



Geschäftsprüfungskommission
Commission de gestion

Services parlementaires du Grand Conseil
Postgasse 68
Case postale 562
3000 Berne 8
+41 031 633 75 81
www.be.ch/gr

Rapport

Transaction immobilière « Viererfeld »

Résultats des investigations de la Commission de gestion

Dernière modification : 21 octobre 2021

Table des matières

1.	Résumé.....	3
2.	Procédé de la Commission de gestion (CGes)	4
3.	Historique de la transaction du Viererfeld	6
4.	Réponses aux questions clés par la CGes	7
4.1	Le canton a-t-il vendu / cédé en droit de superficie le Viererfeld à la ville de Berne à un prix adéquat ?.....	7
4.1.1	Vente de l'immeuble « Viererfeld-2750 » pour 51,1 millions de francs	7
4.1.2	Cession à titre gracieux de l'immeuble « Viererfeld-1192 » en droit de superficie.....	8
4.1.3	Appréciation de la CGes	8
4.2	Dans quelle mesure les services compétents ont-ils agi de façon conforme au droit et aux principes constitutionnels de l'économicité et de la rentabilité ?	13
4.3	Quels enseignements tirer de cette affaire ?	15
5.	Proposition de la Commission de gestion.....	17

1. Résumé

La transaction du Viererfeld fait référence à la vente par le canton à la ville de Berne d'un bien immobilier de 84 482 mètres carrés et à la cession en droit de superficie d'un bien immobilier de 78 210 mètres carrés. Pour la vente du terrain sur lequel la ville de Berne souhaite construire un quartier résidentiel, le canton a perçu 51,1 millions de francs. Il a cédé à titre gracieux le second bien immobilier qui doit rester une zone de verdure pendant les 40 ans de la durée du droit de superficie.

Après l'analyse de plusieurs documents et entretiens, la CGes se demande si le canton a vendu l'immeuble du Viererfeld à un prix conforme au marché, comme les prescriptions légales l'exigent. Une estimation de la valeur potentielle du terrain mandatée par le Contrôle des finances (CF) avance que la valeur marchande de l'immeuble vendu serait considérablement plus élevée que le prix finalement perçu par le canton. Avant déduction de la taxe sur la plus-value, la parcelle du Viererfeld vendue aurait atteint une valeur de 242 à 561 millions de francs, selon l'estimation mentionnée. Il est clair que cette valeur ne peut pas être mise au même niveau que le prix de vente potentiel, puisqu'un investisseur déduirait certains coûts qui sont à sa charge. Pour la CGes, le prix de vente acquitté se situe néanmoins largement dans un ordre de grandeur qui s'écarte beaucoup des estimations mentionnées.

Le fait qu'il était clair, très tôt déjà, que la ville de Berne voulait construire en grande partie des logements sociaux est un premier indice qui prêche à penser que l'immeuble n'a peut-être pas été vendu au prix de marché. Si la ville y avait renoncé et que l'immeuble avait été vendu selon l'indice d'utilisation le plus élevé au plus offrant, cela se serait répercuté sur la valeur du terrain et en définitive sur le prix de vente également. Au lieu de cela, le canton s'est en l'occurrence accommodé d'un prix qui lui permet de participer indirectement à la construction de logements d'utilité publique.

Un deuxième indice est le fait que le canton justifie le prix convenu par l'argument qu'il s'agit d'un prix « net », dans lequel une série de contre-prestations est déjà comprise. Parmi ces contre-prestations se trouve notamment la taxe sur la plus-value qu'un propriétaire foncier doit verser à une commune lorsque son immeuble acquiert de la valeur du fait d'une mesure d'aménagement. Le canton chiffre le montant de la taxe sur la plus-value à 34 millions de francs. Selon ses propres dires, le canton a déduit ce montant du prix de l'immeuble, parce que le canton et la ville avaient décidé d'un commun accord que le canton s'acquitterait de la taxe sur la plus-value. Dans le message de votation concernant le changement d'affectation et l'acquisition du terrain de Viererfeld, la ville de Berne mentionnait toutefois une compensation de 9 millions de francs uniquement. Si l'estimation de la ville de Berne est correcte, le prix global calculé n'aurait pas pu être fixé à 128 millions de francs comme le canton l'a calculé a posteriori (51 millions de francs pour la vente, 34 millions pour la taxe sur la plus-value, 43 millions de frais annexes tels que les frais d'entretien, les frais de l'équipement, etc.). Le prix total s'élèverait alors à 103 millions de francs au maximum. Si ce chiffre s'avère correct, cela réduit le prix « brut » potentiel que le canton a reconstitué.

Avec une participation au bénéfice, le canton aurait pu se réserver la possibilité d'avoir une part des gains de développement potentiels tombés dans l'escarcelle de la ville de Berne. Ce, d'autant plus que cette dernière avait augmenté à 140 000 mètres carrés la surface brute au plancher du quartier, annoncée à l'origine à 100 000 mètres carrés. Pourtant, bien qu'une participation au bénéfice ait été prévue depuis longtemps, lors des négociations de prix entre la ville et le canton, celle-ci est finalement passée à la trappe, parce qu'une participation au bénéfice aurait représenté une perte, aux dires de la Direction des travaux publics et des transports (DTT)¹.

¹ La Direction des travaux publics et des transports (DTT) s'appelait jusqu'au 31 décembre 2019 « Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie » (TTE), avant qu'elle ne change de nom en raison de la réforme des Directions et cède certaines tâches. La réforme des Directions n'a eu aucun impact sur les affaires qui nous intéressent ici, raison pour laquelle il est toujours question de la Direction des travaux publics et des transports (DTT) dans le présent rapport, même si certains faits remontent à la période antérieure à 2020.

Aux yeux de la CGes, la transaction dans son ensemble se caractérise par un manque de transparence, à commencer par le fait que l'arrêté du Conseil-exécutif sur la décision de vente n'indique pas d'autres chiffres que le montant de la vente et la hauteur de la taxe sur la plus-value en pourcentage. Il n'y est pas non plus mentionné que le canton avait acheté en 1964 le terrain 33 millions de francs et que celui-ci a été déclassé sans dédommagement en 1987. Lorsqu'en 2019, le Contrôle des finances a voulu évaluer la transaction en profondeur, la DTT n'avait à ce moment-là aucun autre document en sa possession, hormis l'ACE, le contrat de vente et le contrat de superficie. La DTT a même été contrainte de mandater une entreprise externe pour rassembler tous les documents et vérifier la cohérence et la légalité de la transaction. Bien que certains documents aient refait surface à ce moment-là, l'entreprise externe n'a de loin pas pu éclaircir toutes les questions définitivement. A cela s'ajoute le fait suivant : bien qu'il soit d'usage dans le canton d'élaborer une expertise sur la valeur vénale lors de transactions foncières, cette étape a été brûlée pour ce dossier car elle n'aurait soi-disant rien apporté de plus. La commission est convaincue qu'une telle expertise aurait répondu à de nombreuses questions en suspens qui resurgissent aujourd'hui et qu'elle aurait pu définir l'ampleur effective du risque d'une perte de développement pour le canton, s'il avait eu droit à une part des gains de développement.

Bien que la transaction de Viererfeld soit un cas spécial et exceptionnel, la CGes estime pour sa part que le canton doit en tirer des enseignements. La CGes a donc formulé trois recommandations qui visent à assurer la traçabilité des négociations. Par ailleurs, la commission exige que l'écart entre la taxe sur la plus-value de la ville et celle du canton soit expliqué par le Conseil-exécutif et que les mesures nécessaires soient prises.

