement sera assuré auprès de la caisse fédérale de pension. Il existe une obligation d'affiliation. Le Musée national suisse n'est pas autorisé à sortir de la caisse fédérale de pension.

*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 Musée national suisse les objets de collection gérés par le « Groupe MUSÉE SUISSE » actuel, en application analogue des art. 725 ss du Code civil<sup>20</sup>. Restent réservés les objets de collection 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

<sup>20</sup> RS 210

à musique, phonographes, gramophones), 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 l'établissement (achat, donation, etc.) sont, en vertu de la loi, la propriété de la Confédération et sont transférés en usufruit à l'établissement.

*Al. 4*

S'agissant des objets de collection qui lui sont attribués en usufruit par la Confédération, le Musée national suisse ne contractera d'assurance privée qu'à titre exceptionnel et d'entente avec l'Administration fédérale des finances (AFF). Le Musée national suisse 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 se justifie. Ce d'autant plus que la perte d'un objet ne peut être compensée par une prestation en espèces.

Les institutions qui prêtent des objets au Musée national suisse insistent pour que ceux-ci bénéficient d'une couverture totale de risque. Pour ces objets, il est prévu que le Musée national suisse 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 et la valeur vénale de l'objet prêté, si cela lui semble plus avantageux. Comme le budget du Musée national suisse 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 privé passé entre le Musée national suisse 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 l'établissement. Les modalités d'assurance des objets visés à l'al. 4 sont elles aussi réglées dans un contrat de droit public passé entre la Confédération, représentée par l'AFF, et l'établissement.

*Art. 16 Biens-fonds*

La Confédération transfère en usufruit à l'établissement les biens-fonds de Zurich, Prangins, Schwyz et Affoltern-am-Albis (Centre de collections), en application analogue des art. 745 ss du Code civil<sup>21</sup>. La Confédération a l'obligation de les entretenir. L'établissement versera une indemnité convenable à la Confédération pour les utiliser. Cette indemnité sera prise en compte dans le calcul des contributions que la Confédération alloue à l'établissement. La Confédération, représentée par l'Office fédéral des constructions et de la logistique, et le Musée national suisse régleront la constitution de l'usufruit et les modalités de l'utilisation des biens-fonds dans un contrat de droit public.

<sup>21</sup> RS 210

*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 Musée national suisse. Ce plafond de dépenses sera détaillé dans un message de financement regroupant toutes les activités de l'OFC, de Pro Helvetia et du Musée national suisse. Le Conseil fédéral y fixera les priorités de ces trois domaines pour les 4 ans à venir. Conformément à l'art. 25, al. 3 de la loi fédérale du 13 décembre 2002<sup>22</sup> sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl), 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 Musée national suisse dans les limites des crédits alloués en vertu de l'art. 22, al. 2<sup>23</sup>, de loi sur l'encouragement de la culture du ...<sup>24</sup> Et enfin, le Musée national suisse sera inclus dans la statistique et l'évaluation culturelles prévue 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%<sup>25</sup>. 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 Musée national suisse qu'il relève sensiblement son taux d'auto-financement. L'activation des instruments prévus à l'alinéa 2 devrait y contribuer (les recettes des activités commerciales, le sponsoring, etc.).

*Art. 18 Trésorerie*

Le Musée national suisse est associé à la trésorerie centrale de la Confédération pour la gestion de ses liquidités. La Confédération peut fournir des fonds de tiers à l'établissement pour garantir sa solvabilité. Ces prêts sont effectués sur le compte courant de l'établissement auprès de la Confédération. En contrepartie, l'établissement 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 Musée national suisse.

*Art. 19 Présentation des comptes*

Les comptes du Musée national suisse présentent un tableau complet de sa fortune, de ses finances et de ses revenus. La présentation des comptes obéit aux principes de l'importance relative, de la compréhensibilité, de la continuité et du produit brut et se fonde sur des 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. La comptabilité d'exploitation est aménagée de façon à présenter les dépenses et les recettes des activités commerciales visées à l'art. 8.

<sup>22</sup> RS 171.10

<sup>23</sup> La numérotation des articles peut encore changer d'ici à l'approbation du message concernant la loi sur l'encouragement de la culture par le Conseil fédéral.

<sup>24</sup> RS...

<sup>25</sup> Chiffre basé sur l'exercice 2006.

*Art. 20 Impôts*

Conformément à l'art. 62d LOGA, l'établissement est exonéré de tout impôt cantonal et communal pour ses activités non commerciales.

Pour ce qui est de l'impôt fédéral, l'établissement 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 demeurent donc réservés.

Les bénéfices réalisés par le MNS dans le cadre de ses activités commerciales visées à l'art. 8 son imposables.

*Al. 21 Surveillance*

Conformément à l'art. 8, al. 4 LOGA, le Conseil fédéral contrôle les unités administratives décentralisées ainsi que les organes qui sont chargés de tâches administratives de la Confédération sans faire partie de l'administration centrale de cette dernière. En vertu de cette disposition, la surveillance du Musée national suisse 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 de gestion de l'établissement.

Le Conseil fédéral assume sa tâche de surveillance notamment en nommant le Conseil du musée et sa présidence, en approuvant le rapport de gestion 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 de gestion, le rapport de l'organe de contrôle 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 de gestion, 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 l'établissement, un mandat que leur assignent l'art. 169 de la Constitution fédérale (Cst.)<sup>26</sup> et les dispositions de la loi sur le Parlement. Pour ce qui concerne le Musée national suisse, 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.

