

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2014.74 vom 3. Mai 2017

Ne Jurisprudence Adm, 2017-05-03, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2014.74

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2014.74 du 3 mai 2017

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2014.74 del 3 maggio 2017

Regeste

Le Conseil général de A. a adopté une modification du PRAC consistant à affecter certaines parcelles sises jusqu'alors en zone d'habitation à moyenne densité à la zone industrielle. Le but était de pouvoir accueillir une entreprise proposant des activités à haute valeur ajoutée de joaillerie et d'horlogerie sur certains articles cadastraux, entreprise qui a déposé une demande de permis de construire. Après s'être vainement opposé à la modification du PRAC et à la demande de permis de construire, les intéressés ont recouru contre la levée de leur opposition. Ils ont allégué une violation de leur droit d'être entendu consistant en la privation d'une visite des lieux incluant la pose de gabarits. Ils ont estimé que le projet ne respectait pas l'obligation de maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé et que l'extension de la zone industrielle était superflue, non nécessaire dans les 15 ans à venir. Ils prétendent que la modification intervenue est contraire à l'appartenance de la commune de A. à l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS) puisque la commune en fait partie. Des problèmes de transports sont aussi invoqués. L'entreprise en question a retiré son projet, mais la commune a voulu maintenir le classement des terrains visés en zone industrielle. La décision traite de l'obligation faite aux communes de veiller à une utilisation mesurée du sol. Elle analyse la notion de plan directeur cantonal et du sort des terrains en zone à bâtir pour les 15 prochaines années, selon les nouvelles dispositions de la LAT. Elle met en relation les fiches du plan directeur consacrées à la localisation des activités économiques et constate que, puisque le projet ne verra pas le jour, la justification de la modification du plan d'aménagement est difficile à soutenir, d'autant que d'autres secteurs situés en zone industrielle sont disponibles dans la commune. Elle considère que la nouvelle affectation des terrains constitue un développement considérable du village et que de ce fait, une atteinte aux buts de protections définis par l'ISOS ne peut être exclue. A cet égard, aucun préavis n'a été sollicité et donné, par exemple par l'office du patrimoine et de l'archéologie. Il eût été opportun de soumettre en conséquence le PRAC à des commissions fédérales pour s'assurer de sa compatibilité avec les objectifs de l'ISOS. Et c'est dans ce cadre qu'aurait pu intervenir la pose de perches-gabarits, dont l'absence a été soulevée par les recourants. S'agissant de l'accessibilité à la nouvelle zone industrielle par les transports publics, les quelques données fournies se rapportent à l'immeuble qui ne sera pas construit, ce qui ne répond pas aux réels besoins de la population. La question de la récusation et celle de la jonction de causes a été traitée dans une décision incidente antérieure, qui a été confirmée par la Cour de droit public (CDP 2015.217).

Volltext

A.

Les articles [c], [d], [a] et [b] du cadastre de A. sont situés dans un secteur de la commune nommé B., situé au nord du vieux village de A.. Selon le plan d'aménagement communal sanctionné le 26 avril 1995 (ci-après : PRAC), les articles [c], [d] et [a], ainsi qu'une partie de l'article [b], sont classés en zone d'habitation à moyenne densité (ZHMD), destinée à l'habitation collective et accessoirement à des activités ne provoquant pas de gêne pour le voisinage. Le règlement d'aménagement fixe des maxima de 25% pour le taux d'occupation du sol, de 0,7 pour l'indice d'utilisation, de 25 voire 40 mètres pour la longueur et de 10 mètres pour la hauteur à la corniche (art 10.02.3, 10.02.5 et 10.02.6 du règlement d'aménagement communal, ci-après : RA). Les articles [c] et [d] constituent un périmètre soumis à l'obligation d'élaborer un plan de quartier avant toute construction (art. 9.04 RA). Une partie desdites parcelles, ainsi que l'article [b], se trouvent dans le périmètre de protection du site bâti.

B.

B.a.