Quoi qu'il en soit, la CGes ne comprend en fin de compte pas pourquoi le canton n'a pas cédé l'ensemble de l'immeuble en droit de superficie au lieu d'en vendre une partie. En agissant ainsi, le canton aurait non seulement pu générer des rentes régulières du droit de superficie, mais il serait surtout resté en possession de l'immeuble et aurait pu redéfinir son utilisation ultérieurement.

La CGes appelle le Conseil-exécutif à rédiger un rapport sur la mise en œuvre des recommandations avant fin août 2022.

2. Procédé de la Commission de gestion (CGes)

Lors de l'examen des comptes annuels 2018, le CF a constaté qu'à la DTT, la documentation sur la transaction foncière du Viererfeld n'était pas complète. Les documents qui, en raison d'une demande insistante de la part du CF, ont finalement refait surface, font en outre état de contradictions et d'imprécisions, selon le CF. Le CF a fourni pour la première des informations à ce sujet le 31 décembre 2018 dans le rapport détaillé sur l'examen des comptes annuels. Dans son rapport trimestriel paru fin juin 2019, le CF a une nouvelle fois résumé l'affaire pour le Conseil-exécutif, la Commission des finances (CFin) et la CGes. Dans le rapport trimestriel suivant, paru en septembre 2019, le CF a qualifié ses constatations sur la transaction du Viererfeld « d'importance considérable ».

Dans ce même rapport, le CF informait aussi d'une nouvelle constatation d'importance considérable : la gestion immobilière de l'Office des immeubles et des constructions (OIC). Le CF arrivait à la conclusion que l'OIC n'a pas de structures créant des incitations économiques, qu'il travaille sur la base de données incomplètes, que ses ressources en personnel sont insuffisantes et que l'efficacité n'est pas assez prise en compte dans la gestion du portefeuille immobilier du canton.

Dans la foulée, la CGes a demandé au CF la mise à disposition des deux rapports. La CFin a aussi été informée par oral par le CF des deux thématiques. En novembre 2019, la CFin a averti la CGes qu'elle était d'accord que la CGes traite les deux dossiers sur le plan politique.

En février 2020, la CGes a défini quelles questions devaient se trouver au centre de ses investigations concernant la transaction du Viererfeld :

1. *Le canton a-t-il vendu / cédé en droit de superficie le Viererfeld à la ville de Berne à un prix adéquat ?*
2. *Dans quelle mesure les services compétents ont-ils agi de façon conforme au droit et aux principes constitutionnels de l'économicité et de la rentabilité ?*
3. *Quels enseignements tirer de cette affaire ?*

La liste suivante récapitule les sources d'information sur lesquelles la commission s'est fondée principalement pour formuler les conclusions exposées dans le présent rapport :

- Rapport du CF du 6 septembre 2019 sur le Viererfeld
- Expertise de la CIFI SA du 2 septembre 2019 sur la transaction foncière du Viererfeld à l'attention du CF
- Expertise de Reflecta du 19 novembre 2019 à l'attention de la DTT, documentation détaillée incluse (entre autres)
 - Contrat de servitude du 3 avril 1964 entre la commune bourgeoise et le canton
 - Echange de courriers entre la ville et le canton de Berne relatifs aux négociations contractuelles de 2011 et 2012
 - Procès-verbaux de différentes séances du groupe de travail entre la ville et le canton à partir de 2012
 - Document de travail de la DTT en date du 4 avril 2013 à l'attention du Conseil-exécutif
 - Contrat d'emption du 4 décembre 2013
 - Contrat de superficie du 4 décembre 2013
 - Arrêté du Conseil-exécutif 373/2014 du 19 mars 2014 sur la conclusion du contrat d'emption et la cession du droit de superficie
- Message du conseil de Ville aux électrices et électeurs de la ville de Berne, p. 25 à 40 : « Viererfeld: Zonenplan und Kredit für Grundstückserwerb und Arealentwicklung » (« Viererfeld : plan de zones et crédit pour l'acquisition du bien-fonds et le développement du site »)
- Audition du CF et de la DTT du 6 février 2020 par la CGes
- Audition de l'ancien responsable du service Immobilien Stadt Bern du 2 mars 2021

Dans un premier temps, la commission prévoyait de traiter la thématique du Viererfeld dans le cadre de la surveillance supérieure de l'Office des immeubles et des constructions (OIC). Fin 2020, la CGes a finalement décidé de présenter au Grand Conseil ses appréciations sur les deux thématiques dans deux rapports différents et de traiter en priorité les clarifications sur l'ensemble de l'OIC, ainsi que de les présenter au parlement en premier. Le 29 avril 2021, la CGes a adopté en conséquence le rapport sur la situation à l'OIC. Le Grand Conseil en a pris connaissance à l'unanimité durant la session d'été.

La CGes a adopté le présent rapport sur la transaction du Viererfeld le 12 août 2021 afin de le soumettre pour avis au Conseil-exécutif en sa qualité d'autorité concernée. Le Conseil-exécutif a pris position par courrier du 8 septembre 2021.

Aux termes de l'article 55, alinéa 3 de la loi sur le Grand Conseil (LGC), les rapports dans lesquels les commissions du Grand Conseil adressent des recommandations à l'autorité concernée doivent également présenter l'avis de l'autorité. La CGes se conforme à cette consigne en exposant en note de bas de page les avis du Conseil-exécutif qu'elle a choisi de ne pas reprendre.

3. Historique de la transaction du Viererfeld

- 1964 **Achat par le canton de Berne** : le canton de Berne achète l'immeuble du Viererfeld 33 millions de francs à la commune bourgeoise de Berne. A ce moment-là, l'immeuble se trouve en zone à bâtir. Cet achat était soumis à la condition de ne construire que des bâtiments pour l'Université sur le terrain.
- 1987 **Déclassement** : les besoins du canton de Berne ont évolué. L'Université doit se concentrer sur l'aire von Roll. En conséquence, la zone à bâtir du Viererfeld est réaffectée en zone agricole. Cela permet également de garantir les surfaces d'assolement minimums prescrites par la Confédération. Le canton renonce à être dédommagé pour le déclassement.
- 1990 **Renoncement à une utilisation pour l'Université** : la commune bourgeoise de Berne renonce définitivement à la condition convenue dans le contrat de 1964 impliquant que le Viererfeld soit exclusivement utilisé pour la construction de l'Université.
- 2004 **Refus du classement en zone à bâtir** : lors d'une votation populaire, les citoyennes et citoyens de la ville de Berne refusent de justesse, à 51,7 pour cent de non, le projet « Wohnen im Viererfeld ». Un changement d'affectation aurait créé les bases légales nécessaires pour créer un nouveau quartier urbain avec 750 logements pour 2500 personnes ainsi que 500 emplois. Il était prévu que le canton vende le Viererfeld à la ville de Berne après l'entrée en vigueur du classement en zone à bâtir.
- 2011 **Début des négociations** : après un échange en juin 2011 entre la ville et le canton de Berne, les premières négociations sur l'avenir du Viererfeld débutent. Dans un premier temps, le canton privilégie l'idée de développer lui-même l'aire en tant que propriétaire foncier, mais annonce examiner une « proposition d'achat conforme au prix du marché » faite par la ville. En octobre 2011, la ville soumet une offre. Un groupe de travail est alors mis sur pied, où siègent aussi bien des représentantes et représentants de l'administration du canton que de la ville et dans lequel les deux parties procèdent à leur propre estimation du prix de vente. Un accord est rapidement trouvé sur le fait que seule la moitié des 160 000 mètres carrés doit être bâtie et que l'autre moitié doit rester une zone de verdure. Un groupe d'expertes et d'experts représentant les deux parties reçoit la mission de négocier le prix en amont.
- 4.12.2013 **Elaboration des contrats** : un contrat d'emption et un contrat de superficie sont élaborés entre la ville et le canton de Berne. Les contrats prévoient qu'une surface de 84 482 mètres carrés soit vendue à la ville de Berne pour 51,1 millions de francs (605 francs par mètre carré). Une deuxième surface mesurant 78 210 mètres carrés doit être cédée gratuitement pour une durée de 40 ans en droit de superficie à la ville de Berne et servir de zone de verdure. La transaction a lieu sous réserve de l'adoption du classement en zone à bâtir par la ville.
- 5.6.2016 **Adoption lors de la votation populaire** : la population de la ville de Berne accepte à 53 pour cent la modification du plan de zones et le crédit pour l'achat du Viererfeld par la ville de Berne.
1. 11.2018 **Modification du plan de zones** : avec le changement d'affectation des deux surfaces, la surface vendue passant d'une zone agricole à une zone à bâtir et la surface cédée en droit de superficie d'une zone agricole à une zone affectée à des besoins publics, le contrat de vente entre la ville et le canton devient juridiquement contraignant.
- 30.11.2018 **Vente du terrain** : la vente du terrain et la cession du deuxième terrain en droit de superficie sont menés officiellement à bien.
- 12.12.2018 **Comptabilisation** : le canton inscrit la vente de la plus grande surface du Viererfeld dans sa comptabilité.

