

# **NE\_GERICHTE CDP.2012.291 vom 19. September 2013**

NE Tribunal cantonal, 2013-09-19, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_gerichte\\_CDP.2012.291](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2012.291)

FR: NE\_GERICHTE CDP.2012.291 du 19 septembre 2013

IT: NE\_GERICHTE CDP.2012.291 del 19 settembre 2013

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Interjeté dans les formes et délai légaux, le recours est recevable.

#### **E. 1.1**

m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> au maximum pour l'indice d'utilisation et à 40 % au maximum pour le taux d'occupation du sol. Selon l'article 17.6.1 du règlement d'aménagement du 6 février 2013 de la Commune du Locle ( RAC ), dont la teneur est la même que dans le règlement d'aménagement modifié du 9 mai 2001, la ZHFD2 est caractérisée par des maisons patriciennes et des habitations individuelles, localisées sur de grandes propriétés fortement arborisées (al. 1) localisée sur le coteau sud, cette zone joue un rôle important dans l'organisation générale du paysage du Locle, comparable à celui de la bande de verdure sur le versant nord, en séparant l'urbanisation du fond de la vallée des espaces arrière plus récemment construits (al. 2). L'objectif de la ZHFD2, qui est demeuré inchangé à la suite de la révision partielle du RAC, est de préserver les qualités intrinsèques du site, notamment la forte arborisation (art. 17.6.2 RAC). Aux termes de l'article 17.6.3 al. 1 RAC, dont la teneur n'a pas non plus connu de changement, cette zone est destinée à l'habitation individuelle. L'article 17.6.3 al. 2 RAC a quant à lui été modifié, il prévoit depuis le 6 février 2013 que des activités des secteurs secondaire et tertiaire de faible importance sont admises dans cette zone pour autant qu'elles n'incommodent pas le voisinage et respectent les dispositions de l'Ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit (OPB), alors que l'ancienne disposition prescrivait que les activités non gênantes pour le voisinage y étaient autorisées . Le législateur communal a donc tout récemment conforté, dans son nouveau règlement général d'aménagement, sa volonté de voir la ZHFD2 préservée de toute activité industrielle importante. Il est à cet égard pour le moins étrange que l'intimée n'ait pas saisi l'occasion de la révision partielle du RAC pour intégrer dans la discussion le plan spécial "Y.", le processus d'adoption de celui-ci étant en cours lorsque la commune a décidé, par la modification de l'article 17.6.3 al. 2 RAC, de renforcer encore davantage la protection de la ZHFD2 en ce qui concerne les activités industrielles admises. S'agissant de la réglementation de cette zone, l'article 17.6.5 – demeuré inchangé – fixe le degré d'utilisation des terrains comme suit : indice d'utilisation du sol : 0.35 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> au maximum (let. a); taux d'occupation du sol : 15 % au maximum (let. b); indice d'espace verts : 60 % au minimum. Quant aux dimensions des constructions, qui n'ont pas non plus connu de changement à la suite de la révision partielle précitée , l'article 17.6.6 RAC arrête à 25 m la longueur maximale, à 8.50 m la hauteur moyenne de corniche et à 11.50 m la hauteur au faîte. Ces indications, qui soulignent les incidences importantes qu'aurait la réalisation du projet sur la ZHFD2, suffisent à démontrer la nécessité d'adopter une planification, laquelle ne peut se faire par la voie du plan de quartier, contrairement à l'opinion des recourants. En effet, cet instrument ne permet pas – sous réserve de la réglementation communale relative

exclusivement à la longueur maximale des constructions – de déroger aux prescriptions prévues par le plan d'aménagement. b) Cela étant dit, il reste à déterminer si les dérogations à la réglementation du plan général d'affectation – en particulier la création d'une "zone d'activité horlogère" dans une zone d'habitation à faible densité, telle que prévue par le plan spécial – peuvent s'effectuer par l'intermédiaire de cet instrument ou si, comme semblent le soutenir les recourants, il aurait été nécessaire de recourir à une modification du plan général d'affectation. Dans l'hypothèse où le recours à un plan spécial s'avérerait justifié, il resterait alors encore à déterminer si ces dérogations sont admissibles, après pesée des intérêts à l'échelle pertinente. Le plan spécial litigieux permet l'extension de l'entreprise Y. SA, en affectant son périmètre à l'activité horlogère, soit aux activités de micromécanique liées à l'horlogerie et compatibles avec l'habitation (art. 6 du règlement au plan spécial [RPS]). Comme exposé ci-avant (cons. 2d/aa), l'instrument du plan spécial, ayant pour but la résolution de problèmes particuliers de planification, il ne peut être utilisé que pour permettre la réalisation de projet que le plan d'aménagement n'a pu prévoir ou pour des objets dont la réalisation doit, de par la loi, se faire sur la base d'un plan spécial. Or, tel n'est pas le cas en l'espèce. Tout d'abord, aucune disposition légale ne commande la réalisation des installations projetées par le biais d'un plan spécial. Ensuite, un projet du type de celui de Y. SA – qui reprend le degré de sensibilité au bruit (DS) II (art. 11 RPS), lequel est appliqué dans les zones où aucune entreprise gênante n'est autorisée, notamment dans les zones d'habitation ainsi que dans celles réservées à des constructions et installations publiques (art. 43 al. 1 let. b OPB) – pourrait trouver sa place dans la zone mixte, soit une zone réservée aux habitations collectives et aux petites et moyennes entreprises des secteurs secondaire et tertiaire peu inconfortables pour le voisinage ainsi que respectant le plan des degrés de sensibilité au bruit (art. 18.2.3 al. 1 RAC). S'il devait être admis – au vu du passage de 120 à 250 employés et des dimensions des bâtiments projetés (85 m pour la longueur selon l'art. 9 RPS et jusqu'à 20 m pour la hauteur selon l'avant-projet figurant dans le rapport d'aménagement au sens de l'art. 47 OAT), lesquelles excèdent les critères retenus pour la zone mixte (35 m pour la longueur et 14 m pour la hauteur moyenne à la corniche selon l'art. 18.2.6 let. a et b RAC) – que la tiers intéressée ne pourrait plus être qualifiée de petite ou moyenne entreprise, elle trouverait alors sa place dans la zone industrielle ou dans la zone d'activités économiques, soit des zones réservées aux entreprises du secteur secondaire, respectivement des secteurs secondaire et tertiaire, dont les activités et le volume ne peuvent pas s'intégrer dans les zones mixtes ou d'habitation (art. 19.1.3 al. 1 et 19.2.3 al. 1 RAC). Il s'ensuit que le recours à un plan spécial ne se justifie pas, à mesure que le plan d'aménagement communal prévoit des zones pour la réalisation de projets du type de celui de Y. SA. L'extension souhaitée par la tiers intéressée sur les articles [ a ], [ b ], [ c ], [ d ], [ e ] et [ f ] du cadastre du Locle, ne pourrait être envisagée que par le biais d'une modification du plan d'aménagement. Il est impératif d'éviter que les options fondamentales dépeintes par le plan général d'affectation puissent être révisées par petites touches successives lors d'adoption de révisions partielles ou de plans localisés suivant des intérêts plus particuliers qui, comme dit plus haut, transformeraient au final un tableau harmonieux en une toile indéchiffrable et incohérente. L'équilibre général du plan d'aménagement ne doit en effet pas être compromis. De plus, lorsque l'autorité de planification – ici la commune – révisé un plan général d'affectation et substitue à une zone à bâtir existante une autre zone constructible soumise à un régime différent, elle doit en particulier se conformer aux buts et aux principes régissant l'aménagement du territoire, tels qu'ils résultent de la Constitution fédérale et de la loi, ainsi que prendre en considération les exigences découlant de la