Par arrêté du 23 avril 2012, le Conseil général de A. a adopté une modification du PRAC consistant à affecter les parcelles précitées en zone industrielle, réservée aux entreprises des secteurs secondaire et tertiaire dont les activités et le volume ne peuvent pas s'intégrer dans les zones mixtes ou d'habitation (art. 12.01.3, al. 1 RA). Dans cette zone, le taux d'occupation du sol maximal est de 60% (art. 12.01.5, al. 1, litt. b RA). Pour le secteur B., la modification prévoit un indice d'utilisation non limité, une longueur maximale de 180 mètres et une hauteur moyenne de corniche de 12.5 mètres (7.5 mètres en limite avec la zone mixte d'ancienne localité). En outre, elle exige des mesures d'aménagement particulières pour le secteur B., qui insistent notamment sur la qualité de l'architecture et des aménagements extérieurs, l'aspect des façades, la préservation des vues sur la vallée de N. et le vieux village et l'interdiction des activités fortement gênantes. La distance à la forêt est fixée à 20 mètres pour les bâtiments et à 15 mètres pour les places de stationnement, qui peuvent être au maximum au nombre de 150 sur les articles [c] et [d] (art. 12.01.9, nouvel alinéa 3 prévu par l'arrêté modifiant le PRAC). Enfin, la modification implique celle du périmètre de protection du site bâti, déplacé au sud-est des articles [c] et [d], la suppression du périmètre de plan de quartier qui s'appliquait au secteur B. et l'application à ce secteur d'un degré de sensibilité au bruit (DS) III au lieu de II.

Selon le rapport justificatif à l'appui de la modification du PRAC, du 17 avril 2012 (ci-après : rapport justificatif), cette modification du PRAC a pour but d'accueillir une entreprise proposant des activités à haute valeur ajoutée de joaillerie et d'horlogerie sur les articles [c] et [d]. Un avant-projet de manufacture de joaillerie établi au nom de D. est annexé au rapport justificatif, ainsi qu'une notice d'impact sur l'environnement du 10 avril 2012, effectuée par le bureau d'ingénieurs M. sur mandat de ladite entreprise et traitant des incidences des 150 places de stationnement et de l'usine prévus dans l'avant-projet, en termes de bruit et de qualité de l'air (ci-après : notice d'impact).

B.b.

Lors de sa séance du 23 avril 2012, le Conseil général a également adopté un arrêté autorisant le Conseil communal à vendre à la société D. SA (ci-après : D., respectivement le maître d'ouvrage ou la société) l'article [d], pour autant que celle-ci obtienne un permis de construire sur cette parcelle.

B.c.

Les arrêtés du 23 avril 2012 ont fait l'objet d'une demande de référendum et ont été acceptés en votation populaire le 26 août 2012.

B.d.

La modification du PRAC a été mise à l'enquête publique du 5 octobre au 5 novembre 2012 dans la Feuille officielle. Aux mêmes dates a été mise à l'enquête publique une demande de permis de construire une manufacture joaillière sur les articles [c] et [d], présentée par D.. Selon cette demande, le projet consistait à construire un bâtiment largement enterré à toiture végétalisée, de 4 niveaux apparents côté nord, d'une longueur de 146 mètres et d'une profondeur de 56 mètres, pourvu de 150 places de stationnement dont 98 non couvertes.

C.

X. et consorts (ci-après : X. et consorts, respectivement les opposants ou les recourants), représentés par Me C., se sont opposés tant à la modification du PRAC qu'à la demande de permis de construire. Ils ont estimé que ces projets n'étaient compatibles ni avec la mention du village de A. à l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (ISOS), ni avec la volonté de préserver les parcelles en cause exprimée dans le PRAC par la création d'un périmètre de protection du site bâti. Ils ont nié que la création de la zone industrielle litigieuse corresponde à un réel besoin régional ou communal. Ils se sont en outre inquiétés des conséquences du projet de construction sur la stabilité d'un ancien mur de pierres sèches situé à proximité, sur la stabilité des ouvrages situés sur leur parcelle, sur les possibilités d'intervention des forces de sécurité en cas de sinistre et sur la vue dont le vieux village dispose actuellement sur N. Ils ont enfin allégué que le projet de construction entraînerait une forte augmentation du trafic routier dans le village, sans proposer de mesures pour y remédier, et que le nombre de places de parc prévues était insuffisant.

D.