4. Réponses aux questions clés par la CGes²

4.1 Le canton a-t-il vendu / cédé en droit de superficie le Viererfeld à la ville de Berne à un prix adéquat ?

Le canton a vendu en 2014 un immeuble du Viererfeld à la ville de Berne 51,1 millions de francs et en a cédé gratuitement un second, d'une taille semblable, pour une durée de 40 ans en droit de superficie, lequel doit rester une zone de verdure.

4.1.1 Vente de l'immeuble « Viererfeld-2750 » pour 51,1 millions de francs

La première offre de la ville de Berne pour le terrain à vendre s'élevait à 43 millions de francs. La délégation de négociation du canton a qualifié cette première offre de la ville de « non conforme aux tarifs du marché » (traduction).

Lors de ses estimations, le canton a atteint un prix de vente potentiel de 53,5 millions de francs. Pour arriver à ce prix, le canton a impliqué la section Evaluation officielle de l'Intendance des impôts qui dispose de données sur tous les achats fonciers dans le canton de Berne. Dans le cadre de ce que l'on appelle méthode d'estimation par comparaison, il a été vérifié quels prix de vente ont pu être atteints pour des objets de vente comparables. La délégation du canton s'est appuyée sur les comparaisons de la section Evaluation officielle pour définir la base de sa négociation. D'après la DTT, il s'agit là de la procédure habituelle lorsque le canton vend un terrain. Dans ce contexte, le canton s'est aussi référé à des arrêts du Tribunal fédéral qui indiquent que la méthode d'estimation des biens-fonds par comparaison doit être utilisée en priorité puisqu'elle est meilleure que les estimations qui ne se basent pas sur des valeurs effectives.

Concrètement, le canton en est arrivé au montant de 53,5 millions de francs en fixant le prix du mètre carré à environ 1000 francs sur la base d'une comparaison avec des objets de référence. Les valeurs de comparaison retenues avaient des prix oscillant entre 1200 et 1400 francs par mètre carré pour un terrain à bâtir complètement viabilisé. Comme, dans le cas du Viererfeld, il ne s'agissait pas d'un terrain à bâtir complètement viabilisé, le prix du mètre carré a été abaissé à environ 1000 francs. Extrapolé à l'ensemble de l'aire du Viererfeld, cela donnait une valeur foncière de près de 178 millions de francs. Les expertes et experts ont déduit 40 pour cent de ce montant au titre forfaitaire de la plus-value de l'aménagement. Le prix de la totalité du terrain se chiffrait alors à 107 millions de francs. Comme seule la moitié était à bâtir, et donc à vendre, il restait un montant de 53,5 millions de francs.

Alors que le canton a explicitement réalisé ses estimations sur l'unique base des prix des terrains et n'a pas voulu intégrer l'utilisation future à ses considérations, la ville a basé ses estimations sur les affectations futures. Pour ce faire, la ville est tout d'abord partie du principe qu'une surface brute au plancher de

² Le Conseil-exécutif rapporte dans sa prise de position qu'il a pris connaissance du rapport sur la transaction immobilière « Viererfeld ». Il précise que l'origine de cette affaire remonte à très longtemps et que la transaction immobilière possède en conséquence une longue histoire, façonnée par différents facteurs, parmi lesquels figure notamment l'acquisition de l'aire de l'entreprise chocolatière Tobler à la Länggasse (aujourd'hui Unitobler), qui n'est pas mentionnée dans le rapport de la CGes. La concentration stratégique du campus universitaire sur le site de la Länggasse qui en a découlé et qui a débouché sur la stratégie de développement de l'Université « stratégie 3012 » a rendu obsolète la réalisation d'un campus universitaire au Viererfeld. Le Conseil-exécutif écrit : « La transaction immobilière du Viererfeld a été évaluée consciencieusement en étroite collaboration avec l'Intendance des impôts selon les processus de la DTT et de la FIN en vigueur à l'époque et adoptée par le Conseil-exécutif de l'époque. » (traduction) Il n'est pas étonnant à ses yeux que des affaires si complexes soient évaluées différemment par après. « Il n'est pas possible aujourd'hui, après tant de temps, de juger définitivement si le canton de Berne a vendu en fin de compte le Viererfeld à un prix trop avantageux. » (traduction) Les investissements préalables élevés, la longue période d'environ 20 ans jusqu'à la réalisation des constructions et les risques liés à l'ensemble du projet inciteraient aussi un investisseur privé à agir prudemment, bien que, contrairement au canton, il puisse, lui, travailler avec un capital-risque. Il veillerait à maintenir le prix d'achat le plus bas possible. En outre, il n'achèterait probablement jamais la totalité du terrain en une fois ou prendrait en compte le fait que le marché ne peut pas absorber autant en une fois. Andermatt Swiss Alps AG est un exemple parlant de cette façon de procéder. Le report de la votation sur le crédit d'infrastructure du Viererfeld récemment communiqué par la ville et le besoin de financement beaucoup plus élevé pour la viabilisation ont montré que les risques financiers mentionnés sont réels et que la rentabilité pour la ville de Berne n'est à ce jour toujours pas assurée. Le Conseil-exécutif constate en outre que, depuis la transaction du Viererfeld, plusieurs processus cantonaux internes ont été améliorés. Ainsi, une directive a notamment réglementé la pratique entre la DTT et la FIN : pour les ventes à partir de 250 000 francs, il faut impliquer le « Valuation Board » de la DTT et pour les ventes à partir d'un million de francs, une évaluation de la valeur marchande par une société externe est obligatoire. Cette dernière est en plus contrôlée par la section Evaluation officielle de l'Intendance des impôts. En outre, la question de la participation au bénéfice se pose systématiquement lors de toutes les négociations de vente d'objet ayant un potentiel de gain prévisible et les négociations du Viererfeld n'y font pas exception. La vente prévue d'un immeuble de Radelfingen à la commune politique, ce qui aurait eu pour conséquence le renoncement de la commune à l'affaire, en est un exemple actuel.

