



Rapport

Date de la séance du CE : 19 février 2025
Direction : Direction des travaux publics et des transports
N° d'affaire : 2024.BVD.7225
Classification : Non classifié

Anet, établissement pénitentiaire de Witzwil, remise en état de dix bâtiments (Lindenhof). Troisième crédit complémentaire pour la réalisation

Table des matières

1. Synthèse2

2. Bases légales2

3. Description de l'affaire3

3.1 Contexte3

3.2 Coûts supplémentaires4

3.3 Estimation des coûts au moment de l'engagement5

3.4 Conséquences du dépassement de crédit.....5

3.5 Autres solutions et conséquences d'un rejet5

4. Répercussions sur les finances et le personnel6

4.1 Récapitulatif des coûts6

4.2 Financement.....6

4.3 Informations sur les investissements6

5. Calendrier.....7

6. Proposition7

1. Synthèse

À l'automne 2018, le Grand Conseil a approuvé un crédit de réalisation d'un montant de 51,36 millions de francs pour la rénovation du Lindenhof de l'établissement pénitentiaire de Witzwil (2018.RRGR.323). La rénovation constitue un projet complexe, car l'exploitation de l'établissement pénitentiaire doit être maintenue pendant les travaux. En outre, l'installateur-électricien mandaté a dû déposer le bilan pendant la réalisation des travaux. Début 2023, afin d'éviter une interruption des travaux avec les conséquences financières qui en résultent et de respecter les délais fixés pour le chantier, le Conseil-exécutif a approuvé un crédit complémentaire urgent au sens de l'article 37 LFin d'un montant de 4,8 millions de francs équivalant aux réserves prévues initialement, mais supprimées lors de l'approbation du premier crédit. Cela a permis de mandater immédiatement un nouvel installateur-électricien. Le Grand Conseil a pris connaissance de ce crédit complémentaire et l'a approuvé lors de la session d'été 2023 (2023.BVD.613).

Les travaux de remise en état ont pu être achevés en février 2024. La plupart des factures finales sont disponibles depuis fin novembre 2024. Il s'avère malheureusement que la somme des travaux facturés dépasse le crédit approuvé. La faillite de l'artisan a provoqué des coûts induits plus importants que prévu. En outre, la rénovation a été plus onéreuse en raison de la complexité des travaux, d'une sous-estimation de la quantité de prestations à effectuer ainsi que de travaux supplémentaires nécessaires qui ne pouvaient pas être prévus.

Les coûts supplémentaires pour les prestations déjà facturées s'élèvent à environ 2,5 millions de francs. S'ajoutent à cela des coûts estimés à un million de francs qui seront probablement nécessaires dans les cinq ans à venir pour pallier des défauts cachés et pour les éventuels défauts non garantis en raison de la faillite de l'installateur-électricien que le canton devra assumer lui-même.

Dès que le dépassement de crédit a été constaté, la Direction des travaux publics et des transports a demandé au Contrôle des finances de réaliser un contrôle extraordinaire du projet afin d'examiner de près ce cas et de déterminer pourquoi le dépassement a été constaté aussi tard et comment éviter qu'une telle situation ne se reproduise à l'avenir.

Le crédit complémentaire demandé d'un montant de 3,5 millions de francs permettra de financer les travaux déjà réalisés (factures d'artisans) ainsi que les coûts possibles en raison de la disparition de droits de garantie.

Le crédit est soumis au référendum facultatif.

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 23 janvier 2018 sur l'exécution judiciaire (LEJ ; RSB 341.1), articles 8 ss et 54 ss
- Ordonnance du 22 août 2018 sur l'exécution judiciaire (OEJ ; RSB 341.11) articles 4 ss et 146 ss
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la sécurité (OO DES ; 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
- Ordonnance du 16 novembre 2022 sur les finances (OFin ; RSB 621.1), articles 21 ss

- Arrêté du Grand Conseil du 5 septembre 2018 « 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 » (2018.RRGR.323)
- Arrêté du Grand Conseil du 8 juin 2023 « 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 complémentaire pour la réalisation » (2023.BVD.613)

3. Description de l'affaire

3.1 Contexte

À l'automne 2018, un crédit de réalisation d'un montant de 56,16 millions de francs (coûts totaux de 59,8 millions de francs moins les coûts de concours et d'étude de projet déjà approuvés de 3,64 millions de francs) a été demandé au Grand Conseil pour la rénovation de dix bâtiments du Lindenhof et de l'ancienne villa de l'administrateur de l'établissement pénitentiaire (EP) de Witzwil ainsi que pour la réfection des installations techniques et des systèmes de sécurité.

