NOUVELLE ORGANISATION JUDICIAIRE: LOCALISATION DES AUTORITES JUDICIAIRES 11.002

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi portant révision de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN)
et
d'un projet de décret portant octroi d'un crédit d'étude de 2.600.000 francs pour procéder à l'étude détaillée de l'implantation du ministère public et du Tribunal d'instance

(Du 6 décembre 2010)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Adoptée lors de la session parlementaire des 26 et 27 janvier 2010, la réforme des autorités judiciaires neuchâteloises vise d'une part à répondre aux modifications imposées par le droit fédéral et traduit d'autre part la volonté des autorités politiques neuchâteloises d'adapter les structures judiciaires aux besoins actuels de notre canton et de sa population.

Projet important de la législature en cours, cette nouvelle organisation judiciaire (NOJ) consiste en une réorganisation en profondeur des autorités judiciaires, avec des volets aussi divers et impliquant des changements aussi importants que le déroulement des audiences, l'organisation et la composition des tribunaux ou la disparition de certaines instances.

C'est ainsi qu'à partir du 1er janvier 2011, le pouvoir judiciaire sera composé de trois autorités distinctes, soit le Tribunal cantonal, le Tribunal d'instance et le ministère public. Autorité judiciaire cantonale supérieure, le Tribunal cantonal, chargé presque exclusivement de statuer sur recours, comprendra cinq cours au sein d'une structure unique. Le Tribunal d'instance, transitoirement constitué de deux juridictions distinctes, remplacera les six tribunaux de district actuels et sera composé de sept sections dont trois civiles et quatre pénales. Quant aux juges d'instruction, ils deviendront désormais des procureurs et seront intégrés au ministère public chargé de conduire la procédure dès son ouverture jusqu'à son aboutissement devant le juge.

Faisant sienne la proposition du Conseil d'Etat, le Grand Conseil a fixé, en janvier 2010, le siège du Tribunal cantonal à Neuchâtel. En revanche, il n'a pas retenu la proposition du gouvernement cantonal de réunir en un seul bâtiment judiciaire le ministère public et le Tribunal d'instance à La Chaux-de-Fonds dans le quartier de la gare ou quartier "Le

Corbusier". Considérant que l'analyse présentée par le Conseil d'Etat dans son rapport 09.038 n'était pas aboutie, il lui a demandé de mener des études immobilières complémentaires afin de s'assurer de la pertinence de ce choix.

Pour répondre à cette demande, et en accord avec trois membres désignés de la commission législative du Grand Conseil, le Conseil d'Etat a mandaté le bureau de conseil immobilier Wuest & Partner basé à Genève et Zurich et au bénéfice d'une grande expérience dans les études multicritères d'implantation de grandes institutions privées ou publiques. Cette manière de faire a permis de confronter le travail réalisé par les services de l'Etat à celui d'experts non seulement neutres et indépendants mais aussi habitués à accompagner de grandes sociétés ou institutions dans des études de variantes de localisation. Ce sont ainsi pas moins de six scenarii d'implantation des autorités judiciaires neuchâteloises qui ont été identifiés, puis évalués et comparés entre eux sur la base d'une grille d'analyse multicritères. Au final, l'option proposée par le Conseil d'Etat en 2009 est également celle retenue par le bureau Wuest & Partner.

C'est donc confirmé dans son choix que le Conseil d'Etat requiert aujourd'hui du Grand Conseil l'octroi d'un crédit d'investissement à hauteur de 2.600.000 millions de francs permettant de procéder à l'étude détaillée de l'implantation du Tribunal d'instance et du ministère public en un seul lieu, dans le quartier de la gare de La Chaux-de-Fonds ou quartier "Le Corbusier".

Cette décision impliquant du Grand Conseil qu'il arrête le ressort et le siège de ces deux autorités judiciaires à La Chaux-de-Fonds, il lui appartient également d'adopter un projet de modification de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN), du 27 janvier 2010.

1. INTRODUCTION

Le Grand Conseil est saisi d'un rapport à l'appui d'un décret portant sur l'octroi d'un crédit d'étude pour procéder à l'analyse détaillée de l'implantation du ministère public et du Tribunal d'instance.

1.1. Contexte

Par la rédaction de ce rapport, le Conseil d'Etat remplit le mandat qui lui a été donné par le Grand Conseil et sa commission législative à l'issue de la session parlementaire des 26 et 27 janvier 2010.

Cette session a vu l'adoption, à l'unanimité des 106 députés présents, de la NOJ, soit plus précisément un paquet législatif constituant la réforme judiciaire cantonale, accompagné des propositions d'amendements de la commission législative.

1.2. NOJ: les grandes lignes

Le paquet législatif NOJ comprend en particulier une nouvelle loi d'organisation judiciaire, une loi sur la magistrature de l'ordre judiciaire et la surveillance des autorités judiciaires ainsi que les lois d'introduction des codes fédéraux de procédures civile et pénale.

Projet important de la législature en cours, la NOJ s'inscrit dans le sillage des révisions législatives lancées au niveau fédéral et consiste en une réorganisation en profondeur des autorités judiciaires, avec des volets aussi divers et impliquant des changements aussi importants que le déroulement des audiences, l'organisation et la composition des

tribunaux ou encore la disparition de certaines instances. Dans la nouvelle organisation judiciaire, les actuels tribunaux de district cèdent la place à un Tribunal d'instance unique pour le Canton. Rappelons néanmoins que jusqu'à la prise de décision définitive portant sur l'implantation de cette autorité ainsi que du ministère public, le Grand Conseil a décidé, à la demande des autorités judiciaires, de faire subsister de manière transitoire deux tribunaux régionaux. Le Tribunal cantonal demeure, mais avec une nouvelle structure et presque uniquement en qualité d'autorité de recours. Dès l'année prochaine encore, la fonction de juge d'instruction disparaît avec le futur code de procédure pénale fédéral. Les juges d'instruction actuels seront transférés en qualité de procureurs au ministère public, qui se voit ainsi renforcé.

Enfin, la gestion administrative du pouvoir judiciaire est caractérisée par une plus grande autonomie, avec la création d'une commission administrative des autorités judiciaires, elle même secondée par le nouveau secrétaire général des autorités judiciaires. Le Conseil de la magistrature et la Conférence judiciaire sont maintenus et ne subissent aucun changement.

1.3. Décisions prises par le Grand conseil lors des sessions de janvier et novembre 2010

Hormis les aspects législatifs énumérés ci-dessus, le Grand Conseil a, lors de l'adoption de la NOJ, en janvier 2010, pris un certain nombre de décisions. Il a en particulier:

– avalisé l'entrée en vigueur de la *commission administrative provisoire des autorités judiciaires (CAAJ provisoire)* au 1er février 2010;

– fixé la nouvelle dotation en magistrats des entités de la NOJ (ministère public, Tribunal d'instance et Tribunal cantonal); en l'occurrence:
  - augmentation de 9.5 postes (EPT) de magistrats
  - augmentation de 3.9 postes (EPT) de greffiers rédacteurs

– décidé que la fixation définitive du ressort du Tribunal d'instance ainsi que celle de son siège feraient l'objet d'une loi spéciale;

– décidé que la fixation définitive du siège du ministère public ferait l'objet d'une loi spéciale;

– décidé que le Tribunal d'instance pourrait tenir audience en tout lieu du territoire cantonal;

– décidé que le ministère public pourrait siéger en tout lieu du territoire cantonal;

– décidé que le siège du Tribunal cantonal restait à Neuchâtel;

– mandaté le Conseil d'Etat pour mener des études immobilières complémentaires afin d'élargir le nombre de scenarii d'implantation du Tribunal d'instance et du ministère public;

– promulgué un décret portant octroi d'un crédit de 960.000 francs pour le financement d'études complémentaires et pour l'encadrement du projet de nouvelle organisation judiciaire, pour l'adaptation des outils informatiques métier du pouvoir judiciaire, pour l'aménagement de locaux administratifs provisoires et pour un crédit d'études de variantes immobilières de la nouvelle organisation judiciaire.

Lors de la session de novembre 2010, à la demande du pouvoir judiciaire, le Grand Conseil a décidé d'instituer deux juridictions distinctes de première instance, soit le

Tribunal régional du Littoral et Val-de-Travers pour les districts de Neuchâtel, de Boudry et du Val-de-Travers et le Tribunal régional des Montagnes et du Val-de-Ruz pour les districts de La Chaux-de-Fonds, du Locle et du Val-de-Ruz. En adoptant la loi sur le traitement des actes à cause de mort et actes similaires (LACDM), il a également transféré aux notaires certaines activités dévolues au pouvoir judiciaire en matière de dépôt, de conservation et d'ouverture des actes à cause de mort pour permettre aux autorités judiciaires, d'une part, et aux notaires, d'autre part, de centrer davantage encore leurs interventions dans leurs domaines de compétences propres.

1.4. Rappel des scenarii immobiliers proposés par le Conseil d'Etat

Le chapitre 7 du rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 31 août 2009 (09.038) était entièrement consacré au volet immobilier de la NOJ et présentait trois scenarii d'implantation possibles des autorités judiciaires à l'échelle cantonale, dont un avait été retenu par le Conseil d'Etat comme étant le meilleur scénario (création d'un nouveau et unique bâtiment dans le quartier de la gare à La Chaux-de-Fonds, pour accueillir le ministère public et le Tribunal d'instance).

La méthode choisie pour déterminer les besoins en locaux de la NOJ ainsi que les trois scenarii présentés par le Conseil d'Etat sont rappelés ci-après brièvement.

