

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

(Du 16 mars 2016)

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE**Projet de décret portant octroi d'un crédit d'engagement de 48'500'000 francs pour la construction du Nouvel Hôtel Judiciaire (NHOJ) à La Chaux-de-Fonds**

La commission parlementaire NHOJ,

composée de M^mes et MM. Adrien Steudler, président, Marc-André Nardin, vice-président, Alexandre Houlmann, rapporteur et Pierre-André Currit, Mikaël Dubois, Jean-Bernard Wälti, Béatrice Haeny, Yves Fattou, Michel Zurbuchen, Patrick Hermann, Veronika Pantillon, Laurent Debrot, Sylvie Fassbind-Ducommun, Martine Docourt-Ducommun et Michel Bise

fait les propositions suivantes au Grand Conseil:

Commentaire de la commission

La commission s'est réunie à cinq reprises pour traiter du rapport 16.010 "Nouvel Hôtel judiciaire (NHOJ)" en présence de M. Alain Ribaux, conseiller d'État, chef du DJSC, et des collaborateurs des services concernés.

Lors de sa première séance, la commission a soulevé toute une série de questions concernant ce projet de relocalisation de la Justice neuchâteloise sur deux sites (Tribunal d'instance (TI) et Ministère public (MP) à La Chaux-de-Fonds / Tribunal cantonal à Neuchâtel).

Une minorité de commissaires contestant le bienfondé de ce projet et souhaitant la localisation du Tribunal d'Instance sur plusieurs sites s'opposera au projet en tant que tel.

Les principales questions qui se sont posées aux commissaires sont les suivantes:

1. La différence entre le coût initialement annoncé et le coût final du projet ;
2. La consultation des diverses instances concernées: le pouvoir judiciaire, la commission judiciaire, la commission législative et la commission de gestion, ainsi que l'Ordre des avocats neuchâtelois ;
3. La compatibilité de la présence, dans le même bâtiment, de deux instances du Ministère public et du Tribunal d'instance ;
4. Les diverses formes de financement (PPP / État).
5. La comparaison des coûts d'exploitation et de construction entre diverses solutions, site unique et sites multiples (*cf. annexe 2 du rapport de la commission et annexes 12 et 13 du rapport 16.010 du Conseil d'État*) ;
6. L'utilisation des surfaces supplémentaires par l'administration.

Après l'engagement formel du Conseil d'État de répondre dans les détails aux divers points soulevés par la commission, celle-ci s'est prononcée sur l'entrée en matière.

Lors des séances successives de la commission, le Conseil d'État a répondu en détail aux diverses questions posées.

Pour les coûts, il faut relever que le projet initialement évoqué ne comprenait pas un certain nombre de points importants. C'est donc sur un nouveau projet, prenant en considération ces impératifs, que le Grand Conseil aura à se prononcer.

En plus du projet initial, le nouveau projet comprend les obligations liées aux économies d'énergie. Minergie-P ® est une norme légale pour les bâtiments de l'État, qui permettra un gain substantiel de plus 30%, dans les frais d'énergie, ainsi qu'un impact environnemental moindre.

Le projet prévoit également une utilisation optimisée d'un terrain de grande valeur situé idéalement et proche des axes de transports, notamment la gare CFF et routière. La construction de surfaces disponibles supplémentaires qui en résulte sera dédiée à la localisation d'une partie de l'administration cantonale. Ces relocalisations de l'administration, dans les propres murs de l'État, permettront de réduire les surfaces louées ailleurs, souvent à grand prix et qui représentent actuellement le 50% des surfaces utiles à l'administration cantonale. Il s'agit d'un gain indéniable pour l'État.

En cas de location de surfaces à un tiers, tout litige entre ce dernier et l'État ne pourrait pas être tranché par un juge neuchâtelois en cas de résiliation de bail à loyer provoqué par les besoins de la justice : en effet, celle-ci devient de facto juge et partie puisqu'elle ne pourra pas objectivement nier le besoin urgent de l'État de disposer de ses locaux. Ainsi, toute action en prolongation de bail sera d'emblée vouée à l'échec.

Les éventuelles surfaces restantes seront mises en location et représenteront un bien de rendement, tout en offrant des surfaces de réserve. Un parking non prévu initialement a été ajouté. Ce dernier est jugé très utile à proximité de la gare et il ne fait aucun doute que l'investissement sera rentable, car il sera également utile au transfert modal, ainsi qu'aux utilisateurs de l'immeuble.

Quant aux problèmes liés à la sécurité sous tous ses aspects, ils trouveront dans ce nouveau bâtiment les réponses adéquates en termes de contrôle des entrées, de sauvegarde des archives, ainsi que de sécurité informatique.

Afin de connaître les montants économisés annuellement sur le compte de fonctionnement en cas d'investissement dans le nouvel hôtel judiciaire, une note du Conseil d'État a été élaborée et figure en annexe 2 du présent rapport.

