



Rapport

Date de la séance du CE : 1er décembre 2021
Direction : Direction des travaux publics et des transports
N° d'affaire : 2021.BVD.4798
Classification : Non classifié

Autorisations de dépenses à renouveler pour la prolongation de locations cantonales relevant de la compétence du Grand Conseil ; arrêté collectif 2022 pour des crédits d'engagement pour des crédits d'engagement

Table des matières

1.	Synthèse	2
2.	Bases légales	2
3.	Description de l'affaire	2
3.1	Rappel	2
3.2	Limitation de la durée des autorisations de dépenses / Contrats de bail de durée illimitée	2
3.3	Coûts supplémentaires liés au renchérissement et définissables unilatéralement par les bailleurs	3
3.4	Regroupement des arrêtés de dépenses	3
3.5	Informations détaillées sur les contrats de bail	3
3.6	Conformité au prix du marché	3
3.7	Remplacements à court terme ou changements d'affectation	3
4.	Demandes de crédit	4
4.1	Locations dont les autorisations de dépenses arrivent à échéance	4
4.1.1	Berne, Waisenhausplatz 32 / 32a et Hodlerstrasse 6 / 6a	4
4.2	Locations avec options de prolongation ou reconduction tacite	5
4.3	Contrats de bail à mettre à jour ou à compléter par des avenants	5
4.3.1	Berne, Hallerstrasse 12	5
5.	Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux	6
5.1	Récapitulatif des coûts	6
5.2	Financement	7
6.	Compétence financière	7
7.	Alternatives et conséquences en cas de rejet	7
8.	Proposition	7

1. Synthèse

Depuis la session de mars 2017, un arrêté collectif est soumis au Grand Conseil chaque année (en règle générale à la session de printemps) concernant les locations cantonales pour lesquelles il faut renouveler l'arrêté en raison de l'expiration des autorisations de dépenses, d'options contractuelles de prolongation ou de mises à jour de contrats de bail. L'arrêté collectif ci-joint s'inscrit dans la même démarche que les précédents.

Les deux demandes de crédit ci-dessous portent sur des locations cantonales soumises au Grand Conseil, lesquelles requièrent de nouvelles autorisations de dépenses à partir de 2022 ou 2023. Comme les années précédentes, elles sont, pour des raisons d'efficacité, regroupées dans un arrêté collectif. Cela n'affecte en rien la compétence du Grand Conseil de statuer sur chaque demande de crédit séparément.

2. Bases légales

- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction des travaux publics et des transports (Ordonnance d'organisation DTT, OO DTT ; RSB 152.221.191), article 14
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 42 ss
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 136 ss

3. Description de l'affaire

3.1 Rappel

Afin de pouvoir héberger tous les services de l'administration cantonale, le canton de Berne doit également louer des immeubles. Actuellement, au 1^{er} juillet 2021, le portefeuille de ses locations porte sur 287 sites avec au total 549 contrats de bail. Par rapport à l'année précédente, 18 contrats de bail supplémentaires ont été signés.

Les dépenses pour les loyers sont réputées périodiques et nouvelles au sens des articles 46 et 48, alinéa 1 LFP. Cela concerne aussi les locations cantonales existantes pour lesquelles il faut renouveler l'arrêté en raison de l'expiration des autorisations de dépenses, d'options contractuelles de prolongation ou de mises à jour de contrats de bail. Dans ces cas-là, il y a une marge de manœuvre par rapport à la décision, parce qu'en principe, les contrats de bail sont résiliés et qu'il serait possible de renoncer à les reconduire.

3.2 Limitation de la durée des autorisations de dépenses / Contrats de bail de durée illimitée

En vertu de l'article 154a, les autorisations de dépenses concernant les dépenses périodiques doivent être accordées pour une durée limitée, généralement de cinq ans, au maximum de dix ans, pour autant que les circonstances du cas particulier n'exigent pas une durée plus longue. Les contrats de bail pour les locations cantonales sont toutefois normalement prévus sur le long terme (contrats de bail de durée illimitée, en partie avec une durée minimale fixe).

3.3 Coûts supplémentaires liés au renchérissement et définissables unilatéralement par les bailleurs

Le présent arrêté autorise, outre les coûts supplémentaires liés au renchérissement (art. 54, al. 3 LFP et art. 151 OFP), les adaptations usuelles unilatérales du loyer et des frais accessoires par les bailleurs pendant la procédure d'autorisation de dépenses en cours conformément au droit du bail.

Le canton, en signant le contrat de bail, accepte les clauses d'adaptation qui y figurent généralement de nos jours.