1.4.1. Contexte et méthode

Comme indiqué ci-dessus, la nouvelle organisation judiciaire, telle qu'adoptée par le Grand Conseil, consacre notamment le regroupement du ministère public et des juges d'instruction en une seule unité, la concentration des tribunaux de district de même que l'augmentation de la dotation en magistrats et greffiers-rédacteurs sans exclure, à terme, une augmentation du personnel administratif. Ces modifications importantes ont bien évidemment des conséquences significatives au niveau des infrastructures qui nécessitent de mettre à disposition des autorités judiciaires des bâtiments dotés de surfaces, non plus en centaines de m2, mais en milliers de m2. C'est ainsi qu'une révision complète de l'implantation du pouvoir judiciaire dans le canton de Neuchâtel s'est imposée.

Tenant compte de cette concentration des différentes autorités judiciaires, des nouvelles surfaces nécessaires mais aussi d'autres critères tels que l'accessibilité des locaux futurs et des coûts y afférents, les services de l'administration ont déterminé différents scénarii d'implantation. Procédant en deux temps, ils ont, dans une première phase, recensé avec l'aide du pouvoir judiciaire les besoins en locaux, en aménagements et en fonctionnalités des entités de la NOJ. Puis, dans un deuxième temps, ils ont mené des études d'implantation en fonction des besoins arrêtés tout en tenant compte du concept d'agglomération développé par les autorités cantonales et admis par les autorités fédérales.

A l'issue de cette analyse, le Conseil d'Etat a été saisi des trois scenarii d'implantation possibles suivants.

1.4.2. Premier scénario: utilisation maximale des locaux existants

Pour le ministère public:

– extension du bâtiment du BAP (différentes variantes techniques possibles mais posant de nombreux problèmes);

– extension du bâtiment SISPOL (avec les mêmes remarques que pour l'extension du BAP).

Pour le Tribunal d'instance:

– extension de l'hôtel judiciaire de La Chaux-de-Fonds au bâtiment voisin (situé à Rue Neuve 11);

– extension de l'Hôtel de Ville de Neuchâtel très difficilement envisageable.

Ce premier scénario a été abandonné par le Conseil d'Etat dans la mesure où les variantes d'extension du BAP et de SISPOL posaient de nombreux problèmes (techniques, règlementaires, coût) et du fait qu'il ne contenait pas de solution adéquate à long terme pour une extension de l'Hôtel de Ville de Neuchâtel (qui abrite le tribunal de district aujourd'hui et dont les potentialités d'extension, notamment aux combles, ne répondaient pas aux besoins en locaux d'un tribunal d'instance du Littoral).

1.4.3. Deuxième scénario: création de deux bâtiments judiciaires

Le premier scénario d'implantation n'étant pas satisfaisant, le Conseil d'Etat a dès lors été amené à analyser les opportunités offertes par de grands bâtiments vacants permettant d'accueillir tout ou partie des futures autorités judiciaires. C'est dans ce contexte que les Caves du Palais à Neuchâtel et la Haute Ecole Arc Ingénierie (ci-après: Haute Ecole) au Locle ont été identifiées comme potentiellement à même d'accueillir des programmes ambitieux d'implantation judiciaire, tant avec la composante ministère public qu'avec la composante Tribunal régional.

Cette variante a comme caractéristique de regrouper la majeure partie des autorités judiciaires sur deux sites:

– les Caves du Palais à Neuchâtel, pour le Tribunal régional du Littoral et du Val-de-Travers et pour le ministère public du Littoral et du Val-de-Travers;

– la Haute Ecole au Locle, pour le Tribunal régional des Montagnes et du Val-de-Ruz et pour le ministère public des Montagnes et du Val-de-Ruz.

Sur la base des programmes de besoins en locaux des autorités concernées, des études de faisabilité et une première estimation des coûts ont été réalisées par le service des bâtiments (SBAT), tant pour les Caves du Palais que pour la Haute Ecole du Locle. Contrairement au premier scénario, cette variante permet de répondre complètement aux besoins en locaux arrêtés. Elle souffre toutefois de différents types de considérations (en particulier règlementaires et de délais de réalisation pour les Caves du Palais avec la lourde procédure à lancer pour pouvoir procéder à la nécessaire surélévation du bâtiment d'un étage et de coûts très importants pour la rénovation de la Haute Ecole du Locle).

Il s'agit d'ailleurs de noter ici que ce deuxième scénario n'est plus possible matériellement aujourd'hui, puisque le bâtiment des Caves du Palais a été vendu à un tiers et que la Haute Ecole du Locle a fait l'objet d'un récent et important projet d'aménagements de locaux pour l'Etat (Centre professionnel du Littoral neuchâtelois et Haute Ecole Arc Ingénierie).

1.4.4. Troisième scénario: création d'un bâtiment judiciaire unique

Au vu du coût élevé estimé pour la création de deux bâtiments judiciaires mais aussi des inconvénients importants qu'il présente, le Conseil d'Etat a enfin été amené, dans un 3e temps, à étudier la possibilité de construire un nouveau bâtiment judiciaire unique.

L'entrée en vigueur du plan spécial Le Corbusier à La Chaux-de-Fonds a offert l'opportunité de développer ce scénario d'implantation totalement nouveau avec comme objectif de créer un hôtel judiciaire regroupant l'ensemble des autorités (hormis le Tribunal cantonal), ceci en un seul bâtiment au centre de l'une des villes du Canton.

Le concept d'un nouveau bâtiment central au cœur de La Chaux-de-Fonds a pour corollaire logique la création d'un tribunal unique de première instance, au lieu de deux Tribunaux régionaux, ainsi que d'une seule entité du ministère public.

Les raisons qui ont poussé le Conseil d'Etat à envisager, puis à préférer cette variante sont les suivantes:

– meilleure adéquation du programme des locaux (construction sur mesure) et, partant, maîtrise des coûts dans le cas d'une construction d'un bâtiment à neuf;

– délais de réalisation plus rapides que les autres scénarii d'implantation avec un impact important sur la durée de la phase transitoire;

– possibilité de concevoir, à terme, un "pôle judiciaire" global, permettant en particulier de développer des collaborations optimales notamment entre les autorités judiciaires - dont le tribunal des mesures de contrainte -, la police et la prison préventive, située également à La Chaux-de-Fonds; la prison préventive ou Etablissement de détention de La Promenade (EDPR) fait du reste actuellement l'objet de travaux d'agrandissement et de rénovation avec notamment la création d'un nouveau secteur consacré à la garde à vue prolongée permettant de répondre aux nouvelles exigences introduites par le code de procédure pénale suisse;

– possibilité de concevoir en parallèle d'autres implantations d'entités administratives avec des effets d'échelle ou de synergies possibles;

– adéquation avec le projet d'agglomération du Conseil d'Etat;

– économies d'échelle (en personnel et en infrastructures) liées à la concentration des autorités en un seul lieu;

– plus grande souplesse et efficacité dans la gestion du personnel (permanences, remplacements, etc.).

Comme relaté ci-dessus, c'est ce dernier scenario qui a finalement eu la faveur du Conseil d'Etat. Il n'a toutefois pas immédiatement convaincu le Grand Conseil, raison pour laquelle il a requis du Conseil d'Etat qu'il procède a des études complémentaires permettant de confirmer ou non ce choix.

2. LE MANDAT DONNE PAR LE GRAND CONSEIL ET SA COMMISSION LEGISLATIVE AU CONSEIL D'ETAT: PROCEDER A DES ETUDES IMMOBILIERES COMPLEMENTAIRES

2.1. Point de départ: mise sur pied d'un groupe de travail *ad hoc* par la commission législative

Ainsi que mentionné plus haut (1.3), le Grand Conseil a suivi l'avis de sa commission législative et a mandaté le Conseil d'Etat pour mener des études immobilières complémentaires afin d'élargir le nombre de scenarii d'implantation du Tribunal d'instance et du ministère public, réservant ainsi la localisation définitive de ces deux entités pour une loi spéciale devant être adoptée ultérieurement.

La commission législative avait en effet, dans sa séance du 19 octobre 2009, décidé de mettre sur pied un groupe de travail chargé de procéder à des études immobilières complémentaires, avec un triple objectif:

– mener une analyse critique des 3 scenarii du Conseil d'Etat;

– formuler de nouveaux scenarii à l'issue d'une analyse approfondie des opportunités offertes par le marché immobilier cantonal;

– recommander un ou plusieurs scenarii après avoir comparé, sur la base d'une analyse multicritères standardisée, l'ensemble des variantes prises en considération.

La commission législative a, dès le départ, formulé le souhait que ce groupe de travail puisse s'appuyer sur les services d'un mandataire externe et indépendant. Le Grand Conseil a fait sienne cette proposition, réservant explicitement une partie du crédit d'étude accordé au Conseil d'Etat à l'analyse de variantes immobilières.

2.2. Processus d'études et parties prenantes

Le groupe de travail a été constitué en décembre 2009. Il est composé de trois députés de la commission législative (M. Bise, V. Pantillon, M.-A Nardin, formant le Bureau de la commission législative pour ce projet, ci-après: BCL), du chef de projet NOJ au Département de la justice, de la sécurité et des finances (DJSF), Florian Lachat, du chef de l'office d'organisation à l'Etat de Neuchâtel, Pierre Briner et du chef du DJSF, Jean Studer.

Le groupe de travail s'est réuni à plusieurs reprises entre janvier et juin 2010.

Le groupe de travail a commencé par rédiger un cahier des charges en vue de l'attribution d'un mandat à un mandataire externe (janvier 2010). Parmi les bureaux de conseils immobiliers disposant d'une expérience à l'échelle nationale, voire internationale, dans les études multicritères d'implantation de grandes institutions privées ou publiques, deux cabinets ont été reçus et ont été sollicités pour faire une offre: Wuest & Partner et AOS Studley.

Dans sa séance du 22 février 2010, le groupe de travail a attribué le mandat à Wuest & Partner (ci-après: WP), dont la méthode proposée a été considérée comme la plus pertinente.