Lors des délibérations sur l'affaire de crédit du 5 septembre 2018, le Grand Conseil a réduit les réserves ordinaires pour le projet de 4,8 millions de francs, les faisant passer de 6,8 millions de francs (13 %) à 2 millions de francs (3,4 %). Il a ainsi approuvé un crédit d'engagement pour la réalisation d'un montant de 51,36 millions de francs (2018.RRGR.323), y compris des dépenses d'un million de francs à la charge de la DSE (à l'époque POM) pour les installations techniques de détention.

La remise en état et la réfection ont ensuite débuté. Afin de limiter au minimum la durée des travaux et ne pas entraver l'exploitation de l'EP de Witzwil plus longtemps que nécessaire, la rénovation des bâtiments a été planifiée en deux phases. En février 2022, le Conseil-exécutif a décidé la construction d'un nouveau bâtiment dans la partie Nord du site de Witzwil pour accueillir une prison régionale et un établissement pénitentiaire. Les bâtiments qui se trouvent sur cette partie du site seront démolis et remplacés ailleurs (2023.BVD.5909). Ce périmètre comprend également l'ancienne villa de l'administrateur et un bâtiment d'atelier, raison pour laquelle ces bâtiments n'ont pas été rénovés dans le cadre de la réfection du Lindenhof.

En octobre 2022, la première phase a pu être terminée et l'exploitation des bâtiments a pu débuter. L'installateur-électricien mandaté a déposé le bilan juste avant le début de la seconde phase des travaux. Le 29 décembre 2022, le tribunal administratif de Lugano a prononcé l'ouverture de la faillite de la société. À ce moment, le planificateur général estimait qu'en tenant compte de la nouvelle attribution du mandat d'installateur-électricien, les coûts totaux s'élèveraient à environ 57,6 millions de francs et le crédit approuvé ne serait vraisemblablement pas suffisant.

Malgré des efforts importants pour maintenir les répercussions financières au minimum, il s'est rapidement avéré que le canton devrait endosser des coûts supplémentaires suite à la faillite de l'artisan qui ne pourraient pas être financés avec le crédit réduit. Afin d'éviter une interruption des travaux aux conséquences délétères et de pouvoir mandater dès que possible un nouvel installateur-électricien, le Conseil-exécutif a approuvé un crédit complémentaire urgent au sens de l'article 37 LFin d'un montant de 4,8 millions de francs, qui permettrait de rétablir les réserves ordinaires de 13 % pour le projet. Le Grand Conseil a pris connaissance et approuvé le crédit complémentaire lors de la session d'été 2023 (2023.BVD.613).

Un nouvel installateur-électricien a été mandaté très rapidement, et les délais contractuels pour la réalisation de la seconde phase des travaux ont été respectés.

L'étendue des dommages causés par la faillite et les coûts supplémentaires de la première phase (imprévus) ne pouvaient pas encore être estimés complètement à ce moment-là. De plus, la seconde phase des travaux n'avait pas encore débuté. Le rapport relatif au crédit complémentaire (2023.BVD.613) précisait donc qu'il n'était pas certain que le rétablissement des réserves ordinaires suffise à couvrir tous les coûts dérivant de la faillite. Après réception des décomptes finaux, il s'est malheureusement avéré que les coûts totaux dépassent le montant du crédit approuvé.

3.2 Coûts supplémentaires

L'attribution du mandat à un nouvel installateur-électricien pour la seconde phase a entraîné des dépenses plus élevées que le montant budgété initialement dans le crédit de réalisation. Bien que l'offre la plus avantageuse ait été choisie, le prix était nettement supérieur au montant contractuel précédent (+ 1,7 million de francs). Cela s'explique tout d'abord par l'intégration dans l'appel d'offres de travaux de correction de défauts pour la première phase que le nouvel artisan a dû réaliser. La raison principale réside toutefois dans l'évolution du marché depuis 2019 (renchérissement depuis la crise du coronavirus) qui implique des offres plus élevées et ce d'autant plus que les autres offres reçues en 2019 étaient déjà plus élevées que celle de l'artisan mandaté.