3.4 Regroupement des arrêtés de dépenses

Pour certaines locations, il existe plusieurs contrats qui ont été conclus à différents moments et les autorisations de dépenses portent en partie sur une durée illimitée et en partie sur une durée limitée.

La prolongation actuellement nécessaire de ces autorisations de dépenses doit être l'occasion de les regrouper, de les limiter dans le temps et de les renouveler de façon uniforme.

3.5 Informations détaillées sur les contrats de bail

Tous les contrats de bail sont des contrats de droit privé et reposent sur un rapport de confiance entre le canton et les bailleurs. Afin de poursuivre une bonne collaboration avec ceux-ci, les explications pour chaque demande de crédit ne contiennent aucune information sur les bailleurs.

Tous les documents nécessaires seront présentés au besoin à la commission consultative du Grand Conseil.

3.6 Conformité au prix du marché

Les loyers sont régulièrement soumis à un audit de conformité au prix du marché, et les possibilités admises par le droit du bail pour faire baisser les prix sont exploitées systématiquement. Une analyse de marché a été réalisée pour chacune des locations faisant l'objet d'un renouvellement des autorisations de dépenses. Les différentes analyses s'appuient en particulier sur l'évaluation de Wüest Partner AG. Depuis 2021, IMBAS, un autre système de contrôle des loyers de Fahrländer Partner AG, est également utilisé. Ces deux outils sont reconnus et éprouvés dans la branche.

En tenant compte des spécificités liées au site et à l'utilisation, les loyers de l'ensemble des objets en location sont conformes au marché.

3.7 Remplacements à court terme ou changements d'affectation

Pour pouvoir réagir en temps utile si nécessaire, le remplacement à court terme, possible contractuellement, de certains contrats de bail ne figurant pas dans l'arrêté collectif ci-joint ou des changements d'affectation restent réservés pendant la durée des autorisations de dépenses demandées.

4. Demandes de crédit

Les demandes de crédit regroupées chaque année dans un arrêté collectif pour les locations cantonales se répartissent généralement en trois catégories :

1. Locations cantonales pour lesquelles les autorisations de dépenses arrivent à échéance en 2022 ou 2023 ;
2. Locations pour lesquelles il sera possible de faire valoir une option contractuelle de prolongation de la durée de location ou avec reconduction tacite, ou qui pourraient être résiliées moyennant préavis pour la fin de la durée de base ou de la prolongation ;
3. Locations pour lesquelles les contrats ne correspondent plus aux conditions actuelles et doivent donc être renouvelés ou complétés par des avenants ;

4.1 Locations dont les autorisations de dépenses arrivent à échéance

Les autorisations de dépenses des locations ci-dessous arrivent à échéance en 2022 ou 2023. Ces sites doivent tous être conservés et les autorisations de dépenses prolongées.

4.1.1 Berne, Waisenhausplatz 32 / 32a et Hodlerstrasse 6 / 6a

Un contrat de location avec la Ville de Berne portant sur une surface de 10 142 m² court depuis le 1^{er} janvier 2008. Les locaux de l'immeuble d'un seul tenant sis à la Waisenhausplatz 32 / 32a et à la Hodlerstrasse 6 / 6a à Berne sont utilisés par l'état-major de conduite et le poste de police Berne Centre de la police cantonale (poca).

Le contrat de bail renégocié en novembre 2018 est actuellement conclu pour une durée fixe jusqu'au 31 décembre 2023 et pourra pour la première fois être résilié à la fin de la durée fixe moyennant un préavis de douze mois. L'autorisation de dépenses est limitée au 31 décembre 2023.

A la fin de la première échéance fixe, le contrat de bail continue à courir pour une durée illimitée afin de pouvoir gérer avec flexibilité l'emménagement prévu dans le centre de police de Berne en 2028.

L'autorisation de dépenses doit être prolongée de cinq ans, à savoir du 1^{er} janvier 2024 au 31 décembre 2028, jusqu'à l'emménagement dans le nouveau centre de Niederwangen. Après l'emménagement du centre de police de Berne à Niederwangen, le contrat de bail existant sera adapté, car l'immeuble de la Hodlerstrasse 6 ne sera plus utilisé par la police cantonale. Les autres bâtiments à la Waisenhausplatz 32 / 32a (annexe comprise) et à la Hodlerstrasse 6a (avec cour intérieure) resteront quant à eux absolument nécessaires pour l'exploitation d'un poste de police Berne Centre et continueront à être utilisés.

