



Rapport

Date de la séance du CE : 8 mars 2023
Direction : Direction des travaux publics et des transports
N° d'affaire : 2023.BVD.613
Classification : Non classifié

Anet / Lindenhof, établissement pénitentiaire de Witzwil, remise en état de dix bâtiments (Lindenhof) et de l'ancienne villa de l'administrateur pour des places de détention (travail externe) ; crédit supplémentaire pour la réalisation

Table des matières

1.	Rappel	2
2.	Bases légales	2
3.	Description du projet	3
3.1	Situation initiale	3
3.2	Coûts supplémentaires	4
3.3	Début de la deuxième phase de travaux et respect des délais de réalisation convenus	4
3.4	Autres solutions et conséquences d'un abandon du projet	5
4.	Répercussions sur les finances et le personnel	6
4.1	Récapitulatif des coûts	6
4.2	Financement	6
4.3	Indications sur les investissements préservant la valeur et générant une plus-value, sur la durée d'utilisation et sur les amortissements	6
4.4	Coûts d'investissement attendus et rapport au plan cantonal d'investissement intégré (PII)	6
5.	Calendrier	6
6.	Proposition	7

1. Rappel

Une demande pour un crédit de réalisation d'un montant de 56,16 millions de francs avait été soumise au Grand Conseil à l'automne 2018. Ce crédit devait permettre la remise en état du Lindenhof pour l'établissement pénitentiaire de Witzwil. Après l'approbation d'une proposition d'amendement, le Grand Conseil avait réduit de 4,8 millions de francs les coûts totaux en faisant passer les réserves de 13 % à 3,4 %. Le crédit approuvé s'élevait donc à 51,36 millions de francs (2018.RRGR.323).

La première phase des travaux s'est achevée en octobre 2022 et les bâtiments ont pu être mis en exploitation. La réalisation de la deuxième phase des travaux était prévue en février 2023. L'installateur-électricien mandaté a déposé le bilan le 28 décembre 2022. Il en découle des coûts supplémentaires pour le projet de construction qui auraient normalement été couverts par les réserves dans un premier temps. Celles-ci ayant été réduites dans le crédit d'exécution, les moyens à disposition ne suffisent pas pour couvrir les coûts supplémentaires.

Il est impératif de mandater un nouvel installateur-électricien avant le terme de la procédure ordinaire (AGC et expiration du délai référendaire) pour obtenir les moyens du crédit complémentaire, faute de quoi le canton subira des dommages financiers importants en raison de l'interruption inévitable du projet. Les délais de réalisation initiaux doivent être respectés dans la mesure du possible.

C'est pourquoi un crédit complémentaire au sens de l'article 37, alinéa 1 LFin est demandé. Si le crédit complémentaire ne peut être demandé à temps auprès de l'organe compétent sans entraîner des conséquences particulièrement préjudiciables, l'unité administrative compétente dans le domaine d'activité concerné peut contracter des engagements impossibles à différer ; elle doit néanmoins soumettre immédiatement le crédit complémentaire pour approbation à l'organe compétent en matière financière.

Un crédit complémentaire de 4 800 000 francs au crédit de réalisation est demandé afin de limiter les conséquences négatives de la faillite imprévue de l'installateur-électricien. Cela permettra de faire remonter les réserves au niveau habituel pour les rénovations (13 %).

Le Grand Conseil est seul compétent pour approuver le crédit complémentaire (art. 37, al. 3 LFin).

2. Bases légales

- Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP ; RS 311.0), articles 372 ss, en particulier article 377
- Loi fédérale du 5 octobre 1984 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (LPPM ; RS 341)
- Ordonnance du 21 novembre 2007 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (OPPM ; RS 341.1)
- Loi du 25 juin 2003 sur l'exécution des peines et mesures (LEPM ; RSB 341.1), articles 8 ss et articles 83 ss
- Ordonnance du 5 mai 2004 sur l'exécution des peines et mesures (OEPM ; RSB 341.11), articles 12 ss
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la sécurité (OO DSE ; RSB 152.221.141), article 10
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction des travaux publics et des transports (OO DTT, RSB 152.221.191), article 14