La majorité de la commission s'est donc dite satisfaite de l'évolution du projet et de l'impact positif qu'il aura pour la reclassification d'un site central et emblématique de la ville de La Chaux-de-Fonds. Enfin, il est apparu que le prix du m³ est conforme au marché et qu'il est même sensiblement inférieur à d'autres bâtiments du même type en Suisse.

En ce qui concerne l'élaboration du projet, il est à noter que ce ne sont pas moins de 40 séances de travail qui ont été consacrées à entendre et à prendre en compte les besoins des principaux futurs utilisateurs des lieux. Le principe de construction, de par sa souplesse de conception, permettra également à futur des transformations aisées qui pourraient être nécessaires pour l'évolution de la justice et des autres utilisateurs. Finalement, les représentants des instances judiciaires se sont montrés très satisfaits par ce projet, qui mettra fin, après une longue attente, à une situation très insatisfaisante, non sécuritaire, et particulièrement indigne d'une haute autorité.

La commission a également traité des diverses possibilités de financement du projet. Dans ce sens, elle a reçu des acteurs du privé. Ces derniers ont fait diverses propositions de financement en partenariat PPP, dont les avantages et inconvénients ont été évoqués de manière exhaustive lors d'une séance consacrée presque exclusivement à ce sujet. Il en ressort que le seul véritable avantage d'un tel partenariat pour l'État serait de libérer des fonds pour d'autres projets d'investissement. Il est indéniable cependant que la solution en PPP est sensiblement plus onéreuse pour l'État et qu'elle poserait aussi quelques problèmes en termes d'attribution des marchés, de responsabilité, de

conduite et de contrôle du chantier. Au terme de la réflexion, tous les groupes se sont prononcés pour un financement du projet par l'État, à l'exception d'un groupe qui était partagé. La solution PPP n'est donc pas privilégiée, étant jugée peu avantageuse, tant pour la conduite du chantier que du point de vue financier.

Par 12 voix contre 2, la commission a opté pour le financement traditionnel par l'État.

La problématique d'une entrée commune du bâtiment, avec un point d'accueil unique et sécurisé, permettant de contrôler l'accès différencié aux deux parties totalement distinctes du bâtiment (TI et MP), a été longuement discutée et a fait l'objet d'une note du service juridique de l'État.

Il en ressort qu'un arrêt du Tribunal fédéral, se référant à une situation proche de celle du NHOJ, ne considère pas ce point comme problématique étant donné qu'il n'y a pas d'usage commun de locaux, car tous, jusqu'aux toilettes, sont distinctement et physiquement séparés. Il est à relever que d'autres instances, dans d'autres pays, connaissent également ce genre de mixité sans que cela ne pose problème.

Au final, c'est uniquement le hall d'accueil qui pose problème à une partie des membres de la commission, sans pour autant que la résolution de ce point par l'adjonction de deux entrées distinctes ne soit de nature à leur faire accepter le projet.

Dans une volonté de conciliation, la commission s'est ralliée majoritairement à soutenir une recommandation, demandant au Conseil d'État de privilégier une double entrée séparée et accessible, par des côtés différents du bâtiment, portant également une adresse distincte. Cette option ne modifierait pas les plans de construction, par contre elle pourrait engendrer un coût supplémentaire de fonctionnement par l'éventualité d'un doublement du personnel d'accueil (huissier) et des éléments de sécurité (caméra de surveillance).

Par 9 voix contre 4 et 1 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter la recommandation « Privilégier une solution à deux entrées séparées ».

En ce qui concerne les points de moindre importance, il s'agit de relever que quelques membres de la commission jugent la présence d'un café inadéquate sur le site, bien que cette demande ait été formulée par la ville de La Chaux-de-Fonds. Le Conseil d'État juge ce point non relevant pour le projet et se ralliera à la volonté du Grand Conseil.

Soulignons également qu'une solution de répartition des tribunaux d'instance sur plusieurs sites augmenterait le coût du projet d'une dizaine de millions de francs (*cf. Etude Wuest & Partner*)¹

À la satisfaction de la majorité de la commission, le Conseil d'État a répondu avec beaucoup de détails aux multiples questions posées, qu'il en soit ici remercié, ainsi que les services qui ont fourni un travail considérable pour donner des réponses circonstanciées aux questions de la commission.

La commission propose donc au Grand Conseil d'accepter ce décret qui, en comparaison à d'autres solutions, permettra des économies substantielles et offrira enfin et après une longue attente, des conditions d'accueil convenables et sécurisées, autant pour les acteurs de la justice que pour les justiciables.

Entrée en matière (art. 171 OGC)

Par 10 voix contre 5, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

¹ http://www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2011/11002_CE_Annexe2.pdf

Vote final

Par 9 voix contre 4 et 1 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret tel qu'il est présenté par le Conseil d'État.