Le contrat de bail existant sera adapté après l'emménagement du centre de police de Berne, étant donné que l'immeuble de la Hodlerstrasse 6 ne sera plus utilisé par la police cantonale. Les bâtiments restants sis à la Waisenhausplatz 32 / 32a (annexe comprise) et à la Hodlerstrasse 6a (avec cour intérieure) devront impérativement être utilisés pour l'exploitation d'un poste de police Berne Centre.

Le prix moyen au m² actuel pour l'ensemble de la surface se monte à 166 francs et peut être considéré comme peu élevé.

Frais de location annuels	CHF	2 001 012
Montant du crédit déterminant en matière d'autorisation de dépenses selon l'article 47, alinéa 2 LFP	CHF	2 001 012

4.2 Locations avec options de prolongation ou reconduction tacite

Il est en principe judicieux de faire valoir les options de prolongation lorsque le canton est intéressé par une autre durée fixe de location et, donc, par une protection contre la résiliation. Pour y parvenir dans les délais, les autorisations de dépenses doivent déjà être renouvelées à l'avance, parce que l'option est à la base d'un nouvel engagement qui court au-delà de la durée de l'autorisation de dépenses actuelle. L'arrêté collectif ci-joint ne concerne pas la demande de nouvelles autorisations de dépenses pour des locations avec options de prolongation ou reconduction tacite.

4.3 Contrats de bail à mettre à jour ou à compléter par des avenants

4.3.1 Berne, Hallerstrasse 12

Depuis le 20 octobre 1974, le canton loue une surface d'environ 5230 m² du troisième sous-sol au cinquième étage à la Hallerstrasse 12 à Berne pour l'Institut de géographie de l'Université et la collection des Antiquités classiques. Cette location dans le quartier universitaire de la Länggasse est un site important pour l'Université.

Le contrat de bail en cours comprend de nombreux avenants en rapport avec des prolongations de contrat, des adaptations de loyers et des aménagements. Actuellement, le contrat, qui date de 1974, ne fait pas assez la distinction entre les différentes surfaces en ce qui concerne leur utilisation au titre de « gros œuvre » et de « surfaces aménagées ». Cela conduit toujours à des incertitudes quant à la responsabilité des coûts des travaux. Différentes mesures de remise en état et de rénovation des locaux ont été prises ces dernières années, financées en partie par le bailleur et en partie par le locataire.

Le canton a également procédé durant cette période à différentes transformations des locaux.

Le loyer net annuel des surfaces du sous-sol aux étages se monte actuellement à 1 157 149 francs, frais accessoires annuels de 120 300 francs en sus.

Il y a par ailleurs, deux contrats de bail distincts pour trois places de stationnement, une surface de dépôt de 91 m² et deux places de stationnement couvertes dans la cour. Le loyer pour ces objets s'élève à un montant annuel total de 16 444 francs, ce qui représente au total un loyer brut de 1 293 893 par an.

Le bailleur et la locataire, après plusieurs rounds de négociation se sont mis d'accord sur un nouveau contrat de bail, sous réserve de l'approbation du Grand Conseil. Le nouveau contrat fait la distinction entre les différentes surfaces et définit désormais les compétences et les responsabilités en matière de coûts. A partir du 1^{er} novembre 2021 et jusqu'au 31 octobre 2031, le canton octroie une part annuelle de 55 000 francs pour les investissements du bailleur qui génèrent une plus-value. En outre, le 10 novembre 2021, l'Office des immeubles et des constructions a approuvé un crédit complémentaire à l'autorisation de dépenses en cours du 18 janvier 2017. Jusqu'au 1^{er} novembre 2023, les frais de location totaux de ce site s'élèvent à 1 348 893 francs.

En même temps, les conditions de location ont été renégociées à partir du 1^{er} novembre 2023. Les parties se sont accordées sur une réduction du loyer du sous-sol aux étages, qui s'élèvera désormais à un montant annuel total de 1 099 090 francs auquel s'ajouteront les frais d'amortissement des investissements générant une plus-value jusqu'au 31 octobre 2031 au plus tard, les frais accessoires et le loyer

des surfaces de stationnement. Les prix au m² des surfaces louées sont différents selon la situation dans le bâtiment et l'aménagement et selon s'il s'agit de location de gros œuvre ou de location de surfaces aménagées. Le loyer des surfaces de bureau aménagées du 1^{er} au 5^e étage se monte à 265 francs le m², celui des surfaces de bureau au sous-sol (locaux éclairés ; construction brute) à 230 francs et enfin celui des différents locaux du 3^e au 1^{er} sous-sol (locaux d'entreposage, laboratoires, collection d'Antiquités ; construction brute) de 80 à 125 francs le m². Le rez-de-chaussée comprend l'auditoire avec la surélévation que cela implique et une galerie avec bibliothèque. Le prix au m² de cette surface s'élève à 320 francs. Le prix au m² des surfaces de la Hallerstrasse 12 est conforme au prix du marché.