- Loi du 15 juin 2022 sur les finances (LFin ; RSB 620.0), articles 21 ss, en particulier articles 35 et 37
- Ordonnance du 16 novembre 2022 sur les finances (OFin ; RSB 621.1), articles 21 ss
- Arrêté du Grand Conseil du 5 septembre 2018 (2018.RRGR.323) « Anet / Lindenhof, Établissement pénitentiaire de Witzwil, Remise en état de dix bâtiments (Lindenhof) et de l'ancienne villa de l'administrateur pour des places de détention (travail externe) ; crédit d'engagement pour la réalisation »

3. Description du projet

3.1 Situation initiale

Une demande pour un crédit de réalisation d'un montant de 56,16 millions de francs (coûts totaux de 59,8 millions de francs moins les frais de concours et d'étude de projet déjà approuvés de 3,64 millions de francs) avait été soumise au Grand Conseil à l'automne 2018. Ce crédit devait permettre la remise en état de dix bâtiments du Lindenhof de l'établissement pénitentiaire (EP) de Witzwil.

Au cours des délibérations du Grand Conseil sur le crédit le 5 septembre 2018, la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT) a proposé un amendement visant à diminuer les coûts totaux pour la rénovation de l'EP de Witzwil de 4,8 millions de francs (de 59,8 millions à 55 millions de francs).¹ Cet amendement a été adopté. Le montant du crédit d'engagement octroyé pour la réalisation était donc finalement de 51,36 millions de francs au lieu de 56,16 millions de francs.

À l'époque, le rapporteur de la CIAT avait décidé que les économies seraient faites sur les réserves. Ces dernières sont donc passées de 6,8 millions de francs (13 %) à 2 millions de francs (3,4 %).² Le niveau des réserves de 13 % demandé initialement pour les projets de rénovation se basait sur l'accord du 20 décembre 2012, encore valable aujourd'hui, « Pratique concernant les réserves dans les crédits de construction pour les immeubles » entre la Direction des travaux publics et des transports (anciennement TTE) et la Commission des finances du Grand Conseil.

À la suite de cela, la remise en état et la rénovation ont pu débuter. L'OIC a tout mis en œuvre pour réaliser le projet avec des réserves moindres et ne pas dépasser le crédit. Afin que la durée des travaux reste le plus courte possible et que l'exploitation de l'EP de Witzwil ne soit pas entravée plus longtemps que nécessaire, il a été décidé de rénover les bâtiments en deux phases. En octobre 2022, la première phase a pu être terminée et l'exploitation des bâtiments a pu débuter. Peu avant le début de la seconde phase des travaux, prévue pour février 2023, l'installateur-électricien mandaté a déposé le bilan. Le 29 décembre 2022, le tribunal administratif de Lugano a prononcé l'ouverture de la faillite de la société.

Cette faillite occasionne des dommages au canton de Berne qui ne peuvent pour l'instant pas être estimés. On notera par exemple les droits en cas de défaut pour la première phase de travaux que le canton ne pourra plus faire valoir, les exigences que pourraient éventuellement formuler des sous-traitants ou des tiers ou encore les conteneurs de matériaux de construction qui ont été scellés par l'office des faillites et qui seront certainement vendus aux enchères. De plus, la recherche d'un nouvel installateur-électricien entraînera des coûts supplémentaires et il se pourrait que d'autres coûts s'y ajoutent en raison de reports et de retards (prestations de planification

¹ 2018.RRGR.323-Abänderungsantrag-Septembersession-2018-de

² *2018.RRGR.323-wortlautdok-2018.09.05-09.00-de (be.ch)

supplémentaires, loyers de locaux provisoires, etc.). Une production de créance correspondante par le canton auprès de l'office des faillites est en préparation.

Dans les projets de construction, il arrive de temps à autre qu'un entrepreneur mandaté fasse faillite. Le risque que cela se produise est endossé par le maître d'ouvrage, c'est-à-dire par le canton. C'est pour pallier ce type de risque que des réserves sont constituées. En effet, bien que les paiements soient mis en attente, le maître d'ouvrage subit toujours des dommages. Le canton ne contracte pas d'assurance pour cela, car il est plus économique pour lui d'endosser directement le risque.

Comme les réserves ont été réduites, il ne reste plus assez de moyens pour réaliser la deuxième phase de travaux au vu des coûts supplémentaires imprévus qui sont apparus.