législation fédérale sur la protection de l'environnement. De même, une pesée d'intérêts à l'échelle communale, laquelle est avant tout le fait de l'autorité de planification, doit alors avoir lieu. c) Le recours à l'instrument du plan spécial devant en l'espèce être exclu, il n'est pas nécessaire d'examiner la question de l'admissibilité des dérogations à la réglementation du plan général d'affectation, telles que prévues par le plan spécial litigieux.

## E. 2

a) Les autorités en charge de l'aménagement du territoire bénéficient d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT), notamment dans leurs tâches de planification. Cette liberté d'appréciation n'est toutefois pas totale. L'autorité de planification doit en effet se conformer aux buts et aux principes régissant l'aménagement du territoire, tels qu'ils résultent de la Constitution fédérale (art. 75 Cst. féd.) et de la loi (art. 1 et 3 LAT); elle doit également prendre en considération les exigences découlant de la législation fédérale sur la protection de l'environnement (arrêt du TF du 08.10.2012 [1C\_246/2012] cons. 3.1.2). Ces principes s'appliquent également lorsque l'autorité de planification révisé un plan d'affectation et substitue à une zone à bâtir existante une autre zone constructible soumise à un régime différent (arrêt du TC Vaud du 04.10.2010 [AC.2009.0272] cons.2a et la référence citée, publié partiellement in : RDAF 2011 I p. 128 ch. 2.1.7 ). Selon l'article 75 Cst. féd., les cantons doivent établir des plans d'aménagement en vue d'assurer une utilisation judicieuse et mesurée du sol ainsi qu'une occupation rationnelle du territoire. La LAT prévoit à cet effet les plans directeurs, les plans d'affectation et la procédure d'autorisation de construire. Ces instruments de planification ont un rapport étroit entre eux et ils doivent former un tout judicieux au sein duquel chaque élément remplit une fonction spécifique. C'est dans une procédure assurant la protection juridique des intéressés (art. 33 LAT) et la participation de la population (art. 4 LAT) que sont élaborés les plans d'affectation à caractère contraignant pour les particuliers (art. 21 al. 1 LAT) après pesée et harmonisation de l'ensemble des intérêts en présence (art. 3 OAT; arrêt du TF du 15.01.2010 [1C\_317/2009] ) et selon les indications des plans directeurs (art. 6 ss et 26 al. 2 LAT; arrêt du TC Vaud du 31.01.2008 [AC.2006.0202] cons. 2c). La planification doit se faire en fonction de la cohérence de l'ensemble d'un périmètre qui doit à son tour s'intégrer dans la planification locale, voire régionale, excluant ainsi une appréciation isolée des qualités d'un plan ( ATF 122 II 326 cons. 5b et les références citées; arrêt du TF du 15.04.2008 [1C\_386/2007 et 1C\_388/2007 ] cons. 4.5). b) L'obligation d'adopter des plans d'affectation pour gérer l'utilisation du sol découle des articles 2 al. 1 et 14 LAT. Le droit fédéral ne se contente pas de prescrire une obligation générale de planifier consistant à répartir le territoire au moins entre les trois types de zones prévus aux articles 15 à 17 LAT (zones à bâtir, zones agricoles et zone à protéger; art. 14 al. 2 LAT). Il prévoit également une obligation spéciale de planifier qui vise des objets ou des activités non conformes à l'affectation de la zone dont l'incidence sur la planification locale ou l'environnement est importante. Ces objets ou activités ne peuvent être correctement étudiés que dans le cadre d'une procédure d'adoption d'un plan d'affectation. La voie d'une simple dérogation au sens des articles 23 LAT (zone à bâtir) ou 24 LAT (hors de la zone à bâtir) est alors inadéquate pour résoudre judicieusement les problèmes d'organisation du territoire qui se posent (ATF 120 Ib 207 cons. 5, 119 Ib 174 cons. 4 p. 178; Moor , in : Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [édit.], Commentaire de la LAT, 2010, nos 66 et 84 ad art. 14 LAT; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert , Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, p. 126-127). Le fait qu'un projet non conforme à la zone soit important au point d'être soumis à l'obligation d'aménager au sens de l'article 2 LAT se déduit des buts