<sup>26</sup> RS 101

*Art. 22 Objectifs stratégiques*

*Al. 1*

Le Conseil fédéral pilote l'établissement 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 prochaine période quadriennale. 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, faire usage de son droit de consulter et peut demander à l'établissement des informations et des éclaircissements supplémentaires.

*Art. 23 Tâches*

Les autres musées et collections de la Confédération remplissent le mandat visé à l'art. 4 dans les domaines que le Musée national suisse ne couvre pas. Les tâches des différents musées et différentes collections sont définies par le Conseil fédéral et par l'OFC en collaboration avec l'unité administrative concernée. L'objectif est d'harmoniser entre elles les différentes activités des musées et collections de la Confédération.

Comme il a déjà été mentionné, on essaiera dans le court terme, en ce qui concerne les musées et collections de l'OFC, de faire en sorte qu'ils développent une présence active sur le marché, qu'ils intensifient la collaboration entre eux et avec des musées de tiers. Sur le moyen et le long terme, il convient d'étudier la possibilité de les externaliser sous la forme d'organisations autonomes de droit public (cf. ch. 1.3.4.2).

*Art. 24 Transfert à des tiers*

Cette disposition fournit la base juridique qui permet au Conseil fédéral de transférer sans complication 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).

*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*

L'établissement doit être soumis à la loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics<sup>27</sup>. Il faut à cet effet modifier cette dernière.

*Art. 27 Constitution du Musée national suisse*

Cette disposition règle certains détails relatifs à la constitution de l'établissement et au transfert de valeurs, de droits et d'obligations du « Groupe MUSÉE SUISSE » actuel au Musée national suisse.

*Art. 28 Transfert des rapports de travail*

Les rapports de travail des collaboratrices et des collaborateurs des musées et du Centre des collections selon l'art. 6, al. 1, sont transférés au Musée national suisse au moment où celui-ci acquiert la personnalité juridique.

Il n'existe pas de droit au maintien de la fonction, du domaine d'activité et de la situation hiérarchique. Il existe en revanche un droit à l'ancien salaire pendant un an. Le directeur du « Groupe MUSÉE SUISSE » actuel devient le directeur du Musée national suisse à la date où celui-ci acquiert la personnalité juridique.

*Art. 29 Employeur responsable*

Cette disposition indique expressément que le MNS reste l'employeur responsable pour toutes les personnes touchant une rente-vieillesse, invalidité ou survivants qui sont rattachées aux musées et au 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 pensions<sup>28</sup>.

### **3 Conséquences**

#### **3.1 Conséquences pour la Confédération**

La fondation du Musée national suisse ainsi que les autres mesures prévues dans le projet sont sans incidence sur le budget de la Confédération.

Le budget 2007 de la Confédération prévoit de financer les charges de l'actuel « Groupe MUSÉE SUISSE » à hauteur de 25,4 millions de francs (dépenses de biens et services et dépenses de personnel). A cela s'ajoutent diverses prestations sous forme de services et de biens fournis par différents offices fédéraux (concernant les

<sup>27</sup> RS 172.056.1

<sup>28</sup> FF 2007 39 (délai référendaire : 13 avril 2007)

coûts informatiques, les frais de téléphone, les coûts d'entretien des immeubles, etc.) que le Conseil fédéral chiffrait à 6,3 millions de francs par an<sup>29</sup> dans son message du 25 novembre 2002 relatif à la loi fédérale sur la fondation Musée national suisse. Le montant de ces prestations n'a guère évolué depuis 2002 et devraient avoisiner les 6,5 millions de francs en 2007, compte tenu du renchérissement. Le « Groupe MUSÉE SUISSE » recevra ainsi en 2007 un montant total d'environ 31,9 millions de francs de la Confédération.

Ce montant de 31,9 millions de francs pour 2007 permettra d'assurer le financement du Musée national suisse, du Musée des Automates à Musique ainsi que du domaine du château de Wildegg dans les années à venir. Il existe cependant à moyen terme un besoin de financement complémentaire, et qu'il n'est pas encore possible de chiffrer, pour la rénovation des musées et collections de la Confédération (au vu notamment de la nécessité d'entreprendre les tâches suivantes : le renouvellement des expositions permanentes ; le positionnement du Centre des collections en tant que centre de compétences national ; et la revalorisation du Château de Prangins). Les ressources supplémentaires nécessaires à moyen terme seront dégagées notamment par le Musée national suisse lui-même, par des subsides supplémentaires à l'exploitation accordés par les cantons, les villes et les communes sur lesquels les unités sont implantées et par le transfert de certains musées de la Confédération à de nouveaux organismes responsables.

Les données qui précèdent concernant les conséquences financières du projet seront précisées dans le message. Ce dernier contiendra notamment un plan de financement pour le Musée national suisse.

En ce qui concerne le personnel, il est prévu de réengager les collaboratrices et les collaborateurs du Musée national suisse sur la base d'un contrat de droit privé. Le projet ne nécessite pas la création de postes supplémentaires.

### **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 la Confédération.

Les cantons qui accueillent les unités du Musée national suisse (cantons de Zurich, de Vaud et de Schwyz) ne seront représentés au conseil du musée du Musée national suisse que pour autant qu'ils s'associent équitablement à son financement.

### **3.3 Conséquences pour l'économie**

La transformation du Musée national suisse 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 au profil de chacun des musées.

<sup>29</sup> FF 2003 541

#### **4 Programme de législature**

Le projet a déjà été annoncé dans le rapport sur programme de législature 1999-2003<sup>30</sup>.

#### **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 règlemente 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 facultatif.

##### **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**

Le projet ne fait pas état de délégation de compétences législatives.

<sup>30</sup> FF 2000 2261