Le crédit complémentaire demandé est indépendant du concours portant sur l'étude et la réalisation du nouveau bâtiment pour la prison régionale et l'établissement pénitentiaire de Witzwil pour lequel une demande de crédit de réalisation a été soumise au Grand Conseil (2023.BVD.5236).

3.2 Coûts supplémentaires

La recherche d'un nouvel installateur-électricien pour la seconde phase des travaux entraînera des dépenses plus élevées que celles annoncées dans le budget du crédit de réalisation. Cela est dû à des prestations supplémentaires : les travaux qui n'ont pas été terminés durant la première phase devront être intégrés à l'appel d'offres et devront être réalisés par le nouvel électricien. De plus, au vu des autres offres reçues en 2019, qui étaient bien plus élevées que celle choisie, et de l'évolution du marché, il faut s'attendre à recevoir des offres d'un montant environ deux fois plus élevé que l'offre du premier installateur-électricien, sans tenir compte des augmentations des prix à la suite du renchérissement, y compris pour les matériaux de construction. Il n'est pour l'instant pas possible de dire avec certitude si le crédit complémentaire demandé, correspondant aux réserves supprimées, suffira pour couvrir les dépenses.

3.3 Début de la deuxième phase de travaux et respect des délais de réalisation convenus

Les travaux préparatoires de planification pour la seconde phase des travaux sont terminés. Les délais de réalisation sont définis contractuellement avec toutes les entreprises. Le début des travaux est prévu pour février 2023, et leur durée est estimée à environ 12 mois.

Le déroulement de la seconde étape prévoit l'intervention d'un installateur-électricien dès le départ. Ce dernier doit être capable de prendre en charge l'installation de l'alimentation provisoire en électricité sur le chantier et le démontage des installations électriques existantes en respectant les prescriptions de sécurité inhérentes à un établissement pénitentiaire. Il n'est donc pas possible de lancer la seconde phase de travaux avant d'avoir mandaté un nouvel installateur-électricien.

Si l'électricien ne peut pas être mandaté à temps, les travaux devront être interrompus pendant environ une année, ce qui entraînera des coûts et des risques supplémentaires pour le projet. L'interruption des travaux aurait un impact énorme sur les délais de réalisation prévus. Il faudrait en effet bloquer les travaux quelques jours seulement avant leur début. L'ensemble du déroulement des travaux devrait être replanifié, ce qui impliquerait des prestations de planification supplémentaires. Il faudrait également renégocier avec les entreprises concernées pour définir

d'autres délais de réalisation que ceux prévus dans les contrats. Un report causé par le canton permettrait aux entreprises de faire valoir les dommages financiers correspondants auprès du canton. Dans le cas présent, il est presque certain qu'elles feraient valoir ce droit. En outre, il n'est pas garanti que les entreprises puissent mettre à disposition les effectifs suffisants et le matériel nécessaire dans le cadre du nouveau délai. La planification des délais du chantier implique une planification du travail et des capacités pour les entrepreneurs. En cas d'arrêt du chantier, la reprise des travaux pourrait être retardée par le manque de temps à disposition des entrepreneurs pour réaliser ces planifications.

De plus, en cas de report de la seconde phase des travaux, les surfaces de l'EP de Witzwil remises en état ne seraient plus disponibles immédiatement. Depuis le début de la première phase de travaux, l'EP a été déplacé en partie dans des locaux provisoires (communautés d'habitation, infrastructure cellulaires). Ces locaux seraient nécessaires plus longtemps que prévu, ce qui entraînerait des coûts supplémentaires d'au moins 1,2 million de francs (100 000 francs par mois). En outre, il a fallu renoncer à 18 places d'exécution des peines pendant toute la durée des travaux de réfection. Si les travaux devaient être reportés, ces cellules ne seraient toujours pas à disposition de l'exécution judiciaire, ce qui aurait des conséquences financières.