Préavis sur le traitement du projet (art. 272ss OGC)

À l'unanimité des membres présents, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

Recommandation déposée (cf. annexe 1)

À l'unanimité des membres présents, la commission propose au Grand Conseil d'accepter la recommandation 16.166, du 4 octobre 2016 : « Privilégier une solution à deux entrées séparées ».

Neuchâtel, le 14 octobre 2016

Au nom de la commission NHOJ

Le président,
A. STEUDLER

Le rapporteur,
A. HOULMANN

4 octobre 2016

16.166
ad 16.010

Recommandation de la commission NHOJ

« Privilégier une solution à deux entrées séparées »

La commission invite le Conseil d'État à fermer le couloir de liaison, afin d'avoir deux entrées séparées pour le Tribunal d'instance et le Ministère public.

Développement

Une partie des membres la commission considère que de faire se rencontrer dans le hall d'entrée et d'accueil, les clients et les magistrats du Ministère public et du Tribunal d'instance, est incompatible ou en tous les cas peu souhaitable, dans une perspective d'indépendance des instances. S'il a bien été démontré à la commission qu'il n'y avait pas d'incompatibilité et que, par ailleurs, d'autres cantons et pays pratiquent déjà de la sorte sans que cela ne pose de problèmes, la majorité de la commission a toutefois estimé que l'intérêt du projet prévalait sur la question d'une seule entrée. De ce fait, la commission s'est majoritairement ralliée à la proposition d'une demande de fermeture permanente de la porte permettant la liaison entre les deux entrées, demande qui ne modifie pas les plans de construction et qui permet d'avoir deux entrées séparées qui se situent sur des façades différentes de l'immeuble.

COMPARAISON DES COÛTS (Complément aux annexes 12 et 13 du rapport 16.010)			
CHARGES			
Frais d'entretien			Coût annuel (Fr. / p.a.)
Frais d'entretien (0.5% du CFC 2)*			150'000
Total			150'000
* actuellement, tous les frais d'entretien sont comptés à 0.5% du CFC 2; c'est donc le point de comparaison même si, dans l'idéal, il faudrait compter avec 1%			
Frais d'amortissement			Coût annuel (Fr. / p.a.)
Frais d'amortissement sur 40 ans (2.5 %) crédit de construction			1'212'500
Intérêts passifs *			109'125
Total			1'321'625
*simulation SFIN: emprunt sur 30% du coût d'investissement (règle d'autofinancement). Emprunt renouvelé tous les ans, sans amortissement. Taux d'intérêt moyen à i.t. de 0.75% (Mid Swap 30+ marge)			
Frais de chauffage			Coût annuel (Fr. / p.a.)
Chauffage NHOJ* (Minergie P) (Estimation)			40'000
Total			40'000
*Le NHOJ comprend uniquement les surfaces aménagées et seulement celles qui concernent le TI, MP, SG			
1) TOTAL CHARGES			1'511'625
RECETTES			
Surfaces Tertiaires	Surface nette (m2)	Prix au m2 brut (Fr./m2/an)	Loyer annuel (Fr./ p.a.)
Bureaux 1er étage	192	170	32'640
Bureaux 3ème étage	368	170	62'560
Bureaux 4ème étage	403	170	68'510
Bureaux 5ème étage	309	170	52'530
Total	1'272		216'240
Surface supplémentaire	Surface nette (m2)	Prix au m2 brut (Fr./m2/an)	Loyer annuel (Fr./ p.a.)
Surface supplémentaire Rez	483	190	91'770
Surface supplémentaire SS-1	97	60	5'820
Total	580		97'590
Parking	Nombre de places	Prix place de parc (Fr.)	Coût annuel (Fr. / p.a.)
SS-1	44	184	97'152
SS-2 (Job Abo)	25	60	18'000
SS-2	51	184	112'608
Total	120		227'760
2) TOTAL RECETTES			541'590
ECONOMIES			
			Coût annuel (Fr. / p.a.)
Economie de loyers actuels			522'337
Economie liée à la libération ou rapatriements de locaux de l'Etat (TI, MP, SG)			318'948
Frais de chauffage actuels			90'000
Economie potentielle liée à la libération ou rapatriements de locaux de services de l'Etat logés à Espacité (analyse faite avec la compatibilité des surfaces)			80'000
3) TOTAL AUTRES ECONOMIES			1'011'285
Bilan de l'opération: 1) - 2) - 3)			-41'250
REMARQUES COMPLÉMENTAIRES			
a) L'étude de Wüest&Partner SA, pour le rapport 11.002, a démontré que les coûts de réalisation de deux bâtiments étaient significativement plus élevés que celui d'un seul bâtiment à La Chaux-de-Fonds (critères d'économie/risque, financiers moins			
b) S'agissant des surfaces à louer, qui sont fixées dans les prix du marché, il faut également compter avec d'importantes économies de chauffage découlant du standard Minergie P.			
c) Le regroupement des forces permet de penser que des synergies seront possibles en ce qui concerne la dotation en personnel et l'occupation des locaux (temps partiels par exemple).			