et des principes régissant l'aménagement du territoire (article 1 et 3 LAT), du plan directeur cantonal (art. 6 LAT) et de la portée du projet au regard des règles de procédure établies par la LAT (art. 4, 33 LAT; ATF 120 Ib 207 cons. 5; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert , op. cit., p. 127; Brandt/Moor , in : Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2009, no 132 ad. art. 18 LAT). En revanche, lorsqu'il s'agit d'un projet, même de grande ampleur, conforme à l'affectation de la zone, le droit fédéral n'oblige pas de procéder par la voie de la planification spéciale ( Brandt/Moor , op. cit., no 137 ad art. 18 LAT; arrêt du TF du 17.10.2011 [1C\_57/2011] cons. 2.1). Selon l'article 18 LAT, le droit cantonal peut, en outre, prévoir d'autres zones d'affectation que les trois zones primaires susdites prévues aux articles 15 à 17 LAT . c) Le plan de quartier est un cas d'application de l'article 18 LAT. Il s'agit d'un instrument de planification définissant dans un périmètre donné les conditions d'urbanisation détaillées dans lesquelles les projets de construction doivent s'inscrire. Les plans de quartier ont pour but de favoriser une architecture et un urbanisme de qualité et d'améliorer l'intégration du quartier dans son environnement bâti et non bâti (art. 79 al. 1 LCAT ). Ils ne peuvent pas déroger aux prescriptions prévues par le plan d'aménagement, sous réserve de la réglementation communale relative à la longueur maximale des constructions (al. 2). En vertu de l'article 80 LCAT , le regroupement des constructions est autorisé aux mêmes conditions que pour les plans spéciaux (art. 68). d) Les plans spéciaux font également partie des plans d'affectation communaux (art. 43 al. 2 let. b LCAT ). Il s'agit de plans d'affectation spéciaux qui permettent d'individualiser le régime du plan d'affectation général, tout en favorisant des solutions plus globales que l'autorisation de construire ( Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert , op. cit., no 274, p. 125; Brandt/Moor , op. cit., no 95, p. 40). D'une manière générale, l'adoption d'un plan d'affectation spécial relève d'une exigence de cohérence et de coordination dans l'implantation et l'équipement des constructions, soit à l'intérieur du périmètre même du plan spécial, soit par rapport à son contexte spatial et environnemental. Il s'agit également et surtout d'assurer la cohérence avec les objectifs du plan directeur cantonal, de même que, plus largement, avec les stratégies d'organisation du territoire, telles que les buts et principes posés aux articles 1 et 3 LAT ( Brandt/Moor , op. cit., no 97, p. 41). En zone à bâtir, les plans d'affectation spéciaux visent plus précisément à assurer, dans un périmètre donné, une urbanisation harmonieuse, économisant l'espace et rationalisant les investissements publics et privés ( Brandt/Moor , op. cit., no 101, p. 42-43.). aa) Les plans spéciaux prévus par le droit cantonal neuchâtelois, réglementent une partie du territoire communal et permettent de régler des problèmes particuliers de planification, tels l'aménagement de quartiers, les centres d'achat, l'exploitation des gisements de matériaux, les décharges et les manèges (art. 65 LCAT). Le plan d'aménagement peut délimiter des secteurs où des plans spéciaux seront établis avant toute construction (art. 66 al. 1 LCAT). Les plans spéciaux peuvent déroger aux plans d'aménagement ainsi qu'aux gabarits et aux distances visées à l'article 17 LCAT , à savoir la distance des constructions par rapport à une forêt, à une vigne et/ou aux routes. Les plans spéciaux doivent régler l'affectation, le degré maximal d'utilisation des terrains, les gabarits, ainsi que les questions d'équipements des terrains. Ils peuvent incorporer des dispositions du même type que celles figurant à titre facultatif dans le règlement d'aménagement selon l'article 59 al. 2 LCAT , telles que par exemple l'ordre, l'implantation, la hauteur et la longueur des constructions, le nombre de niveaux, etc. (art. 67 LCAT). Le regroupement des constructions est en outre autorisé pour autant que la densité, l'indice d'utilisation et le taux d'occupation du sol soient respectés en considérant l'ensemble des terrains compris dans le périmètre du plan spécial (art. 68 al. 1 LCAT). Les plans spéciaux sont adoptés

selon la même procédure que les plans d'aménagement (art. 89 ss LCAT). Selon le rapport du 21 août 1991 du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT) qui a institué au niveau communal l'instrument du plan spécial, celui-ci a pour but la résolution de problèmes de planification. Cet instrument pourra être utilisé, soit pour permettre la réalisation de projets que le plan d'aménagement n'a pu prévoir, soit pour des objets dont la réalisation doit, de par la loi, se faire sur la base d'un plan spécial (centres d'achat, carrières et gravières nouvelles). Relevant que plusieurs communes ont émis des craintes quant à l'utilisation future de ce type de plan, le rapport précise qu'il conviendra, dans les zones à bâtir, de ne l'utiliser que parcimonieusement de façon à ne pas compromettre l'équilibre général du plan d'aménagement. Le plan spécial doit être une prime à la qualité urbanistique et non pas une solution de facilité ou la réalisation de n'importe quoi (BGC 1991, vol 157, tome II, p. 1152, spéc. p. 1166-1168).

bb) La question des rapports entre plan général d'affectation et plans spéciaux a fait l'objet d'un article dans la revue de l'Association suisse pour l'aménagement national (ASPAN) intitulé "du plan d'affectation spécial au plan d'affectation général" (cf. Inforum no 3/09 p. 8 ss). Selon cette publication, les plans spéciaux ne sont admis que pour un développement de l'aménagement qui soit conforme à la zone, c'est-à-dire qu'ils ne doivent pas contredire le plan général d'affectation et la dérogation à la réglementation fondamentale rendue possible par le plan d'affectation spécial doit rester de nature secondaire. En d'autres termes, ils doivent se fonder sur l'affectation de base et la compléter de manière judicieuse. Cela ne signifie toutefois pas que le recours aux plans spéciaux exclue entièrement toutes dérogations aux pratiques standards de construction déterminées par la réglementation fondamentale. Il peut être judicieux de s'écarter ponctuellement de cette dernière pour sauvegarder des intérêts publics importants (par ex. une bonne intégration dans l'environnement et le paysage, des surfaces libres plus généreuses ou un mode d'utilisation du sol plus économe par un mode de construction semi-contigu). Dans des cas fondés et lorsqu'il y a plus-value qualitative, les divergences ponctuelles peuvent même aller relativement loin. Il faut toutefois veiller à ce que les dérogations à la réglementation fondamentale ne deviennent pas la règle et vident le plan général d'affectation de sa substance. Selon les auteurs de l'article, on ne peut ainsi pas dévier du type d'affectation de la zone : des bâtiments destinés à une activité artisanale ne peuvent par exemple pas être construits dans une pure zone d'habitation par le biais de plans d'affectation spéciaux. Lorsque le caractère de la zone de base n'est plus préservé, une adaptation du plan général d'affectation doit être entreprise. Pour déterminer les dérogations admissibles, il convient notamment de tenir compte de la procédure d'adoption du plan spécial. Lorsque cette procédure est simplifiée (par exemple délégation du législatif à l'exécutif), il est encore plus important que les dérogations au moyen d'un plan d'affectation spécial ne soient autorisées que lorsqu'elles n'ont qu'une portée secondaire et qu'elles préservent le caractère de la zone (cf. également RDAF 2010 I p. 23-24). Le raisonnement décrit ci-avant met l'accent sur une réalité : c'est bien au plan général d'affectation qu'il appartient en premier lieu de mettre en œuvre les orientations décidées dans les plans directeurs – en particulier le plan directeur cantonal – de veiller à l'intégration des différentes utilisations du sol et d'assurer un équilibre entre elles sur le territoire communal dans son ensemble, soit de régler les éléments d'aménagement importants à l'échelle de la commune. La prééminence fonctionnelle qui pourrait lui être reconnue sur ce point ne saurait toutefois reposer sur un argument procédural, dès lors que – comme en droit vaudois – les plans spéciaux et les plans généraux d'affectation sont soumis à la même procédure d'adoption en droit