2.3. Le cahier des charges du mandataire externe

Il s'agit de noter à titre de préambule que les membres du BCL ont eux-mêmes identifié deux nouveaux scenarii d'implantation devant faire l'objet d'une étude détaillée de la part du mandataire externe et devant être intégrés dans le panel des scenarii à comparer avec ceux émis par le Conseil d'Etat en 2009.

Ces deux scenarii sont composés pour partie de sites issus des propositions du Conseil d'Etat et pour partie de nouveaux sites (en particulier: Fb de l'Hôpital 6 pour le ministère public du Littoral).

Selon le cahier des charges fourni au mandataire externe (Annexe 1), les tâches attendues en vue de l'élaboration d'un rapport étaient les suivantes:

1. Analyse critique du programme quantitatif envisagé (surfaces et ratios et comparatifs vis-à-vis de projets et de programmes comparables).

2. Etablissement d'une grille de critères d'analyse des scenarii et définition des coefficients de pondération de ces critères.

3. Analyse du marché immobilier cantonal, permettant de confirmer les hypothèses envisageables et les opportunités éventuelles (p.ex. pour une entité ministère public en ville de Chaux-de-Fonds, qui est le chaînon manquant des scenarii demandés par la commission législative).

4. Elaboration, par le mandataire, de 2 ou 3 scenarii complémentaires qui seront comparés aux 3 scenarii développés par le Conseil d'Etat et aux 2 scenarii proposés par la commission législative du Grand Conseil. Les scenarii complémentaires pourront être élaborés au moyen de combinaisons entre différents sites issus des scenarii existants et/ou des nouveaux sites.

5. Analyse comparative de l'ensemble des scenarii (c'est-à-dire un total de 7 à 8) compte tenu des réalités du marché, de leur degré de faisabilité et de leurs avantages et inconvénients au regard des critères d'analyse préalablement validés. Les critères considérés comprendront notamment (en plus des critères habituels):

   – proximité des services de référence (prison préventive, tribunaux, etc.);

   – sécurité du site;

   – planification temporelle de la restructuration en fonction des différentes échéances (baux, construction, exigences administratives, etc.);

   – estimation des coûts par site et scénario;

   – calcul des dépenses à long terme (coûts d'entretien et d'exploitation, loyers, etc.);

   – comparaison de la situation financière future avec la situation actuelle (dépenses et revenus annualisés);

   – risques;

   – dynamique des processus administratifs en fonction du degré d'éclatement des entités.

6. Établissement d'une vue synthétique et de recommandations permettant une prise de décision.

WP s'est mis à la tâche dès l'attribution du mandat et a rendu son rapport final aux membres du groupe de travail lors d'une séance qui s'est tenue le 8 juin 2010.

Durant ce laps de temps, le groupe de travail, et plus particulièrement le chef de projet NOJ, se sont tenus à disposition des ingénieurs de WP pour leur fournir toute information utile relative aux sites judiciaires. Le chef de projet NOJ a également organisé, à l'attention des mandataires, une visite sur deux jours de l'ensemble des sites judiciaires existants et des nouveaux sites contenus dans le rapport NOJ 2009 du Conseil d'Etat.

3. LE RAPPORT WUEST & PARTNER

Le texte qui suit est repris en partie du rapport du mandataire (Annexe 2, dont une lecture attentive est conseillée aux lecteurs du présent rapport du Conseil d'Etat).

3.1. Les bases du mandat donné à WP

WP a procédé à une analyse générale de la situation sur le volet immobilier de la NOJ et a évalué différents sites d'implantation. Ces sites ont été articulés sous la forme de scenarii cohérents et comparés entre eux afin d'aboutir à des recommandations.

L'objectif du mandat est de fournir une analyse indépendante avec une méthode unique et transparente pour tous les sites, sur la base d'une grille d'analyse multicritères.

La base du mandat la plus importante est le cahier des charges mentionné plus haut.

Le mandataire a reçu, au début de son intervention, un large panel d'informations issues du projet NOJ, en particulier:

Documents sur l'organisation judiciaire:

– support de présentation de la conférence de presse de septembre 2009;

– rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la NOJ, en particulier sa partie immobilière et financière;

– programmes des besoins en locaux des entités de la NOJ: Tribunal cantonal (TC), Tribunaux régionaux ou de première instance (TR), ministère public (MP);

– divers commentaires et compléments apportés par les représentants des entités de la NOJ (MP, TC, etc.) sur leurs besoins en locaux;

– cahiers des charges fournis par les représentants des entités de la NOJ en vue de la préparation de la phase transitoire au niveau immobilier (mise en application des nouveaux codes de procédures au 1er janvier 2011, avant la réalisation du scénario immobilier définitif);

– correspondance sur la NOJ avec la commission législative du Grand Conseil;

– deux nouveaux scenarii immobiliers proposés en janvier 2010 par la commission législative;

– schémas de fonctionnement des différents pouvoirs judiciaires: flux, proximités nécessaires;

– point de situation sur les archives judiciaires du 19 août 2008 (AEN).

Documents d'analyse immobilière:

– ensemble des études immobilières déjà réalisées à l'appui du rapport du Conseil d'Etat;

– plans, rapports de l'établissement cantonal d'assurance et de prévention (ECAP) (volumes, surfaces, valeurs), loyers et charges annexes actuels des locaux utilisés par les pouvoirs judiciaires concernés;

– zones et règlements des constructions pour les parcelles concernées par les scenarri d'implantation;

– étude de faisabilité d'une extension du BAP du 27 février 2009;

– informations et données clés des baux de la rue Neuve 11 à La Chaux-de-Fonds;

– fax de Monsieur Aubert, Tivoli Center SA, avec les détails de surfaces et implantations du plan de quartier de Tivoli Sud, 26 avril 2010;

– état des surfaces prévisionnel, plans et visualisation du projet de transformation du bâtiment Monruz 2, à Neuchâtel, transmis par Wincasa, mai 2010.

Visite des lieux

En complément de la documentation issue du projet NOJ, l'équipe de projet WP a procédé à une visite de tous les sites et immeubles concernés par la réorganisation judiciaire neuchâteloise entre le 31 mars et le 1er avril 2010. Les sites actuellement occupés par le pouvoir judiciaire ainsi que les sites supplémentaires potentiellement disponibles ont tous fait l'objet de cette visite des lieux.

A ce stade, il s'agit de souligner que le mandataire a, dans son rapport, exprimé les appréciations suivantes sur les locaux existants du pouvoir judiciaire, à l'issue de la visite (p. 5 du rapport WP):

"Les différents sites actuellement utilisés présentent des qualités très hétérogènes (fonctionnalité, état, représentativité, confort, sécurité).

– *Des besoins de rénovation parfois urgents ont été constatés sur différents sites.*

– *Les normes et standards de la construction en vigueur ne sont souvent pas atteints dans les immeubles (accès handicapés, police du feu, etc.).*

– *Des défauts d'organisation (circulations, dispositions des locaux, accessibilité, sécurité) ont été constatés sur différents sites.*

– *Le dimensionnement des locaux n'est pas toujours adéquat ou du moins très hétérogène (juges avec bureaux de 11 à 40 m2).*

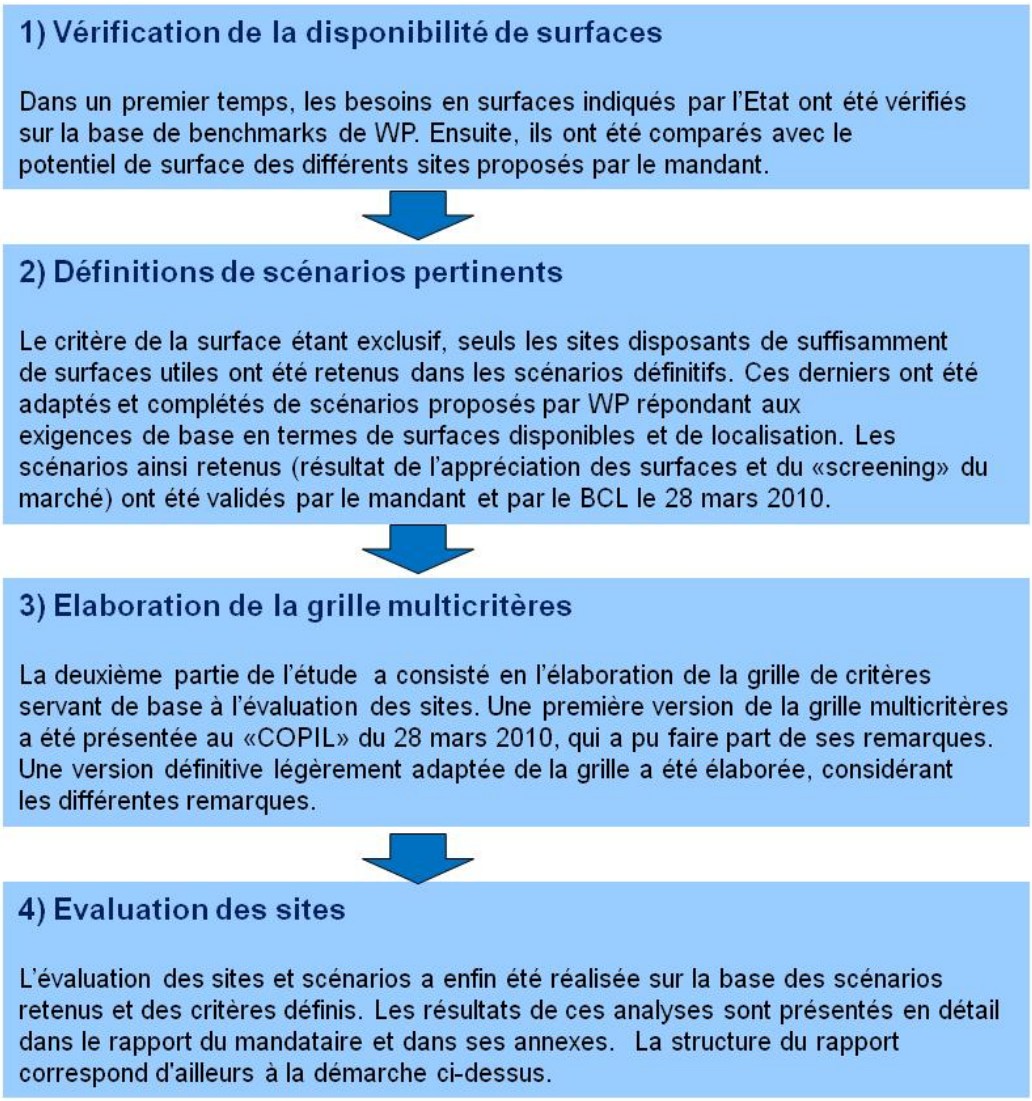
Il existe d'importants problèmes d'accessibilité et de sécurité des archives.