Les coûts supplémentaires induits par la faillite de l'installateur-électricien d'un montant total d'environ 2,5 millions de francs se composent de la somme adjudiquée plus élevée pour le nouvel artisan, des coûts supplémentaires suite au scellement pour cause de faillite de conteneurs de matériaux de construction, des coûts supplémentaires pour les prestations de planification supplémentaires ainsi que des coûts supplémentaires découlant de créances des sous-traitants de l'artisan failli. Les coûts supplémentaires provoqués par la disparition des droits de garantie pour les défauts cachés (5 ans) ne peuvent pas encore être définis clairement, mais sont estimés à 1 million de francs. Les coûts supplémentaires s'élèvent donc à 3,5 millions de francs.

Il faudra attendre la fin de la procédure de faillite pour connaître le montant du dividende de faillite et savoir si le canton pourra récupérer une partie de sa créance.

Bien que le Conseil-exécutif ait approuvé un crédit complémentaire urgent de 4,8 millions de francs, les moyens disponibles ne suffisent pas à couvrir les coûts supplémentaires de 3,5 millions de francs, car des coûts supplémentaires imprévisibles ont été facturés dans d'autres domaines :

- Le projet constitue la première remise en état d'une prison avec maintien de l'exploitation en Suisse, il n'a donc pas été possible de s'appuyer sur des valeurs empiriques ou des projets de référence lors de la planification. Le maintien de l'exploitation de la prison pendant les travaux a eu un impact considérable sur l'ensemble du projet. Il a par exemple fallu procéder à des adaptations importantes des locaux provisoires pour des raisons d'exploitation et de sécurité afin de pouvoir maintenir l'exploitation de la prison pendant les travaux de construction. Ces adaptations n'étaient pas prévues dans le mandat initial.
- Pour des prestations de construction qui ont été adjudiquées et mandatées au prix à l'unité, le volume des prestations fournies a été établi selon les prestations finales effectives (par mensuration, pesée ou comptage) comme cela se fait habituellement pour des remises en état. Dans le cas présent, le volume effectif a été plus important que ce qui était prévu lors de la conclusion du contrat, l'entrepreneur a donc facturé des prestations supplémentaires. Les travaux de rénovation de l'enveloppe du bâtiment ont en particulier été beaucoup plus complexes et longs que prévu.
- Pendant les travaux, il a été constaté qu'il fallait remplacer des conduites qui étaient défectueuses en raison de la nature défavorable du terrain et de leur pose irrégulière.

- Une œuvre d'art existante (groupe de sculptures de Peter Travaglini) a dû être déplacée sur le site après discussion avec la gestion de la succession de l'artiste.

3.3 Estimation des coûts au moment de l'engagement

Le crédit de réalisation approuvé par le Grand Conseil le 5 septembre 2018 se basait sur l'estimation des coûts du 1^{er} octobre 2017 d'un montant de 53 millions de francs (hors réserves de 13 %, soit 6,8 millions de francs). Les prestations nécessaires ont été acquises durant l'année 2019. Au début des travaux de la première phase, la somme des prestations engagées se situait 9 millions de francs en-dessous du montant du crédit approuvé.

En mars 2023, à la fin du contrat avec le nouvel installateur-électricien, la somme des engagements se situait encore 6,8 millions de francs en-dessous du montant approuvé et même avec l'estimation des coûts à venir, elle se situait encore 2 millions de francs en dessous du crédit approuvé.

En août 2024, sur la base des prévisions de coûts finaux, il était encore attendu que le montant du crédit pourrait être respecté. La majorité des décomptes finaux est disponible depuis début décembre 2024 et il s'avère que le crédit existant ne suffira pas. Après examen de tous les décomptes finaux, il manque un montant pouvant aller jusqu'à 3,5 millions de francs.

3.4 Conséquences du dépassement de crédit

Un crédit complémentaire doit être demandé si, avant ou pendant la mise en œuvre du projet prévu, le crédit d'engagement qui avait été accordé se révèle insuffisant (art. 35 LFin). Dans le cas présent, la nécessité d'un crédit complémentaire a été identifiée trop tard.

Le 4 décembre 2024, immédiatement après avoir été informé du dépassement de crédit, le directeur des travaux publics en a informé le Contrôle des finances et demandé un contrôle extraordinaire du projet afin de déterminer pourquoi la loi sur les finances n'a pas été respectée. Un organe indépendant du projet doit en particulier clarifier pourquoi le dépassement de crédit qui se profilait n'a pas été identifié à temps. L'objectif premier du contrôle extraordinaire et des travaux internes à la direction consécutifs est de pouvoir éviter que ce type de cas ne se reproduise'.

Les factures restantes ont été payées. Le Contrôle des finances en a été informé.