neuchâtelois. Ce qui distingue le plan spécial du plan général, c'est la localisation ou la portée spatiale des intérêts pris en compte. Si le plan général d'affectation peut se voir conférer une supériorité, c'est essentiellement parce qu'il résulte d'une pesée d'intérêts à l'échelle communale. Cette suprématie n'est néanmoins pas absolue, car une pesée d'intérêts de pareille ampleur peut également avoir lieu dans le cadre de l'établissement d'un plan spécial. D'une part, il est impératif d'éviter que les options fondamentales devant être dépeintes par le plan général d'affectation puissent être révisées par petites touches successives lors d'adoption de révisions partielles ou de plans localisés suivant des intérêts souvent plus particuliers, transformant un tableau harmonieux en une toile indéchiffrable et incohérente. D'autre part, l'excès inverse, consistant à soumettre le plan spécial aux choix opérés par le plan général d'affectation, est tout aussi critiquable. En effet – tout comme le législateur vaudois – le législateur neuchâtelois n'exclut pas que le plan spécial s'écarte du plan général d'affectation. Il admet donc que le plan spécial fasse l'objet d'une pesée d'intérêts propre, pouvant parvenir à un résultat différent de celui ayant présidé à l'adoption du plan général d'affectation. Cela peut s'expliquer par un changement de circonstances, mais aussi par la spécificité du plan spécial. Ce dernier faisant l'objet d'une négociation entre la commune et les propriétaires, chacun peut obtenir des concessions de la part de l'autre, et c'est dans sa globalité que le projet est évalué. Ainsi, par exemple, une concession en matière de coefficient d'utilisation du sol peut être "compensée" par la garantie – scellée dans le plan détaillé au moyen de dispositions sur la répartition et le traitement architectural des bâtiments – que les immeubles seront bien intégrés. Une solution équilibrée existe : lorsque le plan spécial se borne à détailler les règles prévues dans le plan général d'affectation, l'auteur du plan peut se contenter d'une pesée des intérêts pertinents à l'échelle du périmètre visé, dès lors que les autres intérêts ont déjà été pris en compte lors de l'établissement du plan général. Si la municipalité souhaite en revanche s'écarter de certains éléments importants fixés dans le plan général d'affectation et qui relèvent en premier lieu de ce dernier – parce que touchant à l'équilibre des affectations dans la commune et méritant d'être coordonnés à cette échelle – elle doit pouvoir le faire à condition toutefois de procéder à une pesée d'intérêts à l'échelle pertinente ( Besse , Le régime des plans d'affectation – En particulier le plan de quartier, 2011, p. 344-348) . La Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois a déjà eu l'occasion d'admettre que – si le plan de quartier, qui correspond à la notion de plan spécial du droit neuchâtelois, doit par trop s'écarter du plan général d'affectation – une révision de ce dernier était certes souhaitable mais pas indispensable vu les analogies entre la procédure applicable au plan général d'affectation et celle que suit un plan de quartier ( arrêt du TC Vaud du 31.07.2009 [AC.2008.0138] cons. 3b/cc) . Pour sa part, la Cour de droit public du Tribunal cantonal neuchâtelois a précisé – dans un arrêt où seule la mesure dans laquelle un plan spécial dérogeait à un plan d'aménagement communal était contestée, les parties ne s'opposant pas au recours à un plan spécial – que la question de l'importance des dérogations prévues par un plan spécial par rapport au plan d'affectation général devait être relativisée dans la mesure où, en droit neuchâtelois, la procédure d'adoption d'un plan spécial et la procédure d'adoption des plans généraux d'affectation, soit des plans d'aménagements, sont les mêmes avec une adoption par le législatif communal et un référendum facultatif (art. 89 ss LCAT; arrêt non publié de la CDP du 16.04.2012 [2010.328] cons. 3g ). cc) Pour ce qui est de la jurisprudence, la question des rapports entre plan général d'affectation et plans spéciaux a notamment été examinée par le Tribunal fédéral dans un arrêt du 26.09.2005 [1P.270/2005] . Dans cette affaire, le Tribunal

administratif du canton de Thurgovie avait jugé que, s'agissant du coefficient d'utilisation du sol, une dérogation aux règles du plan général d'affectation était admissible aussi longtemps qu'était respecté l'indice d'utilisation de la zone directement supérieure (fixé à 0,7). Le Tribunal fédéral a confirmé l'arrêt du Tribunal administratif, tout en émettant des réserves quant à une utilisation généralisée de la méthode proposée, la règle générale posée par le tribunal cantonal devant pouvoir être adaptée en fonction de la situation concrète (cf. également RDAF 2010 I p. 24). Dans un arrêt relativement récent, portant aussi sur la question des rapports entre un plan général d'affectation et un plan d'affectation spécial (en l'occurrence, le Gestaltungsplan du droit zurichois) s'écartant du premier dans une mesure très importante, le Tribunal fédéral a procédé à une comparaison entre le contenu de ces deux plans relativement à la question litigieuse (la conformité aux exigences de la protection de la nature et du paysage). La Haute Cour a souligné que la loi cantonale ne précisait pas dans quelle mesure le plan d'affectation spécial pouvait s'écarter du plan général d'affectation, ni quels principes devaient être respectés. Malgré cela, elle a considéré que le premier ne devait pas s'écarter du second dans une mesure qui équivaldrait à vider ce dernier de sa substance, alors qu'il était légitimé démocratiquement et matériellement ("Gleichwohl dürfen die Abweichungen nicht dazu führen, dass die planerisch und demokratisch abgestützte Grundordnung ihres Sinngehalts entleert würde"; ATF 135 II 209).

### **E. 3**

a) En l'espèce, il s'agit de permettre l'extension de l'entreprise Y. SA, en créant une "zone d'activité horlogère" sur les articles [a], [b], [c], [d], [e] et [f] du cadastre du Locle situés en zone d'habitation à faible densité (ZHFD2). Le périmètre de ce plan spécial serait divisé en quatre aires, à savoir : une aire de constructions hautes, en bordure de la rue [...], destinée à l'implantation de bâtiments d'exploitation comprenant du stationnement dans les premiers niveaux et d'une altitude maximale de 964.50 m; une aire de constructions basses, jouxtant l'aire de constructions hautes et dédiée à l'implantation d'un bâtiment bas accueillant des parkings et des locaux de service, d'une altitude maximale de 948.50 m; une aire de circulation et de stationnement, en bordure de la rue [...] et du chemin [...]; et une aire de verdure, inconstructible destinée à l'aménagement d'espaces végétalisés et arborisés sur tout le reste du périmètre, à l'exception d'une passerelle reliant les édifices existants à l'aire de constructions hautes. La longueur maximale des bâtiments projetés est de 85 m. S'agissant du degré d'utilisation des terrains, qui est calculé sur la totalité de la zone d'activité horlogère, pour laquelle il est procédé à un regroupement des constructions, il est fixé à

### **E. 4**

Il résulte des considérants qui précèdent que, bien fondé, le recours doit être admis, et la décision attaquée, ainsi que celle de la Commune du Locle du 27 janvier 2011 doivent être annulées. Il est statué sans frais, les autorités communales n'en payant pas (art. 47 al. 2 LPJA). L'avance de frais effectuée par les recourants leur sera restituée. Vu le sort de la cause, ceux-ci ont droit à des dépens, qui doivent être fixés sur la base du mémoire de la mandataire, daté du 19 décembre 2012 et transmis le 30 juillet 2013 (art. 66 TFrais, applicable par renvoi de l'art. 69 TFrais). Celle-ci prétend à une rémunération totale de 4'428 francs, correspondant à 16 heures d'activité au tarif usuellement appliqué par la Cour de céans de l'ordre de 250 francs de l'heure, ainsi qu'aux frais et débours par 100 francs et à la TVA au taux de 8 % par 328 francs. Bien qu'importante, l'activité déployée n'est pas excessive au vu de la difficulté de la cause. Elle peut être admise. L'indemnité de dépens à

la charge de l'intimée est fixée à 4'428 francs. Des dépens ne seront en revanche pas alloués à Y. SA, qui n'obtient pas gain de cause et qui, n'ayant pas procédé par l'intermédiaire d'un mandataire autorisé (art. 51 al. 1 LPJA), n'allègue pas de frais particuliers.