Ces remarques donnent une lumière pertinente sur le potentiel à long terme qu'offrent les locaux actuels du pouvoir judiciaire pour une implantation de la nouvelle organisation

judiciaire. En l'occurrence, ce potentiel est faible et présente de nombreux problèmes qui n'ont probablement pas été suffisamment relevés lors des débats de la session parlementaire de janvier 2010 sur le volet immobilier de la NOJ.

3.2. La démarche choisie

La démarche de WP a été la suivante:



3.3. Vérification de la disponibilité des surfaces

La vérification des besoins en locaux de la NOJ a été réalisée en trois catégories distinctes:

– *bureaux (partie administrative)*: par comparaison avec d'autres administrations cantonales et en intégrant une réserve de 15 à 20% sur les places de travail pour anticiper une possible augmentation des effectifs judiciaires à moyen terme;

– *salles communes*: évaluation plausible des hypothèses du Canton de Neuchâtel selon visites des locaux actuels et des courriers entre le chef de projet NOJ et les responsables des pouvoirs judiciaires;

– *archives*: besoins fournis par une étude détaillée réalisée par l'Etat en 2008 (pas d'appréciation de la part de WP sur le thème spécifique des archives).

Il peut être renvoyé ici aux pages 6 et suivantes du rapport WP pour le détail des bases de calcul qui ont permis de vérifier, voire d'ajuster, les besoins quantitatifs en surfaces associés aux bureaux, espaces communs et locaux d'archives.

WP aboutit aux chiffres suivants pour les besoins en locaux de la NOJ (en m2 de surface utile):

Besoins en surface [m2]	MP du Littoral (MPL)	Tribunal du Littoral (TRL)	MP des Montagnes (MPM)	Tribunal des Montagnes (TRM)	TOTAL
Bureaux et salles communes	822	1139	559	846	3365
Archives et locaux séquestres	163	348	70	184	764

Ce tableau est basé sur l'hypothèse d'une répartition des entités du ministère public et du tribunal d'instance sur 4 sites.

En cas de concentration sur 2, respectivement un seul site de ces entités, un potentiel relativement modeste d'optimisation de surface utile (grâce à différents types de synergies) s'élève à 1% pour une concentration sur deux sites et à 5.5% pour une concentration sur un seul site.

En regard des besoins énumérés dans le tableau ci-dessus, la disponibilité de surface recensée sur les sites est la suivante:

Adresse Commune	**Description**	**Surfaces principales [m2]**	**Archives [m2]**
A1. Rue de la Poudrière, **Neuchâtel**	Bâtiment BAP	306	0
A2. Rue de l'Hôtel de Ville 2, **Neuchâtel**	Hôtel de Ville de Neuchâtel	821	66
A3. Rue des Terraux 9, **Neuchâtel**	Caves du Palais	2000	354
A4. Faubourg de l'Hôpital 6, **Neuchâtel**	Actuellement Police	750	115
A5. Rue Louis-Favre 39, **Boudry**	Actuellement Hôtel judiciaire	297	361
A6. Passage de Bonne Fontaine 36/38, **La Chaux-de-Fonds**	Bâtiment SISPOL	385	0
A7. Avenue Léopold-Robert 10, **La Chaux-de-Fonds**	Actuellement Hôtel judiciaire	536	79
A8. Rue Neuve 11, **La Chaux-de-Fonds**	Actuellement logements	567	80
A9. Le Corbusier **La Chaux-de-Fonds**	Plan spécial	Pas encore bâti	Pas encore bâti
A10. Rue de l'Hôtel-de-Ville 7 **Le Locle**	Ecole d'ingénieurs	4475	245

Sur la base de ces disponibilités recensées, WP a reconsidéré les 5 scenarii initialement analysés par les services de l'Etat, soit:

– Scénario de base 1: Le Corbusier
– Scénario de base 2: Caves du Palais + Ecole d'ingénieurs
– Scénario de base 3: BAP, Hôtel de Ville Neuchâtel + SISPOL, Léopold Robert
– Scénario de base 4: Hôpital 6, Caves du Palais + Nouveau Chaux-de-Fonds, Léopold Robert
– Scénario de base 5: Hôpital 6, Hôtel de Ville Neuchâtel/Boudry + Nouveau à La Chaux-de-Fonds

que l'on retrouve dans le tableau ci-dessous:

Scénario de base / **Site**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
A1. BAP, Neuchâtel			MPL		
A2. Hôtel-de-Ville, Neuchâtel			TRL		TRL
A3. Caves du Palais, Neuchâtel		MPL+TRL		TRL	
A4. Faubourg de l'Hôpital, Neuchâtel				MPL	MPL
A5. Boudry					TRL
A6. SISPOL, La Chaux-de-Fonds			MPM		
A7. Léopold-Robert, La Chaux-de-Fonds			TRM	TRM	
A8. Rue Neuve, La Chaux-de-Fonds			TRM	TRM	
A9. Le Corbusier, La Chaux-de-Fonds	Tous			MPM	MPM+TRM
A10. École d'ingénieurs, Le Locle		MPM+TRM			

Après analyse de ces scenarii en regard des besoins en surface NOJ, WP en arrive aux conclusions suivantes:

3.3.1. Scénario de base 1 "Le Corbusier"

Ce scénario est adéquat est doit être étudié.

3.3.2. Scénario de base 2 "Caves du Palais + Ecole d'ingénieurs"

Ce scénario est adéquat en termes de surfaces, mais des doutes sont apparus entretemps quant à la disponibilité des Caves du Palais. Quant à l'Ecole d'ingénieurs du Locle, elle n'est plus disponible. Des alternatives de sites devraient donc être développées.

3.3.3. Scénario de base 3 "BAP, Hôtel de Ville Neuchâtel + SISPOL, Léopold Robert"

Ce scénario est inadéquat pour la partie Littoral et doit être abandonné (extension BAP pas réaliste, extension Hôtel de Ville insuffisante).

3.3.4. Scénario de base 4 "Hôpital 6, Caves du Palais + Nouveau Chaux-de- Fonds, Léopold Robert"

Ce scénario peut être étudié, mais des sites alternatifs sont à trouver pour le Littoral (Hôpital 6: insuffisant; doutes sur la disponibilité des Caves du Palais). Le MPM sera abrité soit à SISPOL moyennant extension, soit dans un nouveau bâtiment (Le Corbusier).

3.3.5. Scénario de base 5 "Hôpital 6, Hôtel de Ville Neuchâtel/Boudry + Nouveau à La Chaux-de-Fonds"

Ce scénario est à étudier, moyennant un bâtiment alternatif à trouver pour le MPL (Hôpital 6 insuffisant).

3.4. Définition des scenarii de l'étude

L'analyse comparative des besoins et des disponibilités de surfaces aboutit à l'exclusion d'un site ne disposant pas d'assez de surfaces utiles: Fb de l'Hôpital 6 à Neuchâtel. De plus, le site du BAP n'a pas été retenu, la faisabilité d'une extension ayant été jugée de manière très critique dans l'étude y relative datant de février 2009.

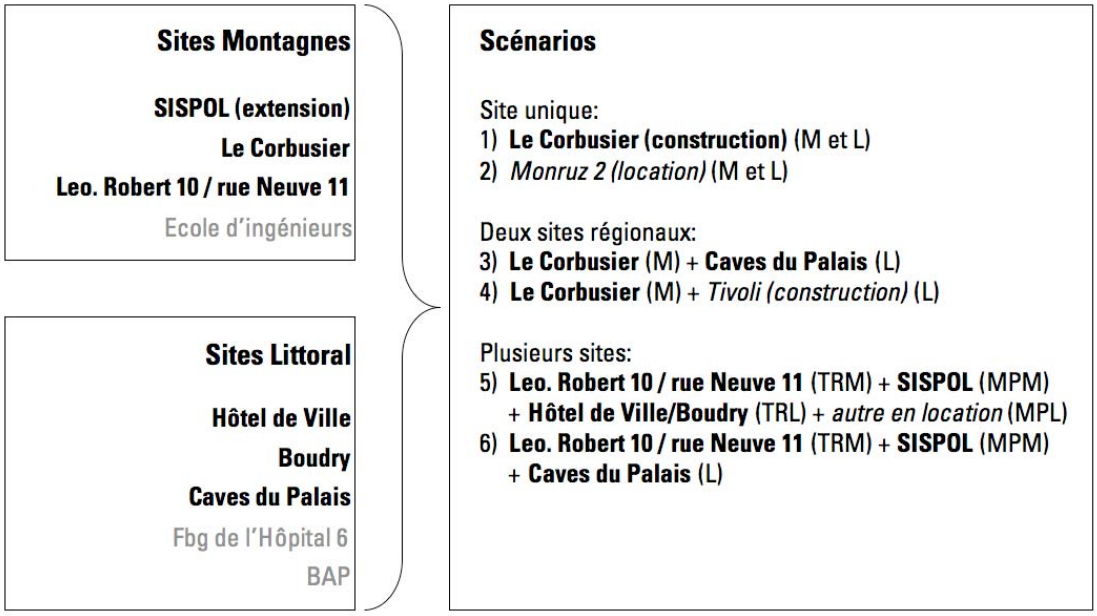
WP, à l'issue d'une recherche auprès des acteurs importants de l'immobilier du canton de Neuchâtel, propose deux sites supplémentaires afin de compléter la liste des scenarii immobiliers du Conseil d'Etat et du BCL:

– Monruz 2 à Neuchâtel (location à un tiers, Axa Winterthur)

– Tivoli Sud à Neuchâtel (construction d'un nouveau bâtiment sur la parcelle du périmètre d'évolution 3B; plan de quartier en cours de sanction).