100 000 mètres carrés pouvait être réalisée sur l'aire à bâtir. La ville en a calculé une valeur foncière de 94 millions de francs. Selon les estimations de la ville, il fallait déduire de ce montant les frais pour la mise au concours, l'équipement technique, le risque de développement, le délai d'attente et la taxe sur la plus-value. Avec ce calcul, la ville arrivait à un prix de vente de 43 millions de francs.

Il existait donc une différence de près de 10 millions de francs entre l'offre de la ville de Berne et les calculs du canton. Durant un certain temps, il a été question d'une participation du canton au bénéfice. La ville aurait été prête à acheter le terrain 43 millions de francs tout en partageant 50 pour cent du bénéfice de développement avec le canton.

Lors des négociations finales en partie menées par la directrice des travaux publics et le maire de Berne de l'époque, ces derniers se sont mis d'accord sur un montant de 49,2 millions de francs. L'augmentation du prix à 51,1 millions a eu lieu parce que la surface à bâtir que le canton souhaitait vendre s'est agrandie par la suite de deux pour cent supplémentaires. En outre, le canton a complètement renoncé à une participation au bénéfice. Le contrat de vente a finalement été corrigé à la lumière de ces paramètres et adopté par le Conseil-exécutif.

4.1.2 Cession à titre gracieux de l'immeuble « Viererfeld-1192 » en droit de superficie

Le canton a cédé gracieusement à la ville un second immeuble en droit de superficie. Le canton prévoyait depuis le début que la ville construise un quartier relativement dense sur une moitié du Viererfeld et que l'autre moitié reste à disposition pour les générations à venir. Sous ces conditions, le canton a proposé à la ville de lui céder l'immeuble en droit de superficie gratuitement. Dans un premier temps, le droit de superficie était constitué pour une période de 30 ans, qui a été étendue à 40 ans au cours des négociations. En contrepartie de la cession gracieuse du droit de superficie, la ville de Berne s'est montrée prête à renoncer à l'exigence de la taxe sur la plus-value pour cette parcelle.

4.1.3 Appréciation de la CGes

Lorsque le CF a vérifié les comptes annuels 2018 et par conséquent, la transaction du Viererfeld, il est arrivé à la conclusion que le prix de vente conclu n'était pas conforme au prix du marché. Selon une estimation confiée à une entreprise de services immobiliers, la parcelle vendue aurait pu atteindre une valeur brute située dans une fourchette de 242 à 561 millions de francs, avant la prise en compte de la taxe sur la plus-value. En déduisant cette taxe à hauteur de 40 pour cent, il en résulte encore une valeur située entre 135 et 336 millions de francs.

Sur cette base, le CF a constaté que la détermination du prix n'avait pas été réalisée conformément au prix du marché et a pris conscience du risque « que les prix convenus dans le contrat (terrain et droit de superficie) pourraient porter un préjudice au canton dans un ordre de grandeur de plusieurs centaines de millions de francs. » (traduction) En outre, la question de la légalité de la vente se pose inéluctablement. En effet, selon l'article 16, alinéa 1 de la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP), lorsqu'un patrimoine financier est vendu, il doit être inscrit au bilan à sa valeur vénale et donc aux conditions du marché. Sur le plan du droit financier, que la vente se fasse à des personnes privées ou à des pouvoirs publics n'a aucune importance.

L'entreprise de services immobiliers mandatée par le CF a utilisé pour son calcul la dénommée méthode de la valeur résiduelle. En règle générale, cette méthode est utilisée dans le cadre du développement du projet, lorsqu'un investisseur est intéressé à connaître le prix maximum qu'il peut payer pour un bien-fonds afin de réaliser un projet rentable. La valeur minimale de 242 millions de francs s'obtient à un prix de 2860 francs par mètre carré (pour un indice d'utilisation de 1,39) et la valeur maximale de 561 millions de

francs à un prix de 6645 francs par mètre carré (pour un indice d'utilisation de 2,50). Dans ce contexte, le CF indique que des prix au mètre carré allant jusqu'à 6000 francs peuvent paraître élevés, mais qu'ils correspondent tout à fait à la réalité. Après le retraitement, certains biens-fonds de la ville de Berne figurent dans la comptabilité cantonale à un prix de 10 000 francs et plus par mètre carré, comme à la Genfergasse.

La fourchette de la valeur foncière potentielle que propose l'estimation mandatée par le CF est large. Cela montre que la valeur foncière dépend énormément de ce qu'il est prévu de réaliser sur un site donné. La valeur foncière ne peut pas être mise au même niveau que le prix de vente. Celui-ci dépend non seulement de l'utilisation prévue, mais aussi de l'état de la planification. Ainsi, l'entreprise de services immobiliers mandatée par le CF a indiqué que les biens-fonds n'étaient en général négociés que « lorsqu'ils sont prêts à être bâtis, soit lorsque l'équipement général est disponible jusqu'aux limites de l'immeuble ou que sa réalisation est au moins planifiée » (traduction). Lorsqu'une parcelle de terrain à bâtir est vendue sans équipement, le prix de vente est généralement adapté en déduisant les coûts d'équipement nécessaires du prix de vente pour un terrain à bâtir équipé. C'est exactement le cas de figure du Viererfeld. On peut néanmoins retourner dans tous les sens les différentes comparaisons et estimations que la CGes a étudiées dans le cadre de son investigation : la différence entre les chiffres calculés par le CF et le prix de vente effectif est énorme et soulève des questions.

La DTT a argumenté lors de l'analyse de l'affaire, aussi bien à l'attention du CF que de la CGes, que les 51,1 millions de francs correspondaient à un prix net. En effet, la taxe sur la plus-value, c'est-à-dire la valeur supplémentaire qu'un acheteur perçoit lorsqu'un terrain est classé en zone à bâtir, en a été déduit. En outre, les coûts de développement qui sont nécessaires pour équiper et développer un terrain de façon à pouvoir y vivre ont également été déduits. La DTT a toujours insisté sur le fait que la détermination du prix se basait sur les prix du terrain sans prise en compte de l'utilisation possible. Et ce, parce que la section Evaluation officielle du canton dispose uniquement de données sur la transaction des prix du terrain et non des prix des surfaces brutes au plancher. A contrario, la ville a appuyé ses estimations dans le cadre des négociations sur le possible indice d'utilisation, c'est-à-dire sur les surfaces brutes au plancher qui peuvent être obtenues sur la parcelle correspondante.

Après que le CF a exprimé des critiques à l'égard de l'estimation de la DTT sur la base de ses propres investigations, la Direction des travaux publics et des transports a mandaté une analyse de la vente du terrain auprès d'une deuxième entreprise de conseil dans le domaine du développement et du conseil immobilier. Le mandat, dans lequel le CF était aussi impliqué, consistait à faire un compte rendu du déroulement de la transaction du Viererfeld. Sur la base de différentes questions, les autrices et auteurs ont vérifié le déroulement de l'affaire quant à sa traçabilité et sa légalité. Dans l'analyse, les autrices et auteurs sont arrivés à la conclusion que la procédure était « compréhensible et légale » (traduction). A leurs yeux, le résultat de la négociation est lui aussi « compréhensible » (traduction) et aussi bien le contrat d'emption que le contrat de superficie ont été conclus « à des prix rentables » (traduction). Lors du calcul du prix, il a été considéré que Viererfeld, contrairement aux valeurs de comparaison prises en compte, est un terrain à bâtir brut et qu'il faut donc veiller aux frais engendrés par l'équipement et d'autres impenses nécessaires pour que le terrain soit constructible. Ce sont les territoires de Dreispitz Köniz et Schönberg qui ont servi d'objets de comparaison. L'analyse mandatée par la DTT n'a pas pu donner de réponse définitive quant aux raisons qui ont poussé à recourir lors des négociations à la valeur vénale pour un terrain à bâtir non viabilisé. Il faut partir du principe qu'il n'y avait pas ou pas assez de valeurs de comparaison à disposition pour un terrain à bâtir non viabilisé.