## **E. 26**

al. 2 LAT; arrêt du TC Vaud du 31.01.2008 [AC.2006.0202] cons. 2c). La planification doit se faire en fonction de la cohérence de l'ensemble d'un périmètre qui doit à son tour s'intégrer dans la planification locale, voire régionale, excluant ainsi une appréciation isolée des qualités d'un plan (ATF122 II 326cons. 5b et les références citées; arrêt du TF du 15.04.2008 [1C\_386/2007et1C\_388/2007] cons. 4.5).

b) L'obligation d'adopter des plans d'affectation pour gérer l'utilisation du sol découle des articles 2 al. 1 et 14 LAT. Le droit fédéral ne se contente pas de prescrire une obligation générale de planifier consistant à répartir le territoire au moins entre les trois types de zones prévus aux articles 15 à 17 LAT (zones à bâtir, zones agricoles et zone à protéger; art. 14 al. 2 LAT). Il prévoit également une obligation spéciale de planifier qui vise des objets ou des activités non conformes à l'affectation de la zone dont l'incidence sur la planification locale ou l'environnement est importante. Ces objets ou activités ne peuvent être correctement étudiés que dans le cadre d'une procédure d'adoption d'un plan d'affectation. La voie d'une simple dérogation au sens des articles 23 LAT (zone à bâtir) ou 24 LAT (hors de la zone à bâtir) est alors inadéquate pour résoudre judicieusement les problèmes d'organisation du territoire qui se posent (ATF120 Ib 207cons. 5, 119 Ib 174cons. 4 p. 178; Moor, in : Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [édit.], Commentaire de la LAT, 2010, nos 66 et 84 ad art. 14 LAT; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, p. 126-127). Le fait qu'un projet non conforme à la zone soit important au point d'être soumis à l'obligation d'aménager au sens de l'article 2 LAT se déduit des buts et des principes régissant l'aménagement du territoire (article 1 et 3 LAT), du plan directeur cantonal (art. 6 LAT) et de la portée du projet au regard des règles de procédure établies par la LAT (art. 4, 33 LAT; ATF120 Ib 207cons. 5; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., p. 127; Brandt/Moor, in : Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2009, no 132 ad. art. 18 LAT). En revanche, lorsqu'il s'agit d'un projet, même de grande ampleur, conforme à l'affectation de la zone, le droit fédéral n'oblige pas de procéder par la voie de la planification spéciale (Brandt/Moor, op. cit., no 137 ad art. 18 LAT; arrêt du TF du 17.10.2011 [1C\_57/2011]cons. 2.1). Selon l'article 18 LAT, le droit cantonal peut, en outre, prévoir d'autres zones d'affectation que les trois zones primaires susdites prévues aux articles 15 à 17 LAT.

c) Le plan de quartier est un cas d'application de l'article 18 LAT. Il s'agit d'un instrument de planification définissant dans un périmètre donné les conditions d'urbanisation détaillées dans lesquelles les projets de construction doivent s'inscrire. Les plans de quartier ont pour but de favoriser une architecture et un urbanisme de qualité et d'améliorer l'intégration du quartier dans son environnement bâti et non bâti (art. 79 al. 1 LCAT). Ils ne peuvent pas déroger aux prescriptions prévues par le plan d'aménagement, sous réserve de la réglementation communale relative à la longueur maximale des constructions (al. 2). En vertu de l'article 80 LCAT, le regroupement des constructions est autorisé aux mêmes conditions que pour les plans spéciaux (art. 68).

d) Les plans spéciaux font également partie des plans d'affectation communaux (art. 43 al. 2 let. b LCAT). Il s'agit de plans d'affectation spéciaux qui permettent d'individualiser le

régime du plan d'affectation général, tout en favorisant des solutions plus globales que l'autorisation de construire (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., no 274, p. 125; Brandt/Moor, op. cit., no 95, p. 40). D'une manière générale, l'adoption d'un plan d'affectation spécial relève d'une exigence de cohérence et de coordination dans l'implantation et l'équipement des constructions, soit à l'intérieur du périmètre même du plan spécial, soit par rapport à son contexte spatial et environnemental. Il s'agit également et surtout d'assurer la cohérence avec les objectifs du plan directeur cantonal, de même que, plus largement, avec les stratégies d'organisation du territoire, telles que les buts et principes posés aux articles 1 et 3 LAT (Brandt/Moor, op. cit., no 97, p. 41). En zone à bâtir, les plans d'affectation spéciaux visent plus précisément à assurer, dans un périmètre donné, une urbanisation harmonieuse, économisant l'espace et rationalisant les investissements publics et privés (Brandt/Moor, op. cit., no 101, p. 42-43.).

aa) Les plans spéciaux prévus par le droit cantonal neuchâtelois, réglementent une partie du territoire communal et permettent de régler des problèmes particuliers de planification, tels l'aménagement de quartiers, les centres d'achat, l'exploitation des gisements de matériaux, les décharges et les manèges (art. 65 LCAT). Le plan d'aménagement peut délimiter des secteurs où des plans spéciaux seront établis avant toute construction (art. 66 al. 1 LCAT). Les plans spéciaux peuvent déroger aux plans d'aménagement ainsi qu'aux gabarits et aux distances visées à l'article 17LCAT, à savoir la distance des constructions par rapport à une forêt, à une vigne et/ou aux routes. Les plans spéciaux doivent régler l'affectation, le degré maximal d'utilisation des terrains, les gabarits, ainsi que les questions d'équipements des terrains. Ils peuvent incorporer des dispositions du même type que celles figurant à titre facultatif dans le règlement d'aménagement selon l'article 59 al. 2LCAT, telles que par exemple l'ordre, l'implantation, la hauteur et la longueur des constructions, le nombre de niveaux, etc. (art. 67 LCAT). Le regroupement des constructions est en outre autorisé pour autant que la densité, l'indice d'utilisation et le taux d'occupation du sol soient respectés en considérant l'ensemble des terrains compris dans le périmètre du plan spécial (art. 68 al. 1 LCAT). Les plans spéciaux sont adoptés selon la même procédure que les plans d'aménagement (art. 89 ss LCAT).