Aucun des acteurs du marché contactés n'a pu présenter une autres surface de taille et de qualité suffisante pour toute ou partie des besoins de la NOJ dans un immeuble existant à Neuchâtel ou à La Chaux-de-Fonds

WP conclut à la définition de 6 scenarii d'études en vue de l'évaluation multicritère:



Légende:
L = Littoral, M = Montagnes, TR = Tribunal régional, MP = Ministère public
gris = abandon de site, **gras** = sites de base, *italique* = sites du screening

A noter que comme WP le précise dans son rapport en p.16: "*Aucune surface adéquate n'a pour 'instant été trouvée pour la partie MPL du scénario 5; l'évaluation de cette partie du scénario se fonde donc sur des hypothèses de WP concernant les qualités et coûts de la location*".

3.5. Grille multicritère

La grille multicritère (Annexe 3) utilisée pour l'évaluation des sites comprend 5 catégories de critères (entre parenthèse: le coefficient de pondération sur un total de 100% et les éléments majeurs évalués):

– *exploitation immobilière* (19%; qualité des surfaces et annexes, potentiel d'extension des locaux):

– *exploitation judiciaire* (22%; potentiel d'utilisation par les métiers du pouvoir judiciaire);

– *impact du projet* (15%; acceptation des acteurs concernés; impulsion de développement);

– *économie et risques* (19%; éléments économiques autres que financiers; risques liés à l'implantation);

– *finances* (25%; dépenses nettes sur un cycle de vie de 30 ans et investissements de départ).

La méthode de la grille d'analyse standardisée permet une évaluation de différents scenarii sur la base de mêmes critères et en considérant tous les éléments essentiels de l'analyse, de manière transparente. Elle sert de base de discussion pour le choix d'un scénario, en pointant ses forces et ses faiblesses.

3.6. Résultats des évaluations des sites

Les pages 31 ss du rapport, et, plus particulièrement ses annexes (**Annexe 3** déjà citée plus haut, et **Annexe 4:** Calcul des dépenses nettes), décrivent en détail les résultats des analyses pour chaque site selon chaque catégorie de critères.

En termes *d'exploitation immobilière*, le scénario 1 est le plus favorable, alors que le scénario 5, avec la nécessité de transformer différents bâtiments existants, présente de grands points faibles en matière de technique, de flexibilité et de circulations.

En termes *d'exploitation judiciaire*, le scénario 4 est le plus favorable, alors que le scénario 2 est le plus mal noté (éloignement de la prison préventive; cohabitation avec un tiers).

En termes *d'impact du projet*, le scénario 1 est le moins bien noté du point de vue de l'acceptation des acteurs concernés, alors que les scenarii sur deux sites régionaux sont plus consensuels de ce point de vue.

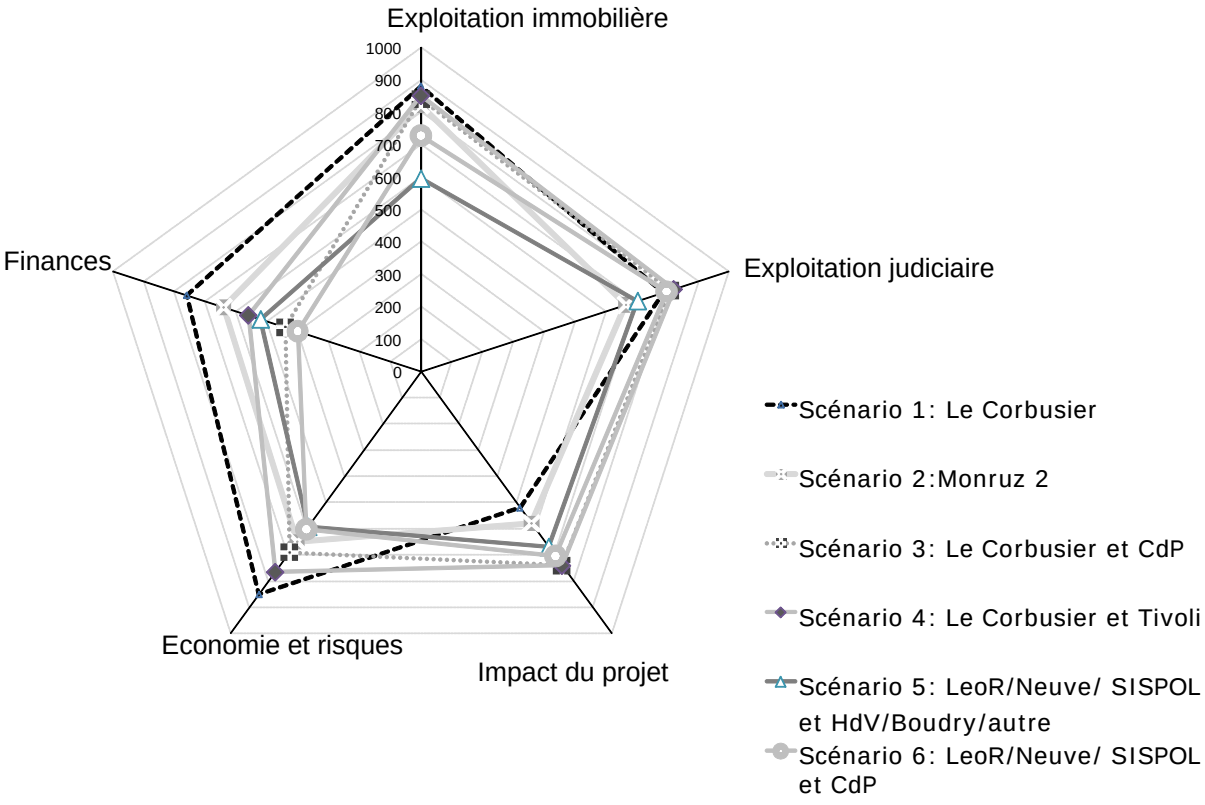
En termes *d'économie et de risques*, le scénario 1 est le plus intéressant. Au contraire, les scenarii 5 et 6, considérant des transformations importantes, sont particulièrement mal notés.

Enfin, en termes *financiers*, le scénario 1 est le plus intéressant à la lumière des dépenses nettes sur 30 ans, alors que les scenarii 2 et 5 ont pour avantage de ne pas requérir un investissement de départ trop important.

3.7. Conclusions du rapport WP

La vue d'ensemble des résultats:

Catégorie	Pondération	Scénario 1: Le Corbusier	Scénario 2: Monruz 2	Scénario 3: Le Corbusier et CdP	Scénario 4: Le Corbusier et Tivoli	Scénario 5: LeoR/Neuve/ SISPOL et HdV/Boudry/autre	Scénario 6: LeoR/Neuve/ SISPOL et CdP
Exploitation immobiliè	19%	880	820	840	850	595	728
Exploitation judiciaire	22%	785	665	808	820	703	798
Impact du projet	15%	520	580	740	740	670	705
Economie et risques	19%	850	650	690	765	593	603
Finances	25%	760	640	440	560	520	400
TOTAL	100%	769	673	689	738	611	634



Il ressort de l'étude WP que deux scenarii se dégagent clairement, avec une note supérieure à 700 points sur le potentiel théorique de 1000 points. Il s'agit des scenarii 1 (Le Corbusier) et 4 (Le Corbusier et Tivoli). Si les deux scenarii sont proches en termes d'exploitation immobilière et judiciaire, ils se distinguent fortement au niveau des critères d'économie/risques, financiers et d'acceptation.

Les conclusions de WP (reprises intégralement ci-après) sont les suivantes:

"L'évaluation de différents scenarii d'implantation pour la NOJ aboutit aux conclusions principales suivantes:

– *une concentration de tous les postes sur le Littoral est peu intéressante pour des raisons financières et d'accessibilité, notamment de la prison préventive;*

– *la location – sauf conditions extraordinaires – n'est pas intéressante à long terme à Neuchâtel, d'un point de vue financier;*

– *une optimisation des locaux actuellement utilisés par les pouvoirs judiciaires est complexe et économiquement défavorable sur le long terme;*

– *l'évaluation des sites débouche sur une confrontation entre éléments économiques et d'accessibilité avec deux scenarii envisageables:*

I. *Une concentration sur le site Le Corbusier est intéressante du point de vue financier, en matière de risques et laisse ouverte la possibilité de réaliser des synergies au niveau des pouvoirs judiciaires. Par contre, un site unique à La Chaux-de-Fonds implique le déplacement fréquent vers les Montagnes de deux tiers des avocats du Canton. La réalisation du TransRUN (au plus tôt dans 10 ans) va améliorer*

l'accessibilité du site Le Corbusier; mais à l'heure actuelle, sa réalisation n'est pas encore assurée.

II. *Une variante de nouvelles constructions sur deux sites est plus consensuelle en raison de la proximité des personnes concernées. Elle est toutefois plus chère et plus complexe (double projet) et ne permet pas de synergies importantes. Le site de Tivoli envisagé pour le Littoral n'étant pas encore assuré, cette variante présente des risques de réalisation. En cas de choix de cette variante, une réservation des sites doit être rapidement engagée."*

4. DECISION DU CONSEIL D'ETAT

Comme relevé au point 1.1.4, le Conseil d'Etat a, dans son rapport 09.038, opté pour la construction d'un hôtel judiciaire à La Chaux-de-Fonds réunissant sous le même toit le Tribunal d'instance et le ministère public. Son choix était dicté par toute une série de raisons dont notamment l'adéquation du scénario aux besoins en surfaces, la maîtrise des coûts, la possibilité de concevoir, à terme, un "pôle judiciaire" global de même que son adéquation au concept cantonal d'agglomération.