L'entreprise de conseil commissionnée par la DTT a en outre exprimé dans son analyse une critique quant à un certain manque de transparence dans le cadre du rapport à l'attention du Conseil-exécutif. D'une part, le prix de vente aurait pu être convenu sous sa forme brute dans le contrat d'emption, en d'autres termes, le prix de vente et la taxe sur la plus-value n'auraient pas dû être calculés ensemble en amont. D'autre

part, il aurait été judicieux, selon l'analyse, de mieux informer le Conseil-exécutif sur les antécédents du dossier Viererfeld.

Aux yeux de la CGes, le principal problème du calcul du prix pour les transactions du Viererfeld réside dans le fait que les différents éléments qui constituent le prix de vente ne sont pas clairs. De nombreuses suppositions et estimations sur la base desquelles la DTT en charge du dossier justifie après coup son calcul sont dépourvues des fondements correspondants ou les données essentielles se contredisent. Le fait que seuls le chiffre de 51,1 millions de francs et le pourcentage de la taxe sur la plus-value (40 %) figurent dans l'arrêté du Conseil-exécutif est un exemple flagrant du manque de transparence.

En l'absence d'une documentation complète pour répondre aux questions litigieuses de savoir quelles déductions et compensations sont incluses dans ce prix et quelle position de négociation a été prise sur la base de quelle motivation, il existe une grande marge d'interprétation et de calcul. Il est très souvent difficile voire impossible de comprendre comment le prix a été déterminé, comme le montrent les exemples ci-après.

- **Taxe sur la plus-value** : le prélèvement de la plus-value sur la parcelle vendue est déjà déduit du prix final que le Conseil-exécutif a convenu et qui figure dans le contrat d'emption, selon l'arrêté du Conseil-exécutif relatif à la transaction. Quant à savoir à partir de quelle valeur de départ la taxe sur la plus-value a été calculée, aucun document écrit n'existe à cet égard et il n'est plus possible de l'élucider par après. La valeur foncière sans changement d'affectation n'a donc pas été clairement quantifiée, ni la valeur utilisée par le canton après le changement d'affectation et la plus-value effective qui en résulte. La DTT chiffre le montant pour la taxe sur la plus-value à 34 millions de francs. Selon ses propres dires, le canton a cédé l'immeuble à un prix plus bas que cette valeur, car il avait été décidé dans le contrat que l'obligation de payer la taxe sur la plus-value revenait à l'acquéreur – une situation qui ne serait plus possible avec l'introduction en 2017 de la loi sur les constructions. Ce qui est déconcertant, c'est que la ville de Berne mentionne dans le rapport sur le changement d'affectation et sur l'acquisition du bien-fonds une clause concernant la plus-value qui prévoit le paiement d'une compensation à hauteur de 9 millions de francs seulement. Même les autrices et auteurs de l'analyse mandatée par la DTT sur la vente du Viererfeld indiquent qu'ils n'ont pu faire que des suppositions quant aux estimations de la ville de Berne qui ont mené à ce chiffre inférieur. Dans tous les cas, un des deux chiffres est erroné : si la comptabilisation de la ville de Berne est correcte, alors le canton aurait vendu l'immeuble à un prix bien plus avantageux que prétendu, puisque la réduction du prix brut au titre de la taxe sur la plus-value n'atteindrait pas 34 millions de francs, mais juste 9 millions. Si cela s'avérait être le cas, l'immeuble n'aurait pas été vendu au prix du marché. Si les 34 millions de francs s'avèrent en revanche corrects, une investigation de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) serait alors nécessaire, car la plus-value qui résulte des mesures d'aménagement prévue par la ville de Berne ne serait pas conforme aux bases légales.
- **Augmentation de la surface brute au plancher** : lors des négociations, les deux parties ont tout d'abord présupposé que la ville de Berne acquerrait l'un des terrains afin de bâtir 100 000 mètres carrés de surface brute au plancher. Plus tard, à savoir dans le matériel de vote de la ville de Berne, il était soudain question de 140 000 mètres carrés de surface brute au plancher. Selon le CF, il était déjà prévisible depuis longtemps qu'il faudrait augmenter la surface brute au plancher. Au sein du groupe de travail, tout le monde s'accordait à dire que le prix de vente pour 100 000 mètres carrés de surface brute au plancher était fixé pour une surface de 81 346 mètres carrés. Si la surface de l'immeuble en venait à être agrandie ou réduite, le prix de vente serait adapté en conséquence. Si l'utilisation de 100 000 mètres carrés de surface brute au plancher en venait à être agrandie ou réduite, le prix de vente ne serait pas revu, mais une part de 50 pour cent du bénéfice de développement serait « néanmoins » due. La clause relative à la participation au bénéfice a disparu du contrat de vente définitif, en revanche, l'augmentation de la surface brute au plancher, qui offre potentiellement des recettes plus élevées à la ville, est finalement bel et bien devenue une réalité. L'avis d'expert mandaté par le CF calculait que l'augmentation de la surface brute au plancher représenterait une augmentation de la valeur

foncière de 41 pour cent. Il est incompréhensible pour la CGes que le canton ne profite pas de cette augmentation de la valeur en raison de son renoncement à participer au bénéfice.