Selon le rapport du 21 août 1991 du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT) qui a institué au niveau communal l'instrument du plan spécial, celui-ci a pour but la résolution de problèmes de planification. Cet instrument pourra être utilisé, soit pour permettre la réalisation de projets que le plan d'aménagement n'a pu prévoir, soit pour des objets dont la réalisation doit, de par la loi, se faire sur la base d'un plan spécial (centres d'achat, carrières et gravières nouvelles). Relevant que plusieurs communes ont émis des craintes quant à l'utilisation future de ce type de plan, le rapport précise qu'il conviendra, dans les zones à bâtir, de ne l'utiliser que parcimonieusement de façon à ne pas compromettre l'équilibre général du plan d'aménagement. Le plan spécial doit être une prime à la qualité urbanistique et non pas une solution de facilité ou la réalisation de n'importe quoi (BGC 1991, vol 157, tome II, p. 1152, spéc. p. 1166-1168).

bb) La question des rapports entre plan général d'affectation et plans spéciaux a fait l'objet d'un article dans la revue de l'Association suisse pour l'aménagement national (ASPAN) intitulé "du plan d'affectation spécial au plan d'affectation général" (cf. Inforum no 3/09 p. 8 ss). Selon cette publication, les plans spéciaux ne sont admis que pour un développement de l'aménagement qui soit conforme à la zone, c'est-à-dire qu'ils

ne doivent pas contredire le plan général d'affectation et la dérogation à la réglementation fondamentale rendue possible par le plan d'affectation spécial doit rester de nature secondaire. En d'autres termes, ils doivent se fonder sur l'affectation de base et la compléter de manière judicieuse. Cela ne signifie toutefois pas que le recours aux plans spéciaux exclue entièrement toutes dérogations aux pratiques standards de construction déterminées par la réglementation fondamentale. Il peut être judicieux de s'écarter ponctuellement de cette dernière pour sauvegarder des intérêts publics importants (par ex. une bonne intégration dans l'environnement et le paysage, des surfaces libres plus généreuses ou un mode d'utilisation du sol plus économe par un mode de construction semi-contigu). Dans des cas fondés et lorsqu'il y a plus-value qualitative, les divergences ponctuelles peuvent même aller relativement loin. Il faut toutefois veiller à ce que les dérogations à la réglementation fondamentale ne deviennent pas la règle et vident le plan général d'affectation de sa substance. Selon les auteurs de l'article, on ne peut ainsi pas dévier du type d'affectation de la zone : des bâtiments destinés à une activité artisanale ne peuvent par exemple pas être construits dans une pure zone d'habitation par le biais de plans d'affectation spéciaux. Lorsque le caractère de la zone de base n'est plus préservé, une adaptation du plan général d'affectation doit être entreprise. Pour déterminer les dérogations admissibles, il convient notamment de tenir compte de la procédure d'adoption du plan spécial. Lorsque cette procédure est simplifiée (par exemple délégation du législatif à l'exécutif), il est encore plus important que les dérogations au moyen d'un plan d'affectation spécial ne soient autorisées que lorsqu'elles n'ont qu'une portée secondaire et qu'elles préservent le caractère de la zone (cf. également RDAF 2010 I p. 23-24).

Le raisonnement décrit ci-avant met l'accent sur une réalité : c'est bien au plan général d'affectation qu'il appartient en premier lieu de mettre en œuvre les orientations décidées dans les plans directeurs ■ en particulier le plan directeur cantonal ■ de veiller à l'intégration des différentes utilisations du sol et d'assurer un équilibre entre elles sur le territoire communal dans son ensemble, soit de régler les éléments d'aménagement importants à l'échelle de la commune. La prééminence fonctionnelle qui pourrait lui être reconnue sur ce point ne saurait toutefois reposer sur un argument procédural, dès lors que ■ comme en droit vaudois ■ les plans spéciaux et les plans généraux d'affectation sont soumis à la même procédure d'adoption en droit neuchâtelois. Ce qui distingue le plan spécial du plan général, c'est la localisation ou la portée spatiale des intérêts pris en compte. Si le plan général d'affectation peut se voir conférer une supériorité, c'est essentiellement parce qu'il résulte d'une pesée d'intérêts à l'échelle communale. Cette suprématie n'est néanmoins pas absolue, car une pesée d'intérêts de pareille ampleur peut également avoir lieu dans le cadre de l'établissement d'un plan spécial. D'une part, il est impératif d'éviter que les options fondamentales devant être dépeintes par le plan général d'affectation puissent être révisées par petites touches successives lors d'adoption de révisions partielles ou de plans localisés suivant des intérêts souvent plus particuliers, transformant un tableau harmonieux en une toile indéchiffrable et incohérente. D'autre part, l'excès inverse, consistant à soumettre le plan spécial aux choix opérés par le plan général d'affectation, est tout aussi critiquable. En effet ■ tout comme le législateur vaudois ■ le législateur neuchâtelois n'exclut pas que le plan spécial s'écarte du plan général d'affectation. Il admet donc que le plan spécial fasse l'objet d'une pesée d'intérêts propre, pouvant parvenir à un résultat différent de celui ayant présidé à l'adoption du plan général d'affectation. Cela peut s'expliquer par un changement de

circonstances, mais aussi par la spécificité du plan spécial. Ce dernier faisant l'objet d'une négociation entre la commune et les propriétaires, chacun peut obtenir des concessions de la part de l'autre, et c'est dans sa globalité que le projet est évalué. Ainsi, par exemple, une concession en matière de coefficient d'utilisation du sol peut être "compensée" par la garantie scellée dans le plan détaillé au moyen de dispositions sur la répartition et le traitement architectural des bâtiments que les immeubles seront bien intégrés. Une solution équilibrée existe : lorsque le plan spécial se borne à détailler les règles prévues dans le plan général d'affectation, l'auteur du plan peut se contenter d'une pesée des intérêts pertinents à l'échelle du périmètre visé, dès lors que les autres intérêts ont déjà été pris en compte lors de l'établissement du plan général. Si la municipalité souhaite en revanche s'écarter de certains éléments importants fixés dans le plan général d'affectation et qui relèvent en premier lieu de ce dernier parce que touchant à l'équilibre des affectations dans la commune et méritant d'être coordonnés à cette échelle elle doit pouvoir le faire à condition toutefois de procéder à une pesée d'intérêts à l'échelle pertinente (Besse, Le régime des plans d'affectation ■ En particulier le plan de quartier, 2011, p. 344-348).

La Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois a déjà eu l'occasion d'admettre que si le plan de quartier, qui correspond à la notion de plan spécial du droit neuchâtelois, doit par trop s'écarter du plan général d'affectation une révision de ce dernier était certes souhaitable mais pas indispensable vu les analogies entre la procédure applicable au plan général d'affectation et celle que suit un plan de quartier (arrêt du TC Vaud du 31.07.2009 [AC.2008.0138] cons. 3b/cc). Pour sa part, la Cour de droit public du Tribunal cantonal neuchâtelois a précisé dans un arrêt où seule la mesure dans laquelle un plan spécial dérogeait à un plan d'aménagement communal était contestée, les parties ne s'opposant pas au recours à un plan spécial que la question de l'importance des dérogations prévues par un plan spécial par rapport au plan d'affectation général devait être relativisée dans la mesure où, en droit neuchâtelois, la procédure d'adoption d'un plan spécial et la procédure d'adoption des plans généraux d'affectation, soit des plans d'aménagements, sont les mêmes avec une adoption par le législatif communal et un référendum facultatif (art. 89 ss LCAT; arrêt non publié de la CDP du 16.04.2012 [2010.328] cons. 3g).

cc) Pour ce qui est de la jurisprudence, la question des rapports entre plan général d'affectation et plans spéciaux a notamment été examinée par le Tribunal fédéral dans un arrêt du 26.09.2005 [1P.270/2005]. Dans cette affaire, le Tribunal administratif du canton de Thurgovie avait jugé que, s'agissant du coefficient d'utilisation du sol, une dérogation aux règles du plan général d'affectation était admissible aussi longtemps qu'était respecté l'indice d'utilisation de la zone directement supérieure (fixé à 0,7). Le Tribunal fédéral a confirmé l'arrêt du Tribunal administratif, tout en émettant des réserves quant à une utilisation généralisée de la méthode proposée, la règle générale posée par le tribunal cantonal devant pouvoir être adaptée en fonction de la situation concrète (cf. également RDAF 2010 Ip.24). Dans un arrêt relativement récent, portant aussi sur la question des rapports entre un plan général d'affectation et un plan d'affectation spécial (en l'occurrence, le Gestaltungsplan du droit zurichois) s'écarter du premier dans une mesure très importante, le Tribunal fédéral a procédé à une comparaison entre le contenu de ces deux plans relativement à la question litigieuse (la conformité aux exigences de la protection de la nature et du paysage). La Haute Cour a souligné que la loi cantonale ne précisait pas dans quelle mesure le plan d'affectation spécial pouvait s'écarter du plan

général d'affectation, ni quels principes devaient être respectés. Malgré cela, elle a considéré que le premier ne devait pas s'écarter du second dans une mesure qui équivaldrait à vider ce dernier de sa substance, alors qu'il était légitimé démocratiquement et matériellement ("Gleichwohl dürfen die Abweichungen nicht dazu führen, dass die planerisch und demokratisch abgestützte Grundordnung ihres Sinngehalts entleert würde"; ATF135 II 209).

3.a) En l'espèce, il s'agit de permettre l'extension de l'entreprise Y. SA, en créant une "zone d'activité horlogère" sur les articles [a], [b], [c], [d], [e] et [f] du cadastre du Locle situés en zone d'habitation à faible densité (ZHFD2). Le périmètre de ce plan spécial serait divisé en quatre aires, à savoir : une aire de constructions hautes, en bordure de la rue [ ], destinée à l'implantation de bâtiments d'exploitation comprenant du stationnement dans les premiers niveaux et d'une altitude maximale de 964.50 m; une aire de constructions basses, jouxtant l'aire de constructions hautes et dédiée à l'implantation d'un bâtiment bas accueillant des parkings et des locaux de service, d'une altitude maximale de 948.50 m; une aire de circulation et de stationnement, en bordure de la rue [ ] et du chemin [ ]; et une aire de verdure, inconstructible destinée à l'aménagement d'espaces végétalisés et arborisés sur tout le reste du périmètre, à l'exception d'une passerelle reliant les édifices existants à l'aire de constructions hautes. La longueur maximale des bâtiments projetés est de 85 m. S'agissant du degré d'utilisation des terrains, qui est calculé sur la totalité de la zone d'activité horlogère, pour laquelle il est procédé à un regroupement des constructions, il est fixé à 1.1 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> au maximum pour l'indice d'utilisation et à 40 % au maximum pour le taux d'occupation du sol.

Selon l'article 17.6.1 du règlement d'aménagement du 6 février 2013 de la Commune du Locle (RAC), dont la teneur est la même que dans le règlement d'aménagement modifié du 9 mai 2001, la ZHFD2 est caractérisée par des maisons patriciennes et des habitations individuelles, localisées sur de grandes propriétés fortement arborisées (al. 1) localisée sur le coteau sud, cette zone joue un rôle important dans l'organisation générale du paysage du Locle, comparable à celui de la bande de verdure sur le versant nord, en séparant l'urbanisation du fond de la vallée des espaces arrière plus récemment construits (al. 2). L'objectif de la ZHFD2, qui est demeuré inchangé à la suite de la révision partielle du RAC, est de préserver les qualités intrinsèques du site, notamment la forte arborisation (art. 17.6.2 RAC). Aux termes de l'article 17.6.3 al. 1 RAC, dont la teneur n'a pas non plus connu de changement, cette zone est destinée à l'habitation individuelle. L'article 17.6.3 al. 2 RAC a quant à lui été modifié, il prévoit depuis le 6 février 2013 que des activités des secteurs secondaire et tertiaire de faible importance sont admises dans cette zone pour autant qu'elles n'incommodent pas le voisinage et respectent les dispositions de l'Ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit (OPB), alors que l'ancienne disposition prescrivait que les activités non gênantes pour le voisinage y étaient autorisées. Le législateur communal a donc tout récemment conforté, dans son nouveau règlement général d'aménagement, sa volonté de voir la ZHFD2 préservée de toute activité industrielle importante. Il est à cet égard pour le moins étrange que l'intimée n'ait pas saisi l'occasion de la révision partielle du RAC pour intégrer dans la discussion le plan spécial "Y.", le processus d'adoption de celui-ci étant en cours lorsque la commune a décidé, par la modification de l'article 17.6.3 al. 2 RAC, de renforcer encore davantage la protection de la ZHFD2 en ce qui concerne les activités industrielles admises. S'agissant de la réglementation de cette zone, l'article 17.6.5 ■ demeuré inchangé ■ fixe le degré d'utilisation des terrains comme suit : indice

d'utilisation du sol : 0.35m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>au maximum (let.a); taux d'occupation du sol : 15 % au maximum (let. b); indice d'espace verts : 60 % au minimum. Quant aux dimensions des constructions, qui n'ont pas non plus connu de changement à la suite de la révision partielle précitée, l'article 17.6.6 RAC arrête à 25 m la longueur maximale, à 8.50 m la hauteur moyenne de corniche et à 11.50 m la hauteur au faîte.