Pour les raisons susmentionnées, il faut absolument éviter un arrêt des travaux et respecter le début des travaux et les délais de réalisations prévus. Pour cela, il est indispensable de lancer immédiatement un nouvel appel d'offres pour les installations électriques de la seconde phase des travaux. Les prestations seront acquises de gré à gré (art. 21, al. 2, let. d AIMP). Le mandat du nouvel installateur-électricien doit être attribué début mars 2023. Il n'est donc pas possible d'attendre que le crédit complémentaire soit accordé selon la procédure ordinaire. En effet, en cas de décision positive durant la session d'été, les moyens ne seraient disponibles qu'à la fin de l'année, à l'échéance du délai référendaire. Aucune entreprise n'accepterait un contrat « sous réserve d'approbation par l'organe compétent en matière de finances » au vu des circonstances. En effet, les travaux seraient presque terminés au moment de l'échéance du délai référendaire, et les entreprises devraient donc endosser la totalité des risques.

La loi sur les finances prévoit une exception pour ce type de cas en raison « d'engagements impossibles à différer » (art. 37, al. 1 LFin). Ainsi, il serait possible de donner le mandat à un nouvel installateur-électricien déjà avant l'obtention du crédit complémentaire auprès de l'organe compétent, ce qui permettrait d'éviter les coûts importants occasionnés par le retard du projet en raison de l'impossibilité de réaliser les travaux d'installation électrique.

Après la décision du gouvernement, la Commission des finances et la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire seront informées sans délai de la nécessité du crédit complémentaire.

3.4 Autres solutions et conséquences d'un abandon du projet

Si le crédit complémentaire destiné à renflouer les réserves ne devait pas être approuvé, il n'y aurait plus de marge de manœuvre pour financer les conséquences de la faillite de l'installateur-électricien. Il faudrait arrêter les travaux et la seconde phase ne pourrait pas débuter comme prévu. En raison des retards, il faudrait louer les locaux provisoires pendant une durée plus longue et réorganiser l'exploitation du chantier, ce qui provoquerait des coûts encore plus importants. En outre, il serait possible que certaines entreprises ne puissent pas mettre à disposition les moyens nécessaires à un moment ultérieur. La mise en service des bâtiments rénovés s'en verrait encore retardée. Enfin, un arrêt des travaux aurait des effets indésirables sur l'exploitation et la sécurité de l'EP de Witzwil, car les processus d'exploitation sont étroitement liés à l'organisation du chantier.

4. Répercussions sur les finances et le personnel

4.1 Récapitulatif des coûts

Niveau des prix : 1^{er} octobre 2017 ; indice des prix de la construction dans l'espace Mittelland : 122,8 points

Crédit de réalisation demandé au Grand Conseil en septembre 2018	CHF	56 160 000
déduction faite du crédit approuvé après l'adoption de la proposition d'amendement (2018.BVE.323)	– CHF	51 360 000
Montant déterminant en matière d'autorisation de dépenses selon l'article 36 LFin	CHF	4 800 000
Crédit complémentaire à approuver	CHF	4 800 000

Il s'agit de dépenses nouvelles et uniques au sens des articles 27 et 30, alinéa 1 LFin.

Le présent arrêté autorise les coûts supplémentaires liés au renchérissement (art. 29 OFin).

4.2 Financement

Il s'agit d'un crédit complémentaire au sens des articles 35 et 37 LFin, qui sera relayé par les paiements prévus au chiffre 4 du projet d'arrêté, qui ne sont pas inscrits au budget 2023 et au plan financier de la Direction des travaux publics et des transports. Les dépenses supplémentaires devraient être compensées.

4.3 Indications sur les investissements préservant la valeur et générant une plus-value, sur la durée d'utilisation et sur les amortissements

Les informations figurent dans l'annexe « Complément d'information sur l'autorisation de dépenses ».

4.4 Coûts d'investissement attendus et rapport au plan cantonal d'investissement intégré (PII)

Au total, les investissements nets sont estimés à 39,4 millions de francs (coûts totaux de 59,8 millions de francs).

Actuellement, 36,2 millions de francs sont inscrits dans le PII. Les investissements nets supplémentaires nécessaires de 3,2 millions de francs n'y figurent pas. Ils seront inscrits dans l'année en cours.

5. Calendrier

Début de la deuxième phase des travaux :	février 2023
Fin de la deuxième phase des travaux :	fin 2023
Remise aux utilisatrices-teurs :	février 2024

6. Proposition

Pour les motifs exposés ci-dessus, nous proposons d'approuver le projet d'arrêté ci-joint.

Annexes

- Projet d'arrêté
- Complément d'information sur l'autorisation de dépenses