Comprenant 3 variantes supplémentaires par rapport à celles étudiées par les services de l'Etat en 2009, l'analyse effectuée par WP sur la base d'une grille multicritère en arrive à la même conclusion. Ainsi, son choix initial étant confirmé, le Conseil d'Etat entend le maintenir et requérir du Grand Conseil les moyens de le concrétiser.

Si le Conseil d'Etat a pris note du fait que le scénario 4 (Le Corbusier / Tivoli), deuxième du classement, obtient également un excellent score général, il estime toutefois que les incertitudes régnant encore sur l'approbation du plan de quartier de Tivoli représentent un risque trop important pour la réalisation de cette variante. Un tel handicap ne permet ainsi pas de préférer cette variante à celle d'un bâtiment unique au cœur de la Ville de Chaux-de-Fonds (scénario 1).

Le Conseil d'Etat a aussi tenu compte dans sa décision du fait que le Grand Conseil a admis tant pour le Tribunal d'instance (art. 8 OJN) que le Tribunal cantonal (art. 35 OJN) et le ministère public (art. 50 OJN), que ces autorités pourront tenir audience en tout lieu et que toute commune est tenue de fournir une salle d'audience et un local pour les ventes aux enchères (art. 82 OJN).

Au surplus et comme cela ressort du chiffre 8.4 du rapport WP, l'évaluation de frais nouveaux liés à la création d'un site unique n'a pas été prise en considération dans l'analyse faite par WP mais a néanmoins été mentionnée à titre informatif. Il apparaît que si l'option de construire un seul hôtel judiciaire à La Chaux-de-Fonds au lieu de deux devait être retenue, les frais supplémentaires liés à l'assistance pénale, civile et administrative devraient s'élever aux environs de 90.000 francs par an pour l'Etat.

En revanche et quand bien même il est difficile de fournir des chiffres précis à l'heure actuelle, il apparaît que les coûts liés aux transports des détenus devraient être sensiblement réduits avec la construction d'un seul hôtel judiciaire. Ainsi et à première vue, si l'on tient compte d'une part de l'organisation prévue par le ministère public au 1er janvier 2011 (déplacement des détenus dans les locaux du ministère public pour leurs auditions) et d'autre part du fait que les personnes détenues dans les locaux de la police devront être transférées à l'EDPR en principe au plus tard 24 heures après leur arrestation, la construction d'un seul hôtel judiciaire dans le haut du canton à proximité de l'EDPR devrait permettre de réduire les coûts de transports à hauteur d'environ 500.000 francs par an.

5. DEMANDE DE CREDIT D'ETUDE

Afin de mener à bien ce projet, il est impératif, à ce stade, de procéder à une analyse détaillée des coûts de construction et d'aménagement du futur hôtel judiciaire. De plus, au vu de l'importance de cette réalisation à venir, le Conseil d'Etat entend faire précéder cette analyse d'un concours d'architecture.

C'est pourquoi, il sollicite du Grand Conseil un crédit d'étude comprenant deux volets, soit:

– d'une part l'organisation d'un concours d'architecture pour un montant estimé à 450.000 francs et

– d'autre part l'évaluation détaillée du coût de la construction du nouvel hôtel judiciaire à La Chaux-de-Fonds, pour un montant évalué à 1.950.000 million de francs.

A ces coûts s'ajoute un montant de 200.000 francs prévu pour l'engagement d'un chef de projet indispensable pour assurer la bonne marche de cette étude et la réalisation de cette construction.

Ainsi, le crédit d'étude requis s'élève à un montant total de 2.600.000 millions de francs, couvrant l'organisation complète du concours d'architecture (concours de projets à un degré) ainsi que la première étape de planification de l'ouvrage en étroite collaboration avec le lauréat du concours. Il permettra d'aboutir à la concrétisation formelle du projet et à l'établissement d'un devis détaillé pour sa réalisation.

La procédure prévue, en particulier l'organisation d'un concours d'architecture, apparaît comme indispensable pour un projet d'une telle envergure compte tenu des éléments suivants notamment:

– l'importance de pouvoir implanter et accueillir de manière durable, adéquate et représentative un des trois pouvoirs de notre Canton dans un hôtel judiciaire issu de la réunion du ministère public et du Tribunal d'instance en accordant toute l'attention requise à sa qualité architecturale à l'instar de l'attention portée jusqu'à présent à des structures de même nature;

– la volonté du Conseil d'Etat de faire de ce nouvel hôtel judiciaire un bâtiment phare pour notre Canton, à l'image du celui de l'Office fédéral de la statistique (OFS) à Neuchâtel par exemple; la tour de l'OFS, qui a bien évidemment fait l'objet d'un concours d'architecture, a permis de donner une forte impulsion à ce quartier de la gare et à le redynamiser tout en respectant l'architecture des bâtiments avoisinants et à répondre à d'autres exigences de notre société actuelle en lien avec la protection de l'environnement, la mobilité interurbaine et l'utilisation des transports publics;

– la nécessité pour ce bâtiment emblématique de trouver sa place dans un patrimoine urbain inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO, un patrimoine exigeant des autorités qu'elles le mettent en valeur tout en l'enrichissant par de nouvelles constructions d'envergure;

– l'opportunité de construire ce bâtiment emblématique dans le quartier de la gare à La Chaux-de-Fonds, quartier en pleine expansion et dédié à l'un des plus illustres représentant de cette ville mais aussi de notre Canton, devenu l'un des pères, si ce n'est le père, de l'architecture moderne. L'organisation d'un concours d'architecture

vise tout naturellement à assurer la qualité architecturale du bâtiment à venir tout en saisissant cette occasion unique de rendre hommage à cet architecte natif de La Chaux-de-Fonds qu'est Le Corbusier.

La phase du concours, chiffrée à 450.000 francs, comprend l'ensemble des frais de préparation du concours (définition détaillée du programme global des locaux et des installations techniques en fonction de l'ensemble des besoins recensés), l'organisation et la gestion du concours, la rémunération du jury et des concurrents primés, les frais divers de secrétariat et la location de salles.

Quant à la première phase du projet, évaluée à 1.950.000 million de francs, elle correspond, selon la norme SIA 102, à 9% du montant d'investissement total prévu pour la construction de l'hôtel judiciaire sur le site Le Corbusier, soit 21.6 millions de francs. Ce montant permet de couvrir également des honoraires relatifs à la rémunération du lauréat pour la réalisation du projet et sa planification financière exacte.

L'annexe "Calcul des dépenses nettes" du rapport WP contient le calcul du montant d'investissement prévu. Ce dernier se monte à 21.6 millions de francs. Ce chiffre est du reste très proche de celui estimé par les services de l'Etat et présenté par le Conseil d'Etat puisque le montant articulé dans le rapport 09.038 s'élevait à environ 20 millions de francs, ce qui démontre une nouvelle fois le sérieux avec lequel les services de l'Etat ont travaillé sur les scenarii d'implantation initiaux.

Ce montant de 21.6 millions de francs doit également tenir compte d'une réserve d'usage, avant planification financière exacte du ou des objets immobiliers à réaliser ou rénover, de plus ou moins 25%. Cette variation dépend notamment du niveau de finition (qualité des matériaux, etc.) qui sera choisi ainsi que des options qui seront prises au niveau des équipements de sécurité (vidéosurveillance, etc.). Il ne s'agit donc pas de considérer la réserve de 25% comme un facteur d'incertitude qui ne permet pas de se déterminer au niveau financier à ce stade d'évaluation.

Synthèse des incidences financières

Les tableaux ci-après présentent très schématiquement les incidences financières connues à ce jour de la mise en place de la nouvelle organisation judiciaire. A l'exception des coûts liés à la demande de crédit d'étude clairement définis, les chiffres présentés ne sont pas exhaustifs et comportent, pour certaines rubriques, des ordres de grandeur de montants plutôt que des montants précis. Il en va de même pour la ventilation des coûts en fonction des années (par exemple pour la construction des nouvelles infrastructures judiciaires).

Incidences financières liées à l'ouverture du crédit d'étude de 2.600.000 millions de francs:

	2011	2012	2013	2014	2015
Compte des investissements					
Dépenses (tranches annuelles) dont:	**1'000'000**	**1'600'000**	**-**	**-**	**-**
Frais d'études	600'000	1'350'000			
Encadrement du projet	100'000	100'000			
Concours d'architecture	300'000	150'000			
Compte de fonctionnement					
Amortissements (4 ans)		250'000	650'000	650'000	650'000

Tableau synoptique des incidences financières des crédits d'investissement liés à la réorganisation du pouvoir judiciaire:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
Compte des investissements							
Etudes complémentaires pour l'encadrement du projet NOJ (crédit déjà ouvert)	1'302'500	55'000	-	-	-	-	1'357'500
Crédit d'étude (objet du présent rapport)	-	1'000'000	1'600'000	-	-	-	2'600'000
Construction (crédit à venir)	-	-	3'500'000	10'100'000	8'200'000	100'000	21'900'000
TOTAL	**1'302'500**	**1'055'000**	**5'100'000**	**10'100'000**	**8'200'000**	**100'000**	**25'857'500**
Compte de fonctionnement							
Amortissement études compl. (4 ans)	-	325'625	339'375	339'375	339'375	13'750	-
Amortissement crédit d'étude (4 ans)	-	-	250'000	650'000	650'000	650'000	-
Amort. construction (30 ans - estimation prov.)	-	-	-	116'667	453'333	726'667	-
TOTAL	**-**	**325'625**	**589'375**	**1'106'042**	**1'442'708**	**1'390'417**	**-**

6. MODIFICATION DE LA LOI D'ORGANISATION JUDICIAIRE NEUCHATELOISE, DU 27 JANVIER 2010

Comme déjà relevé ci-dessus, le Grand Conseil a adopté, en date du 27 janvier 2010, la loi portant adoption d'une nouvelle organisation judiciaire neuchâteloise et adaptation (première partie) de la législation cantonale à la réforme de la justice fédérale[1]. Ce faisant, il a notamment déterminé les futures autorités judiciaires, leur composition et leur organisation. Dans la mesure où la situation des locaux définitifs du ministère public et du Tribunal d'instance n'était alors pas connue, il a fixé leurs lieux d'activités provisoires et réservé la fixation définitive du siège ainsi que du ressort de ces deux entités pour les régler au travers de lois spéciales (art. 8, 50, 91 et 92 OJN, du 27 janvier 2010).