- **Renoncement à participer au bénéfice** : au début des négociations, il était prévu que le canton soit assuré d'obtenir une participation au bénéfice. Cette participation au bénéfice s'élevait tout d'abord à 80 pour cent, puis elle s'est abaissée à 50 pour cent. Lorsque le prix a été négocié au niveau politique, la participation au bénéfice a été supprimée. Par conséquent, elle n'apparaît pas non plus dans les contrats définitifs. La DTT justifie ceci a posteriori par l'argument qu'une participation au bénéfice aurait aussi pu représenter un risque, car une telle participation aurait obligé le canton à prendre en charge d'éventuelles pertes également. De surcroît, il est selon elle inhabituel de demander une participation au bénéfice lorsque l'on fait affaire au prix du marché. Ce à quoi le CF répond qu'avec un prix au mètre carré si bas, il ne peut résulter qu'un bénéfice. Selon lui, le canton aurait donc renoncé non seulement à un prix conforme au marché, mais aussi à une participation au bénéfice. Il est toutefois difficile de chiffrer le montant qu'aurait atteint une telle participation au bénéfice. Comme l'ensemble de la planification et le choix du type de logements qui vont être construits revient à la seule ville de Berne, le canton reste spectateur et ne peut pas influencer un éventuel gain de développement. Le canton aurait en revanche au moins pu s'assurer qu'un éventuel gain n'aille pas exclusivement dans l'escarcelle de la ville. Selon les estimations du CF, le risque d'une perte de bénéfice est en outre extrêmement faible. Selon la CGes, il est surtout problématique que des informations claires fassent ici aussi défaut, qui permettraient de comprendre pourquoi en fin de compte il a été renoncé à une participation au bénéfice et dans quelle mesure cela valait la somme dont la ville a finalement augmenté son offre initiale de 43 millions de francs à 49 millions de francs. L'analyse mandatée par la DTT n'a pas non plus réussi à déterminer à partir de quand et par quel service il a été décidé de renoncer à une participation au bénéfice. La seule certitude qui ressort de l'analyse est que le Conseil-exécutif n'a pas été impliqué dans la décision. Ce seul point est suspect, étant donné que le Conseil-exécutif est compétent pour les ventes issues du patrimoine financier.
- **Escompte** : selon l'évaluation du CF, un escompte de 2,5 pour cent a été inclus dans le prix de vente pour tenir compte du risque que la ville de Berne ne puisse utiliser le terrain qu'après quelques années. Le CF considère que cette réduction est incompréhensible. Pour émettre ce jugement, il s'appuie également sur l'analyse qu'il a commandée : ses autrices et auteurs constatent que le procédé est « certainement peu courant et incompréhensible » (traduction) ainsi que « très inhabituel » (traduction). En effet, après l'achat d'un bien-fonds, la réalisation rapide d'une construction est « dans le seul intérêt de l'acquéreur » (traduction). La raison pour laquelle le canton doit encore indemniser cela reste inexplicable. Si la ville n'avait pas été prête à assumer elle-même les risques financiers de ce délai d'attente, le canton aurait tout aussi bien pu lui dire de s'annoncer lorsqu'elle serait prête à construire sur la parcelle. Dans ce contexte, il est également contradictoire que la DTT ait écrit dans le cadre d'un document de travail d'avril 2013 à l'attention du Conseil-exécutif que les coûts de ce « délai d'attente » seraient à la charge de la ville.
- **Droit de superficie gracieux** : le canton a cédé la deuxième parcelle en droit de superficie à titre gracieux à la ville. La DTT justifie cette décision notamment par le fait que la taxe sur la plus-value et les rentes du droit de superficie s'équilibrent plus ou moins. L'analyse mandatée par la DTT a également confirmé cette appréciation. La cession gratuite est également justifiée en raison des obligations annexes contractuelles à la charge de la ville de Berne, comme le fait que le terrain doit être rendu au canton comme zone de verdure et doit être libre de toute contamination du sol. En 1964, le canton avait toutefois payé 33 millions de francs pour l'ensemble du bien-fonds. Après un déclassement en zone agricole, sa valeur avait été ajustée en conséquence et le prix au mètre carré ne s'élevait plus qu'à quelques francs. Dans les faits, ce terrain n'a donc subi aucune augmentation de valeur. En effet, en comparaison avec la somme payée en 1964, la valeur du terrain cédé en droit de superficie est encore

plus basse. L'argument des obligations annexes n'est pas convaincant non plus. Le contrat de superficie indique par exemple aussi que le canton serait tenu pour responsable si des sites contaminés au sens de l'ordonnance sur les sites contaminés étaient découverts³.

- **Durée du droit de superficie** : la durée du droit de superficie était prévue à l'origine pour 30 ans, puis a finalement été fixée à 40 ans. Les raisons de cette adaptation de la durée n'ont pas pu être élucidées, pas même par l'entreprise de conseil mandatée par la DTT.

Aux dires du CF, il est d'usage que l'OIC s'appuie sur des estimations professionnelles externes lors de l'achat et de la vente de biens immobiliers. Du point de vue de la CGes, il est inconcevable que le canton y renonce justement dans le cas du Viererfeld, alors qu'il s'agit d'une transaction si importante, inscrite dans un contexte politique délicat. La justification de la DTT selon laquelle une expertise n'aurait de toute façon rien apporté, parce qu'un tel avis n'aurait pu mettre au jour d'autres résultats que ceux apportés par la section Evaluation officielle n'est pas valable non plus. Les discussions qui sont survenues après la transaction auraient très certainement pu être évitées s'il avait existé depuis le début une expertise sur la valeur vénale mandatée par le canton, même si celle-ci avait finalement confirmé les estimations du groupe de travail. Une expertise sur la valeur vénale aurait aussi été judicieuse du fait que la ville et le canton ont choisi des principes de calcul très différents, le canton comparant simplement les prix du terrain et la ville calculant quant à elle le prix du terrain en fonction de son utilisation future. Dans ce contexte, il est également instructif de savoir que le canton envisageait dans un premier temps de mandater conjointement une expertise sur la valeur marchande, comme des documents de l'OIC en attestent. Pourquoi il y a finalement renoncé reste un mystère.

Bilan

Il n'est pas évident de répondre clairement par oui ou par non à la question de savoir si le canton a obtenu un prix adéquat pour la transaction du Viererfeld et ce, pour les deux raisons suivantes :

- Un prix adéquat est en premier lieu une valeur théorique. On peut certes la calculer en s'appuyant sur différents paramètres, mais il reste néanmoins quelques inconnues à prendre en considération. L'utilisation à venir du bien immobilier, c'est-à-dire comment il devrait être bâti, est déterminante. Les indices d'utilisation y jouent un rôle significatif, tout comme le type de construction (maisons de luxe, logements locatifs, etc.). La ville de Berne a son mot à dire sur ce genre de questions. Ainsi, le prix adéquat du marché dépend aussi de l'acceptation politique de l'utilisation à venir. Le fait que la population bernoise ait refusé en 2004 un changement d'affectation du Viererfeld à une courte majorité ne peut donc pas être ignoré dans ce contexte. Un trop fort encouragement de la vente aurait pu conduire à ce que la vente n'aboutisse pas du tout en raison du rejet lors des votations. Et si le canton avait cherché lui-même des investisseurs, il aurait été dépendant du soutien de la ville de Berne en ce qui concerne le changement d'affectation. Selon la CGes, cela n'aurait pas empêché le canton de sonder le marché pour contrôler la plausibilité de la définition d'un prix conforme au marché.
- La réponse à la question est surtout difficile voire impossible, parce que le prix que la ville de Berne a effectivement payé n'est pas connu. Il existe certes le montant de 51,1 millions de francs fixé dans le contrat. Mais il reste de nombreux points d'interrogation sur la façon dont ce prix a été déterminé et, surtout, sur les éléments qui le composent et sur quelles bases. Selon les estimations de la CGes, il s'agit là de la principale lacune de la présente affaire. En effet, concernant la taxe sur la plus-value, la CGes ne parvient pas à comprendre comment les différents chiffres de la ville et du canton ont été obtenus. Si le calcul de la ville de Berne est correct, alors le prix global calculé ne devrait pas s'élever à 128 millions de francs comme le canton l'a reconstitué a posteriori (51 millions de francs pour la vente, 34 millions de taxe sur la plus-value, 43 millions pour les frais annexes, tels que les coûts d'entretien, d'équipement, etc.). Le prix global s'élèverait alors au maximum à 103 millions de francs.

³ Dans sa prise de position, le Conseil-exécutif indique que cette déclaration est incomplète et qu'une seule des trois réglementations relatives aux sites pollués est inscrite dans le contrat de superficie. Selon lui, l'immeuble ne figure pas dans le cadastre des sites pollués. Le contrat de superficie prévoit une répartition des risques entre le propriétaire foncier et le superficiaire. Par conséquent, le propriétaire foncier supporte le risque selon la loi sur les sites contaminés (sic ! [D'après la CGes, il pourrait s'agir de l'ordonnance sur les sites contaminés.]). Le superficiaire supporte quant à lui les risques de « site pollué avec projet de construction ». En outre, à l'expiration du droit de superficie, la ville doit restituer les jardins familiaux déjà existants au moment de la conclusion du contrat de superficie sous forme de zones de verdure et les rendre libres de contamination du sol au sens de la loi sur la protection de l'environnement.