Ces indications, qui soulignent les incidences importantes qu'aurait la réalisation du projet sur la ZHFD2, suffisent à démontrer la nécessité d'adopter une planification, laquelle ne peut se faire par la voie du plan de quartier, contrairement à l'opinion des recourants. En effet, cet instrument ne permet pas ■ sous réserve de la réglementation communale relative exclusivement à la longueur maximale des constructions ■ de déroger aux prescriptions prévues par le plan d'aménagement.

b) Cela étant dit, il reste à déterminer si les dérogations à la réglementation du plan général d'affectation ■ en particulier la création d'une "zone d'activité horlogère" dans une zone d'habitation à faible densité, telle que prévue par le plan spécial ■ peuvent s'effectuer par l'intermédiaire de cet instrument ou si, comme semblent le soutenir les recourants, il aurait été nécessaire de recourir à une modification du plan général d'affectation. Dans l'hypothèse où le recours à un plan spécial s'avérerait justifié, il resterait alors encore à déterminer si ces dérogations sont admissibles, après pesée des intérêts à l'échelle pertinente.

Le plan spécial litigieux permet l'extension de l'entreprise Y. SA, en affectant son périmètre à l'activité horlogère, soit aux activités de micromécanique liées à l'horlogerie et compatibles avec l'habitation (art. 6 du règlement au plan spécial [RPS]). Comme exposé ci-avant (cons. 2d/aa), l'instrument du plan spécial, ayant pour but la résolution de problèmes particuliers de planification, il ne peut être utilisé que pour permettre la réalisation de projet que le plan d'aménagement n'a pu prévoir ou pour des objets dont la réalisation doit, de par la loi, se faire sur la base d'un plan spécial. Or, tel n'est pas le cas en l'espèce. Tout d'abord, aucune disposition légale ne commande la réalisation des installations projetées par le biais d'un plan spécial. Ensuite, un projet du type de celui de Y. SA ■ qui reprend le degré de sensibilité au bruit (DS) II (art. 11 RPS), lequel est appliqué dans les zones où aucune entreprise gênante n'est autorisée, notamment dans les zones d'habitation ainsi que dans celles réservées à des constructions et installations publiques (art. 43 al. 1 let. b OPB) ■ pourrait trouver sa place dans la zone mixte, soit une zone réservée aux habitations collectives et aux petites et moyennes entreprises des secteurs secondaire et tertiaire peu incommodes pour le voisinage ainsi que respectant le plan des degrés de sensibilité au bruit (art. 18.2.3 al. 1 RAC). S'il devait être admis ■ au vu du passage de 120 à 250 employés et des dimensions des bâtiments projetés (85 m pour la longueur selon l'art. 9 RPS et jusqu'à 20 m pour la hauteur selon l'avant-projet figurant dans le rapport d'aménagement au sens de l'art. 47 OAT), lesquelles excèdent les critères retenus pour la zone mixte (35 m pour la longueur et 14 m pour la hauteur moyenne à la corniche selon l'art. 18.2.6 let. a et b RAC) ■ que la tiers intéressée ne pourrait plus être qualifiée de petite ou moyenne entreprise, elle trouverait alors sa place dans la zone industrielle ou dans la zone d'activités économiques, soit des zones réservées aux entreprises du secteur secondaire, respectivement des secteurs secondaire et tertiaire, dont les activités et le volume ne peuvent pas s'intégrer dans les zones mixtes ou d'habitation (art. 19.1.3 al. 1 et 19.2.3 al. 1 RAC). Il s'ensuit que le recours à un plan spécial ne se justifie pas, à mesure que le plan d'aménagement communal prévoit des zones pour la réalisation de projets du type de celui

de Y. SA. L'extension souhaitée par la tiers intéressés sur les articles [a], [b], [c], [d], [e] et [f] du cadastre du Locle, ne pourrait être envisagée que par le biais d'une modification du plan d'aménagement.

Il est impératif d'éviter que les options fondamentales dépeintes par le plan général d'affectation puissent être révisées par petites touches successives lors d'adoption de révisions partielles ou de plans localisés suivant des intérêts plus particuliers qui, comme dit plus haut, transformeraient au final un tableau harmonieux en une toile indéchiffrable et incohérente. L'équilibre général du plan d'aménagement ne doit en effet pas être compromis. De plus, lorsque l'autorité de planification – ici la commune – révisé un plan général d'affectation et substitue à une zone à bâtir existante une autre zone constructible soumise à un régime différent, elle doit en particulier se conformer aux buts et aux principes régissant l'aménagement du territoire, tels qu'ils résultent de la Constitution fédérale et de la loi, ainsi que prendre en considération les exigences découlant de la législation fédérale sur la protection de l'environnement. De même, une pesée d'intérêts à l'échelle communale, laquelle est avant tout le fait de l'autorité de planification, doit alors avoir lieu.

c) Le recours à l'instrument du plan spécial devant en l'espèce être exclu, il n'est pas nécessaire d'examiner la question de l'admissibilité des dérogations à la réglementation du plan général d'affectation, telles que prévues par le plan spécial litigieux.

4. Il résulte des considérants qui précèdent que, bien fondé, le recours doit être admis, et la décision attaquée, ainsi que celle de la Commune du Locle du 27 janvier 2011 doivent être annulées. Il est statué sans frais, les autorités communales n'en payant pas (art. 47 al. 2 LPJA). L'avance de frais effectuée par les recourants leur sera restituée.

Vu le sort de la cause, ceux-ci ont droit à des dépens, qui doivent être fixés sur la base du mémoire de la mandataire, daté du 19 décembre 2012 et transmis le 30 juillet 2013 (art. 66 TFrais, applicable par renvoi de l'art. 69 TFrais). Celle-ci prétend à une rémunération totale de 4'428 francs, correspondant à 16 heures d'activité au tarif usuellement appliqué par la Cour de céans de l'ordre de 250 francs de l'heure, ainsi qu'aux frais et débours par 100 francs et à la TVA au taux de 8 % par 328 francs. Bien qu'importante, l'activité déployée n'est pas excessive au vu de la difficulté de la cause. Elle peut être admise. L'indemnité de dépens à la charge de l'intimée est fixée à 4'428 francs.

Des dépens ne seront en revanche pas alloués à Y. SA, qui n'obtient pas gain de cause et qui, n'ayant pas procédé par l'intermédiaire d'un mandataire autorisé (art. 51 al. 1 LPJA), n'allègue pas de frais particuliers.

Par ces motifs, la Cour de droit public

1. Admet le recours.

2. Annule la décision du Conseil d'Etat du 22 août 2012, ainsi que celle de la Commune du Locle du 27 janvier 2011.

3. Statue sans frais et ordonne le remboursement aux recourants de leur avance de frais.

4. Alloue aux recourants une indemnité de dépens de 4'428 francs à la charge de l'intimée.

5. Invite le Conseil d'Etat à statuer sur les dépens de première instance en faveur des recourants.

Neuchâtel, le 19 septembre 2013

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.