Le 8 septembre 2010, à la demande des autorités judiciaires, le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil un projet de rapport et de loi visant à compléter les dispositions transitoires de l'OJN par des articles réglant l'organisation du Tribunal d'instance durant la période transitoire[2]. Ces dispositions avaient pour but de permettre au Tribunal d'instance de s'organiser dès l'entrée en vigueur de la nouvelle organisation judiciaire au 1er janvier 2011 jusqu'à la mise en œuvre concrète et définitive des nouvelles structures.

C'est ainsi que le Grand Conseil a adopté, le 2 novembre 2010, les articles 98a à 98e OJN instaurant, dans l'attente d'une décision définitive sur ces nouvelles structures, deux tribunaux régionaux, à savoir:

– le Tribunal régional du Val-de-Travers et du Littoral pour les districts de Neuchâtel, de Boudry et du Val-de-Travers et

– le Tribunal régional des Montagnes et du Val-de-Ruz pour les districts du Locle, de La Chaux-de-Fonds et du Val-de-Ruz d'autre part.

Ce faisant, il a également fixé les sièges de ces deux entités soit à Neuchâtel pour la première et à La Chaux-de-Fonds pour la deuxième.

Au vu de la proposition du Conseil d'Etat de faire adopter un décret permettant de procéder à l'étude détaillée de l'implantation d'un seul et unique hôtel judiciaire à

[1] http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=bleu&DocId=32902
[2] http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=bleu&DocId=37561

La Chaux-de-Fonds, il appartient à votre autorité de fixer définitivement le siège et le ressort du Tribunal d'instance ainsi que du ministère public conformément à l'article 92 OJN. Cet article prévoit en effet qu'à l'échéance du processus d'étude mené par le Conseil d'Etat et sur sa proposition, le Grand Conseil détermine le lieu de situation des locaux dévolus aux autorités judiciaires en modifiant la loi si nécessaire.

7. INCIDENCES SUR LE PERSONNEL

Les incidences liées à la nouvelle organisation judiciaire sur le personnel sont d'ordre divers comme relevé dans le rapport 09.038.

S'agissant de la localisation des autorités judicaires, certains effets se seront déjà fait sentir au 1er janvier 2011, date à laquelle lesdites autorités auront pris, pour certaines, possession de nouveaux locaux ou, pour d'autres, vu leurs locaux aménagés différemment. Si le Grand Conseil devait faire sienne la proposition du Conseil d'Etat de créer un hôtel judiciaire unique à La Chaux-de-Fonds pour le Tribunal d'instance et le ministère public, d'autres effets interviendront évidemment pour les magistrats et le personnel administratif au moment du déménagement de l'ensemble de ces autorités à La Chaux-de-Fonds.

8. INCIDENCES SUR LES COMMUNES

Le regroupement des tribunaux de première instance et du ministère public à La Chaux-de-Fonds aura des effets bénéfiques pour cette ville mais verra également, en revanche, la fermeture des tribunaux d'instance de Neuchâtel ainsi que de Boudry d'une part et des locaux du ministère public à Neuchâtel d'autre part.

Ce regroupement aura ainsi une incidence principalement pour la Ville de Neuchâtel et, dans un moindre mesure pour la commune Boudry, sachant toutefois que ces communes garderont, au besoin, des salles d'audience ainsi que des locaux pour les ventes aux enchères comme indiqué ci-dessus.

9. REFORME DE L'ETAT

L'implantation des autorités judiciaires de première instance et de poursuite pénale dans un seul et même lieu découle de la nouvelle organisation judiciaire adoptée par le Grand Conseil en janvier 2010. En ce sens, la construction d'un hôtel judiciaire à La Chaux-de-Fonds rejoint parfaitement les objectifs visés par la réforme de l'Etat, en particulier par la réforme des institutions, et correspond au surplus à la mesure fixée dans le programme de législature 2010-2013 du Conseil d'Etat. En phase avec les principes admis dans le rapport consacré à la réforme de l'Etat et au redressement des finances, il tend à simplifier de manière conséquente les structures de notre Canton tout en s'inscrivant dans la politique d'agglomération voulue par les autorités politiques et soutenue au niveau fédéral. La décision de réunir le Tribunal d'instance et le ministère public sous un même toit dans les Montagnes neuchâteloises s'inscrit ainsi dans la droite ligne du projet d'agglomération du Réseau urbain neuchâtelois (RUN), lequel vise à créer une seule agglomération de 120.000 habitants, garantissant une cohérence et une vision commune de l'urbanisation ainsi que des transports à l'échelon neuchâtelois.

10. VOTE DU GRAND CONSEIL

L'adoption du projet de décret qui vous est soumis n'implique pas de dépense unique nouvelle de plus de 5.000.000 millions de francs (art. 4, al. 2 let. a de la loi sur les finances du 21 octobre 1980), de sorte que son adoption est soumise à la majorité simple des votants (art. 110, al. 3, de la loi d'organisation du Grand Conseil – OGC – du 22 mars 1993).

11. CONCLUSION

Le Canton de Neuchâtel vit, avec l'adoption de la NOJ, sa plus importante réforme judiciaire depuis la constitution de la République. Au delà de la prise en compte et de l'adaptation des procédures cantonales aux exigences fédérales, c'est une réorganisation complète des autorités judiciaires neuchâteloises qui a été conçue, impliquant en particulier une centralisation des autorités judiciaires et, partant, de leurs sites d'implantation.

Au moment d'imaginer concrètement où seraient localisés le Tribunal d'instance et le ministère public, le Conseil d'Etat s'est heurté à des difficultés importantes pour trouver des sites à même d'offrir les caractéristiques et les surfaces nécessaires au déploiement de leurs activités. Après avoir analysé plusieurs variantes, son choix s'est porté sur la construction d'un hôtel judiciaire unique à La Chaux-de-Fonds, choix qu'il a présenté au Grand Conseil à la session du mois de janvier 2010.

Non convaincu par cette variante, le Grand Conseil a requis du Conseil d'Etat qu'il reprenne son analyse et la complète. Pour ce faire, d'entente avec le BCL, une étude externe et indépendante a été réalisée afin de confronter le travail réalisé en 2008 et 2009 par les services de l'Etat avec celui d'experts en matière immobilière, habitués à accompagner de grandes institutions dans des études de variantes d'implantation.

Jugé remarquable par les députés du BCL, l'analyse effectuée par WP porte sur 6 variantes d'implantation possibles pour, au final, retenir celle que le Conseil d'Etat avait déjà proposée au Grand Conseil en janvier 2010.

Ainsi, le Conseil d'Etat se voit conforté dans le choix qui était le sien en 2009 déjà et qui consistait à vouloir ériger un hôtel judiciaire cantonal regroupant l'ensemble des activités et des membres du ministère public et du Tribunal d'instance dans le quartier de la gare, à La Chaux-de-Fonds.

L'ensemble des points forts de ce scénario a été clairement reconnu et validé par le mandataire externe. La méthode de comparaison standardisée au cœur du rapport WP permet également de mieux comprendre les points faibles des scenarii visant à faire un usage maximum des locaux existants. La pérennité de ces scenarii et leur adéquation avec les besoins en locaux de la NOJ, tant sur le plan qualitatif que quantitatif, ne sont pas assurées. Il a également pu être clairement démontré que la réalisation d'un nouveau bâtiment n'est pas forcément la solution la plus onéreuse sur le long terme, bien au contraire. Du reste, le processus de préparation de la phase transitoire de la nouvelle organisation judiciaire en collaboration avec la commission administrative provisoire des autorités judiciaires (CAAJ prov), qui est actuellement encore en cours, a démontré les

difficultés énormes et les coûts exorbitants qui seraient liés à une utilisation à long terme des locaux actuels du pouvoir judiciaire.

WP relève en outre que les difficultés rencontrées par le Conseil d'Etat étaient réelles et correspondaient logiquement au faible potentiel offert par le marché immobilier neuchâtelois pour des immeubles bien situés et offrant plusieurs milliers de m2 de surface utile.

A l'heure de présenter ce projet au Grand Conseil et compte tenu de la portée de ce projet prévoyant la construction d'un hôtel judiciaire emblématique, le Conseil d'Etat tient à rappeler au Grand Conseil que son choix s'inscrit également pleinement dans les lignes du plan directeur cantonal actuellement mis en consultation et du projet d'agglomération cantonal soutenu par la Confédération.

Aussi, alors que la volonté des autorités politiques consiste précisément à développer une seule grande agglomération urbaine pour notre Canton, l'opportunité de loger la majeure partie des autorités judiciaires au cœur de la Ville de Chaux-de-Fonds, à deux pas du TransRUN, doit être considérée comme une chance remarquable de transcender le conflit Haut / Bas et de donner corps à un projet qui va exactement dans l'esprit des réflexions actuelles sur le projet d'agglomération cantonal.