Même s'il est impossible d'aboutir à une réponse définitive, la CGes estime en fin de compte qu'il y a suffisamment d'indices qui montrent que le canton n'a pas vendu le plus grand des biens immeubles du Viererfeld au prix du marché.

Un signal fort est aussi le fait que la ville de Berne a fait comprendre très tôt qu'elle entendait encourager la construction de logements d'utilité publique sur le site du Viererfeld. La population de la ville de Berne a approuvé l'achat et le changement d'affectation lors de la votation en sachant que 50 pour cent y serait consacré dans le cadre de la planification. Au début des négociations entre le canton et la ville déjà, il était question de consacrer au moins un tiers à la construction de logements d'utilité publique. En d'autres termes : il faut partir du principe que, du moins du côté de la ville, les calculs de prix ont été réalisés en considérant que la construction de logements d'utilité publique serait possible et en sachant que, sur le marché libre, sans restrictions, des prix bien plus élevés auraient été possibles. En vertu de cette grille de lecture, le canton a non seulement permis la construction de logements d'utilité publique avec le prix convenu, mais il a aussi contribué à la financer. Ceci aussi est en contradiction avec l'exigence légale de la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP) qui oblige le canton à vendre le Viererfeld au prix du marché.

S'il avait été dans l'intérêt du canton d'encourager la construction de logements d'utilité publique avec la vente du Viererfeld, le CF juge qu'une autre procédure aurait été nécessaire. Le Viererfeld aurait dû être transféré du patrimoine financier au patrimoine administratif. La vente serait alors tombée sous la compétence du Grand Conseil et une base légale aurait été nécessaire. Pourtant, rien de tout cela n'a été fait.

L'avenir nous donnera probablement une réponse plus nette sur l'adéquation du prix et sa conformité au prix du marché. A savoir, lorsqu'il sera clair à quel prix la ville de Berne cédera le terrain à bâtir en droit de superficie ou quelle plus-value et quel bénéfice de développement elle peut générer avec la construction. Si le prix négocié par la ville avec le superficiaire pour le terrain non viabilisé atteint les niveaux de la somme que la ville a payée, le résultat des négociations ne pourrait pas être contesté du point de vue du canton car on pourrait supposer qu'il serait alors conforme au marché. En revanche, si la ville de Berne percevait des recettes bien plus élevées, les soupçons du CF selon lesquels la détermination du prix n'a pas respecté le prix du marché se confirmeraient.

4.2 Dans quelle mesure les services compétents ont-ils agi de façon conforme au droit et aux principes constitutionnels de l'économicité et de la rentabilité ?

Le CF est arrivé à la conclusion, dans le cadre de son investigation, que la régularité de la comptabilité était affectée par le manque de documentation et de transparence. Lorsque le CF s'est penché sur la comptabilisation de la vente dans le cadre de la révision des comptes 2018, la DTT n'a pu dans un premier temps lui mettre à disposition que les contrats de vente et de superficie ainsi que l'arrêté du Conseil-exécutif (373/2014). D'autres documents sont apparus au compte-gouttes par après. Selon le CF, d'anciens collaborateurs ont même dû être impliqués pour pouvoir donner les renseignements demandés par le CF. Finalement la DTT a même dû mandater une entreprise de conseil externe, passer au crible le déroulement de la transaction du Viererfeld et réaliser des entretiens avec les personnes impliquées. Une déclaration issue de l'analyse mandatée par la DTT montre bien à quel point la transaction était mal documentée. Il y est dit que trois graphiques que la DTT avait remis au CF au début de sa révision étaient « partiellement contradictoires » et ne devaient « plus être pris en compte » (traduction). Cela confirme la constatation du CF selon laquelle sur différents documents qu'il avait reçus dans un premier temps ne figuraient ni l'auteur ni la date de création.

Il est incompréhensible pour la CGes qu'il n'existe de tout évidence aucun dossier complet avec tous les documents pertinents alors qu'il s'agit d'une affaire complexe et politiquement délicate. En outre, les documents finalement retrouvés n'ont pas suffi à dresser un tableau plus clair de la transaction du Viererfeld, mais ont plutôt créé des contradictions et de nouvelles imprécisions. Sur la base d'une audition d'un représentant de la ville de Berne, la CGes est arrivée à la conclusion que la transaction y était apparemment documentée intégralement et que tous les documents étaient disponibles, ce qui n'est pas le cas au canton.

Il ne s'agit pas d'un simple problème de classement et d'archivage. La documentation n'était manifestement pas libre de tout soupçon au moment de la prise de décision par les personnes habilitées. Le CF arrive donc à la conclusion que ni le Conseil-exécutif, qui est responsable des ventes issues du patrimoine financier, ni la CFin n'ont été informés en toute transparence sur la vente :

- Le passage suivant figurait dans le contrat d'emption entre le canton et la ville de Berne :
« Les parties prennent connaissance du fait que toute obligation de versement d'une taxe sur la plus-value est transférée à la partie acquéreuse. La partie venderesse est libérée du versement d'une éventuelle plus-value résultant de mesures d'aménagement. » (traduction) Cette déclaration est contradictoire. En effet, on pourrait aussi comprendre que seule la partie acquéreuse, c'est-à-dire la ville de Berne, est tenue de payer la taxe sur la plus-value. En fin de compte, le canton a payé la plus-value résultant de mesures d'aménagement, puisqu'elle a tout bonnement été incluse dans le prix de vente. On pouvait lire en conséquence dans l'arrêté du Conseil-exécutif : « Le prix de vente pour cette surface s'élève à 51 096 724 francs et la taxe sur la plus-value de 40 pour cent a déjà été prise en compte. » (traduction) Comme il n'y a aucune autre indication dans tout l'arrêté du Conseil-exécutif, cette formation prête elle aussi à confusion.
- En ce qui concerne le dossier du droit de superficie, l'arrêté du Conseil-exécutif mentionne que la ville de Berne a renoncé à prélever la plus-value en matière d'aménagement née du changement d'affectation de la zone agricole en zone à *bâtir* en contrepartie de la cession gratuite en droit de superficie. Or, dans les faits, il s'agissait d'un reclassement en zone affectée à des besoins publics, ce qui n'augmentait pas autant la valeur que si le classement avait abouti à une zone à bâtir, loin de là.
- L'information selon laquelle le canton avait acheté en 1964 la parcelle 33 millions de francs et que sa valeur avait été ajustée en 1987 à l'occasion d'un changement d'affectation ne figurait pas dans les documents qui ont servi de base au Conseil-exécutif pour prendre sa décision de vente. Cette information aurait pourtant été pertinente.
- Dans un document de travail à l'attention du Conseil-exécutif en date du 4 avril 2013, il est écrit que les coûts pour la planification, la mise au concours, l'équipement, la plus-value résultant de mesures d'aménagement, le risque de développement et le délai d'attente seraient à la charge de la ville. Le canton a aussi communiqué à la Commission des finances en 2013 que « la ville doit supporter les coûts liés à la planification, à la mise au concours, à l'équipement et au capital ; la taxe sur la plus-value est comprise dans le prix de vente. » (traduction) Ces déclarations contredisent donc les tentatives ultérieures de reconstituer la façon dont le prix a été déterminé. Les frais d'achat originels et la perte de valeur due au déclassement pour réaffectation n'ont pas non plus été mis en lumière de façon suffisamment transparente vis-à-vis de la CFin. La CFin n'a en outre pas été mise au courant que toute participation au bénéfice avait été abandonnée.