3.5 Autres solutions et conséquences d'un rejet

Le crédit complémentaire demandé d'un montant de 3,5 millions de francs permettra de financer les prestations déjà fournies et les coûts de « garantie » pour les éventuels défauts concernant les travaux réalisés par l'installateur-électricien qui a fait faillite. Les entreprises mandatées ont achevé leurs prestations de planification et de construction. Il n'y a plus de marge de manœuvre concernant le montant ou la date des dépenses ou des modalités alternatives. Aucune prestation supplémentaire ne viendra s'ajouter. Les dépenses étaient nécessaires pour que le canton, en tant que maître d'ouvrage et partenaire contractuel, puisse honorer les factures des entreprises.

4. Répercussions sur les finances et le personnel

4.1 Récapitulatif des coûts

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

Coûts totaux (hors dépenses de CHF 1 mio à la charge de la DSE pour les installations techniques de détention)	CHF	62 470 000
moins les dépenses déjà approuvées par l'ACE 1020/2015 pour le concours d'architecture	– CHF	970 000
moins les coûts d'étude de projet déjà approuvés par l'AGC du 19 janvier 2016 (2015.RRGR.989)	– CHF	2 400 000
moins le crédit complémentaire de la DTT du 7 août 2017 pour l'étude de projet	–	490 000
moins le crédit de réalisation approuvé par l'AGC du 5 septembre 2018 (2018.BVE.323)	– CHF	50 140 000
moins le crédit complémentaire OIC du 22 mai 2022	–	170 000
moins le crédit complémentaire urgent approuvé par l'ACE 271/2023 et approuvé par le Grand Conseil le 8 juin 2023 (2023.BVD.613)	– CHF	4 800 000
Montant déterminant en matière d'autorisation de dépenses au sens de l'article 36 LFin	CHF	3 500 000
Troisième crédit complémentaire pour la réalisation à approuver	CHF	3 500 000

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

Le 7 août 2017, la Direction des travaux publics a approuvé un crédit complémentaire pour l'étude de projet relative à la réalisation d'une planification d'abandon des tâches. Le 22 mai 2022, l'OIC a approuvé un premier crédit complémentaire pour la réalisation afin de tenir compte d'une modification de commande de l'EP de Witzwil.

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

Des subventions fédérales à hauteur de 35 % des coûts imputables devraient être accordées. Celles-ci ne sont pas encore prises en considération dans le présent crédit complémentaire à approuver.

4.2 Financement

Il s'agit d'un crédit d'engagement au sens de l'article 32 LFin, qui sera en principe relayé par les tranches de paiement indiquées au point 4 du projet d'arrêté, majoritairement inscrites au budget et au plan financier de la Direction des travaux publics et des transports.

4.3 Informations sur les investissements

4.3.1 Nature de la dépense d'investissement

Dépenses d'investissement totales	Dont inv. générant une plus-value	Dont inv. préservant la valeur	Réserve en %
62 419 000	18 725 700	43 693 300	13 %

4.3.2 Lien avec le plan d’investissement

(Tranches annuelles sans les réserves, déduction faite des éventuelles contributions de tiers)

En millions de francs	Total	jusque-là	2024	2025	2026	2027	Années suivantes
Investissements effectifs nets	40,6	37,12	3,5				
Montant inscrit au PII 2024	38,8	37,12	0,7				

La différence de 1,8 million de francs avec les coûts inscrits au PII résulte principalement des conséquences de la faillite de l’installateur-électricien (voir ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

4.3.3 Charges d’amortissement

Classes d’immobilisation	Montant en francs	Durée d’utilisation	Amortissement annuel
Justice et police, bâtiments (gros œuvre 1)	10 860 906	80	135 761
Justice et police, bâtiments (second œuvre)	51 558 094	25	2 062 324

Les éléments de construction à remplacer sont amortis et n’entraînent pas de charges d’amortissement extraordinaires.

4.3.4 Répercussions sur le personnel et autres coûts induits

Aucune

5. Calendrier

Les travaux de rénovation ont été terminés en 2024.

Le 8 juin 2023, le canton de Berne a soumis à l’Office des faillites compétent de Lugano une demande de mise en poursuite de créance provisoire d’un montant d’environ 2 millions de francs. D’après les expériences faites, le traitement de la faillite de l’installateur-électricien durera plusieurs années. Une fois cette procédure terminée, il sera possible de déterminer précisément le montant perdu par le canton.

6. Proposition

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

Pièce jointe
– Projet d’arrêté