Le nouveau loyer brut de toutes ces surfaces, frais d'amortissement inclus, s'élèvera à un montant total de 1 290 834 francs à partir du 1^{er} novembre 2023.

Le bail actuel a une durée minimale, qui échoit au 31 octobre 2023. L'autorisation de dépenses actuelle (crédit complémentaire compris) prend également fin à cette date. Le contrat renégocié doit permettre de résilier le contrat en vigueur plus tôt afin de définir clairement les compétences entre le bailleur et la locataire et assurer ce site central de l'Université pour une autre durée fixe courant jusqu'au 31 octobre 2031. C'est pourquoi, sous réserve de l'approbation de l'organe cantonal compétent en matière de finances, le nouveau contrat a été conclu pour une location au 1^{er} novembre 2021. En outre, des options de prolongation de deux fois cinq ans aux mêmes conditions sont accordées à la locataire. L'autorisation de dépenses actuelle (crédit complémentaire compris) est suffisante pour financer les frais de location jusqu'à ce que le nouveau contrat et la nouvelle autorisation de dépenses soient arrêtés. Dès que la nouvelle autorisation de dépenses sera octroyée, elle remplacera rétroactivement (conformément au nouveau bail) l'autorisation en cours.

Si le Grand Conseil n'autorise pas les dépenses et la prolongation selon le nouveau contrat, le bail actuel reste valable et peut soit être résilié au 31 octobre 2023, soit être prolongé de cinq ans aux mêmes conditions en faisant valoir une option de prolongation, soit continuer à courir à partir du 1^{er} novembre 2023 pour une durée illimitée avec un droit de résiliation par chacune des deux parties pour la fin d'un mois (sauf décembre), moyennant un préavis de 12 mois.

L'autorisation de dépenses actuelle arrive à échéance le 31 octobre 2023, tout comme la durée de validité fixe du bail actuel. Une nouvelle autorisation de dépenses doit être demandée pour une durée de dix ans à compter du début de la nouvelle location, à savoir du 1^{er} novembre 2021 au 31 octobre 2031.

Frais de location annuels jusqu'au 31.10.2023	CHF	1 348 893
Frais de location annuels à partir du 1.11.2023	CHF	1 290 834
Montant du crédit déterminant en matière d'autorisation de dépenses selon l'article 47, alinéa 2 LFP	CHF	1 348 893
Crédit à approuver	CHF	1 348 893

5. Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

5.1 Récapitulatif des coûts

	Site	Utilisateur	Coûts totaux par an
1	Berne, Hodlerstrasse 6	poca / Direction de la sécurité (DSE)	CHF 2 001 012
2	Berne, Hallerstrasse 12	Uni Bern / INC	CHF 1 348 893

5.2 Financement

Il s'agit de crédits d'engagement au sens de l'article 50 LFP, inscrits au budget et au plan intégré mission-financement de la Direction des travaux publics et des transports (DTT) et en principe relayés par les paiements indiqués aux points 3 et 5 de l'arrêté.

6. Compétence financière

Les crédits qui concernent des dépenses périodiques de plus de 400 000 francs par an sont soumis à la votation populaire facultative. Il s'agit de ceux figurant aux points 3.1.1 et 3.3.1 de l'arrêté collectif ci-joint.

L'arrêté collectif doit donc être publié dans la Feuille officielle du canton de Berne.

7. Alternatives et conséquences en cas de rejet

Sans prolongation ni renouvellement périodique des autorisations de dépenses pour des locations existantes, les locaux nécessaires à l'administration cantonale ne pourraient pas être mis à disposition selon le calendrier prévu ni assurés avec la fiabilité requise.

S'il était renoncé au renouvellement des autorisations de dépenses pour les contrats de bail avec options de prolongation, il ne serait pas possible de faire valoir à temps les options sur d'autres durées fixes de location. Le cas échéant, les contrats de bail continueraient à courir pour une durée certes illimitée, mais pourraient être résiliés par les deux parties. Le canton a en principe fortement intérêt à assurer à long terme des sites qui ont fait leurs preuves.

8. Proposition

Pour les raisons exposées, nous proposons d'approuver le projet d'arrêté ci-joint.

Annexe
-Projet d'arrêté

Annexes supplémentaires à l'attention de la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT)
-Tableau récapitulatif des contrats de location