L'entreprise de conseil mandatée par la DTT qui est arrivée à la conclusion que la transparence de la transaction aurait pu être améliorée confirme donc l'appréciation du CF sur cette question.

Il est étonnant pour la transparence politique qu'une affaire de vente si importante ne soit pas mieux documentée. Cela donne libre cours aux spéculations, parmi lesquelles l'indication du CF selon laquelle il n'est

pas exclu que la détermination du prix ait aussi été une décision politique prenant en compte divers « facteurs non documentés/réflexions » (traduction). Le CF base surtout son observation sur le fait que le maire de Berne et la directrice des travaux publics de l'époque ont été les seuls responsables des dernières négociations.

La transparence politique est finalement aussi restreinte par le fait qu'on ne sache pas vraiment comment le thème a été abordé au sein du Conseil-exécutif. On ne sait pas si le prix a donné lieu à des questions ou si les membres du CE ont pris connaissance de l'affaire sans en débattre. Et ce, parce qu'il n'existe toujours pas de procès-verbal des séances du Conseil-exécutif, seuls nous parviennent les ACE.

4.3 Quels enseignements tirer de cette affaire ?

La transaction de Viererfeld est une affaire qui, du simple fait de sa dimension, ne devrait pas se répéter dans les prochains dix à vingt ans. Dans le cas du bien immeuble cédé en droit de superficie, la question d'une éventuelle vente ne se posera que dans une quarantaine d'années. Il ne devrait en outre plus y avoir d'autres réserves de terrain d'une telle superficie en zone urbaine. A ceci s'ajoute le fait que le Grand Conseil a récemment obligé le Conseil-exécutif, avec l'adoption de la motion 295-2020 « Politique foncière durable », à ne plus vendre de terrains en général, mais à se conformer à l'obligation qui lui est faite de les céder en droit de superficie. Tout au moins, après cette décision du Grand Conseil, il ne devrait plus y avoir de dossiers tels que la « transaction Viererfeld ».

Sur la base des documents qui lui ont été présentés, la CGes est néanmoins convaincue que le déroulement de la transaction présente de nombreuses lacunes qui devraient être corrigées dans une optique prospective. En tout premier lieu, on pense à la constatation que la transaction n'a de toute évidence pas été suffisamment documentée. La CGes observe avec une certaine désillusion que lors de projets de construction du canton, les documents sont toujours incomplets et que la prise de décision n'est pas documentée comme elle devrait l'être. Dans le cas présent, cela a entraîné un chevauchement des questions : à la question de savoir si le prix accordé par le canton était adapté s'est greffée la question du prix effectif que la ville avait finalement payé. En outre, il est incompréhensible pour la CGes qu'on ait renoncé, justement pour cette affaire, à la réalisation d'une expertise sur la valeur vénale, une étape qui se déroule d'ordinaire par défaut.

Recommandation 1 : la CGes recommande de prendre des dispositions à tous les niveaux pour que soit garantie la transparence des décisions qui sont prises sur la base de négociations et que soient accessibles immédiatement et dans leur intégralité les documents correspondants.

Recommandation 2 : la CGes recommande au Conseil-exécutif d'introduire des instruments adaptés, tels que la rédaction de procès-verbaux ou l'enregistrement de ses séances afin de garantir la transparence de ses décisions.

Comme présenté dans le rapport, de nombreuses questions sont encore en suspens quant à la formation du prix. La plus importante reste, selon la CGes, la différence entre le canton et la ville par rapport à la taxe sur la plus-value. La ville de Berne a avancé le chiffre de 9 millions de francs dans le matériel de vote, le canton a en revanche parlé de 34 millions de francs. L'un des deux chiffres est erroné. Si le chiffre de 9 millions de francs est correct, c'est l'ensemble du calcul du prix du canton qui est remis en question. Dans le cas inverse, ce serait à l'Office cantonal des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) de prendre des dispositions pour que la ville de Berne verse une taxe sur la plus-value adéquate. La clarification de cette question déterminera en fin de compte si la formation du prix dans son ensemble est plausible ou non.

Recommandation 3 : la CGes recommande au Conseil-exécutif de clarifier rapidement les différences entre la ville et le canton en lien avec le montant de la taxe sur la plus-value et, le cas échéant, de prendre les mesures nécessaires.

Aujourd'hui, il s'agit aussi d'élucider s'il était judicieux de vendre le Viererfeld au regard des besoins de terrains et de locaux du canton, ou s'il n'aurait pas mieux valu l'utiliser à d'autres fins. Certes, la DTT a raison de rappeler que la vente du Viererfeld et son utilisation à des fins d'habitation résultent d'une volonté politique et étaient soutenues par différentes décisions. Ainsi, le Grand Conseil a rédigé un arrêté de principe en 2000 selon lequel le site du Viererfeld doit être utilisé pour des logements. En 2013, le Conseil-exécutif a inscrit dans un arrêté (ACE 1192/2013) que le Viererfeld n'était pas nécessaire à la satisfaction de buts cantonaux ni en tant que réserve stratégique. En janvier 2014, le Grand Conseil a en outre rejeté la motion 312-2013 « Cession du Viererfeld en droit de superficie » et approuvé les négociations de vente.

Selon l'appréciation de la CGes, il aurait toutefois été opportun de réexaminer d'un œil critique avec la ville de Berne, avant la concrétisation des négociations de vente, à quel point le canton aurait pu lui-même avoir besoin du terrain à moyen et long terme et dans quelle mesure le terrain se serait prêté à une utilisation publique. Ce, alors même que l'entreprise d'évaluation mandatée par le CF arrive à la conclusion que l'utilisation à des fins d'habitation est plus adaptée que d'autres fins.

Quant à l'adéquation du Viererfeld pour la réalisation de locaux pour l'Office de la circulation routière et le centre de police, le canton a certes réalisé des évaluations, selon ses propres indications, et a fini par juger le site non adapté. Au vu des lacunes significatives dans la gestion immobilière cantonale, il reste néanmoins à savoir, aux yeux de la commission, à quel point le canton a réalisé une investigation poussée et dans quelle mesure, avant la décision de vente, les besoins propres du canton, par exemple pour l'Université, ont vraiment été évalués par rapports aux possibilités qu'offrait le Viererfeld. Après tout, le canton avait fait l'acquisition du Viererfeld à l'époque dans le but explicite d'y construire de nouveaux locaux pour l'Université. La CGes a rendu des comptes sur ces lacunes dans le rapport sur la situation à l'Office des immeubles et des constructions.

Quoi qu'il en soit, la CGes ne comprend en fin de compte pas pourquoi le canton n'a pas cédé l'ensemble de l'immeuble en droit de superficie au lieu d'en vendre une partie. En agissant ainsi, le canton aurait non seulement pu générer des rentes régulières du droit de superficie, mais il serait surtout resté en possession de l'immeuble et aurait pu redéfinir son utilisation ultérieurement.

Dans sa prise de position du 8 septembre 2021 sur le présent rapport, le Conseil-exécutif a indiqué qu'il était disposé à évaluer les recommandations et qu'il informerait la CGes sur les résultats d'ici l'été 2022.

5. Proposition de la Commission de gestion

En vertu de l'article 55, alinéa 4 LGC, la CGes attend de la DTT qu'elle lui rende compte d'ici fin 2022 de l'avancement des optimisations préconisées.

La CGes recommande au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport.

Berne, le 21 octobre 2021
Au nom de la Commission de gestion :

Le président, P. Siegenthaler
Le secrétaire, M. Ehrler