Le Conseil d'Etat estime que le scénario 1 (Le Corbusier) nécessite une analyse détaillée et prie dès lors le Grand Conseil de bien vouloir prendre en considération le présent rapport et adopter le projet de décret qui lui est associé.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 6 décembre 2010

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président, *La chancelière,*

C.NICATI S.DESPLAND

Décret
portant octroi d'un crédit d'un crédit d'étude de 2.600.000 francs pour procéder à l'étude détaillée de l'implantation du ministère public et du Tribunal d'instance

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

Vu l'article 57 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 septembre 2000;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 6 décembre 2010,

décrète:

Article premier Un crédit d'étude de 2.600.000 millions de francs est accordé au Conseil d'Etat pour procéder à l'étude détaillée de l'implantation du ministère public et du Tribunal d'instance sur le site "Le Corbusier" à La Chaux-de-Fonds.

Art. 2 Le Conseil d'Etat est autorisé à se procurer, éventuellement par la voie de l'emprunt, les moyens nécessaires à l'exécution du présent décret.

Art. 3 Les dépenses seront portées au compte des investissements et amortie selon les modalités du décret concernant l'amortissement des différents postes de l'actif du bilan de l'Etat et des communes, du 23 mars 1971,

Art. 4 [1]Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

[2]Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires*

Loi
portant révision de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 6 décembre,

décrète:

Article premier La loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN), du 27 janvier 2010, est modifiée comme suit:

Art. 8, al. 1 et 2; al.3 (nouveau)

[1]Le Tribunal d'instance a son siège à La Chaux-de-Fonds.

[2]Son ressort s'étend à l'ensemble du territoire cantonal.

[3]Il peut tenir audience ou siéger en tout autre lieu.

Art. 50, al.1 et 2

[1]Le ministère public a son siège à La Chaux-de-fonds.

[1]Il peut tenir audience ou siéger en tout autre lieu.

Art. 92, 98a à 98e

Abrogés

Art. 99

Sur proposition de la commission administrative et après concertation avec celle-ci, le Conseil d'Etat édicte les dispositions réglementaires nécessaires au bon fonctionnement des tribunaux et du ministère public.

.

Art. 2 [1]La présente loi est soumise au référendum facultatif.

[2]Elle entre en vigueur le 1er juillet 2011.

[3]Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires,*

Neuchâtel, le 22 janvier 2010

CAHIER DES CHARGES EN VUE DE :

L'Analyse de scenarii immobiliers pour l'implantation à l'échelle cantonale de la nouvelle organisation judiciaire neuchâteloise

1. Données à disposition du mandataire

- Support de présentation de la conférence de presse de septembre 2009 ;
- Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la Nouvelle organisation judiciaire (ci-après : NOJ), en particulier sa partie immobilier et financière
- Programmes des besoins en locaux des entités de la NOJ : Tribunal cantonal (TC), Tribunaux régionaux ou de 1ère instance (TR), ministère public (MP) ;
- Divers commentaires et compléments apportés par les représentants des entités de la NOJ (MP, TC, etc.) sur leurs besoins en locaux ;
- Cahiers des charges fournis par les représentants des entités de la NOJ lors de la consultation récente en vue de la préparation de la phase transitoire au niveau immobilier (Mise en application des nouveaux codes de procédures au 1er janvier 2011, avant la réalisation du scénario immobilier définitif) ;
- Ensemble des études déjà réalisées à l'appui du Rapport du Conseil d'Etat ;
- Correspondance avec la Commission législative du Grand Conseil ;
- Deux nouveaux scenarii immobiliers proposés en janvier 2010 par la Commission législative.

2. Contraintes du mandat

- Le mandataire doit intégrer dans ses réflexions et ses études comparatives les 3 scenarii issus du rapport du Conseil d'Etat, à savoir :
    - Un scénario (et ses variantes) faisant un usage maximum des locaux existants
    - Un scénario sur deux sites « Caves du Palais – Le Locle »
    - Un scénario sur un seul site « Bâtiment unique à Chaux-de-Fonds »
- Le mandataire prendra également en compte deux nouveaux scenarii proposés par la Commission législative du Grand Conseil et qui sont constitués en partie de sites déjà analysés par le Conseil d'Etat (Caves du Palais, Hôtel judiciaire de Chaux-de-Fonds, Hôtel judiciaire de Boudry, Hôtel de ville de NE) et en partie de sites à étudier (Fbg de l'hôpital 6 à NE), voire à trouver à l'issue d'un screening immobilier (Nouveau bâtiment en ville de Chaux-de-Fonds).
- Délai de rentrée des offres : 9 février 2010.
- Délai pour rendre le rapport : 3 mois à partir du choix du mandataire, soit fin mai 2010
- Données à disposition (cf. chiffre 1) ; la recherche des autres informations nécessaires devra passer par le chef de projet.
- Forme du « Déliverable »
    - Un rapport écrit (contenu : cf. chiffre 3.)
    - Présentation du rapport lors de 3 séances ad hoc avec des publics-cible au sein de l'Etat et du pouvoir judiciaire neuchâtelois (1x au Comité de

pilotage du projet, 1x à la Commission législative du Grand Conseil, 1x aux représentants du pouvoir judiciaire)
- Prix forfaitaire, avec une tarification séparée des frais de déplacement
- Confidentialité totale
- Référent : le chef de projet NOJ, qui fera le cas échéant valider les éléments importants par la Commission législative ou son Bureau (p.ex. : la grille d'analyse multicritères).

3. Contenu attendu du rapport

1. Analyse critique du programme quantitatif envisagé (surfaces et ratios et comparatifs vis-à-vis de projets et de programmes comparables)

2. Etablissement d'une grille de critères d'analyse des scenarii et définition des coefficients de pondération de ces critères

3. Screening du marché immobilier cantonal, permettant de confirmer les hypothèses envisageables et les opportunités éventuelles (p.ex. pour une entité ministère public en ville de Chaux-de-Fonds, qui est le chaînon manquant des scenarii demandés par la Commission législative)

4. Elaboration par le mandataire de 2 ou 3 scenarii complémentaires qui seront comparés aux 3 scenarii développés par le Conseil d'Etat et aux 2 scenarii proposés par la Commission législative du Grand Conseil. Les scenarii complémentaires pourront être élaborés au moyen de combinaisons entre différents sites issus des scenarii existants et/ou des nouveaux sites.

5. Analyse comparative de l'ensemble des scenarii (c'est-à-dire un total de 7 à 8) compte tenu des réalités du marché, de leur degré de faisabilité et de leurs avantages et inconvénients au regard des critères d'analyse préalablement validés. Les critères considérés comprendront notamment (en + des critères habituels) :
    a. Proximité des services de référence (prison préventive, tribunaux, etc.)
    b. Sécurité du site
    c. Planification temporelle de la restructuration en fonction des différentes échéances (baux, construction, exigences administratives, ….)
    d. Estimation des coûts par site et scénario
    e. Calcul des dépenses à long terme (coûts d'entretien et d'exploitation, loyers, …)
    f. Comparaison de la situation financière future avec la situation actuelle (dépenses et revenus annualisés)
    g. Risques
    h. Dynamique des processus administratifs en fonction du degré d'éclatement des entités.

6. Etablissement d'une vue synthétique et de recommandations permettant une prise de décision.

Annexe 2:
Cahier des charges en vue de l'analyse de scenarii immobiliers pour l'implantation à l'échelle cantonale de la nouvelle organistion judiciaire neuchâteloise

Annexes 3 et 4:
- Critères pour l'évaluation des sites NOJ: MP
- Calcul des dépenses nettes

Voir brochures séparées

TABLE DES MATIERES

Pages

RESUME 1

1. INTRODUCTION 2
1.1. Contexte 2
1.2. NOJ Les grandes lignes 2
1.3. Décisions prises par le Grand conseil lors des sessions de janvier et novembre 2010 3
1.4. Rappel des scenarii proposés par le Conseil d'Etat 4

2. LE MANDAT DONNE PAR LE GRAND CONSEIL ET SA COMMISSION LEGISLATIVE AU CONSEIL D'ETAT: PROCÉDER À DES ETUDES IMMOBILIERES COMPLEMENTAIRES .. 7
2.1. Point de départ: mise sur pied d'un groupe de travail ad hoc par la Commission législative 7
2.2. Processus d'études et parties prenantes 7
2.3. Le Cahier des charges du mandataire externe 8

3. LE RAPPORT WUEST & PARTNER 9
3.1. Les bases du mandat donné à WP 9
3.2. La démarche choisie 10
3.3. Vérification de la disponibilité des surfaces 10
3.4. Définition des scenarii de l'étude 14
3.5. Grille multicritères 15
3.6. Résultats des évaluations des sites 16
3.7. Conclusions du rapport WP 16

4. DECISION DU CONSEIL D'ETAT 18

5. DEMANDE DE CREDIT D'ÉTUDE 19

6. MODIFICATION DE LA LOI D'ORGANISATION JUDICIAIRE (OJN), DU 27 JANVIER 2010 21

7. INCIDENCES SUR LE PERSONNEL 22

8. INCIDENCES SUR LES COMMUNES 22

9. REFORME DE L'ETAT 22

10. VOTE DU GRAND CONSEIL 23

11. CONCLUSION 23

Décret portant d'un crédit d'étude de 2.600.000 millions de francs pour procéder à l'étude détaillée de l'implantation du ministère public et du Tribunal d'instance 25

Loi portant révision de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN) 26

ANNEXES
Annexe 1: Cahier des charges en vue de l'analyse de scenarii immobiliers pour l'implantation à l'échelle cantonale de la nouvelle organistion judiciaire neuchâteloise 27
Annexe 2: Nouvelle organisation judiciaire neuchâteloise: Évaluation de sites ..... voir brochure séparée
Annexe 3: Critères pour l'évaluation des sites NOJ: MP ..... voir brochure séparée
Annexe 4: Calcul des dépenses nettes ..... voir brochure séparée