Dans le cadre de la procédure de modification du PRAC, le Conseil communal a invité les opposants à participer à une séance de conciliation, le 19 août 2013. Cette séance, qui n'a pas abouti à un accord, a donné lieu à un procès-verbal transmis aux opposants le 8 octobre 2013. Par ailleurs, une vision locale a eu lieu le 10 janvier 2014, en présence de représentants du Conseil communal et des opposants. A cette occasion, le Conseil communal n'a pas donné suite à la demande des opposants, qui souhaitaient que soient signalées sur le terrain par des perches-gabarits les dimensions du projet de manufacture objet de la demande de permis de construire. Le procès-verbal de cette séance, accompagné de 11 photographies du site, a été transmis aux opposants le 15 janvier 2014.

E.

Par décisions des 20 janvier et 4 février 2014, le Conseil communal a levé les oppositions en rejetant tous les arguments des opposants. Elle a considéré que les recourants ne sauraient se prévaloir de la violation de la protection apportée à la localité de A. par son inscription à l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (ISOS). Cette détermination est basée sur le constat que le lieu-dit "B." ne fait pas partie du noyau historique de la localité de A. et que la modification du plan et règlement d'aménagement ne porte pas atteinte aux éléments marquants de la localité mis en évidence par l'inventaire ISOS : les prescriptions détaillées du règlement d'aménagement assurent autant, si ce n'est davantage, de protection que les règles antérieures. En outre, l'intégration du futur projet

tient compte les exigences de l'inventaire fédéral, preuve en est l'absence d'opposition des associations qui se consacrent à la protection de la nature et du patrimoine.

L'autorité communale soutient que le projet de modification du plan d'aménagement est conforme au plan directeur cantonal et que la création d'une zone industrielle au "B." est nécessaire faute d'autre surface suffisante disponible dans une telle zone.

S'appuyant sur l'article 15 LAT qui stipule que les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir, la commune met en exergue le fait que ce critère temporel est également applicable aux changements d'affectation à l'intérieur des zones à bâtir et que les terrains actuellement classés en zone industrielle sont pour la plupart déjà construits et les surfaces existantes trop petites ou pas disponibles. De plus, les électeurs de la commune ainsi que le Conseil général ont souhaité un développement industriel de la commune qui se réalise pour le projet en question dans le respect des aménagements extérieurs, de la vue sur N. et sur le vieux village préservant ainsi le site bâti de l'ancienne localité.

Quant aux arguments de nature politique et d'opportunité soulevés par les opposants, l'autorité communale estime qu'ils n'ont pas de place dans une opposition, la question ayant été tranchée par le corps électoral et par les conseillers généraux.

Enfin, les éléments relatifs à la maîtrise du trafic et à la gestion du stationnement des véhicules ressortissent à la procédure de permis de construire et non pas à celle d'une opposition, ces éléments étant par ailleurs une préoccupation d'ores et déjà abordée tant par l'exploitant des futurs bâtiments que par la commune.

F.

Par mémoire du 6 mars 2014, X. et consorts ont recouru contre la décision du 20 janvier 2014 les concernant.

Invoquant une violation de leur droit d'être entendu, ils reprochent à l'autorité communale de ne pas avoir tenu une visite des lieux incluant la pose de perches-gabarits, visite qui aurait permis à tous les opposants de s'exprimer librement.

Ils estiment que les buts et principes régissant l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement n'ont pas été respectés, en bref en raison de l'obligation faite de maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé, ce que le projet méconnaît par le changement d'affectation opéré. Ils ajoutent que le projet a été élaboré pour servir l'intérêt privé de la société et ne répond donc pas à un intérêt public. Ils allèguent en outre que la modification du PRAC est contraire à l'article 15 LAT en ce sens qu'elle suscite la création d'une zone industrielle superflue, non nécessaire dans les quinze ans à venir. Par ailleurs, elle heurte la réglementation communale qui prévoit des restrictions dans le périmètre de protection du site bâti.

Se fondant sur l'inventaire ISOS et sur la mention de A. en tant que village urbanisé dans son annexe, les recourants soutiennent que la modification du plan d'aménagement ne pouvait intervenir en raison même de l'appartenance de cette commune à cet inventaire, qui souligne la qualité historico-architecturale des abords du noyau historique de la localité.

Dans un ultime argument, les recourants affirment que le projet de modification du plan ne permet pas de prendre en compte les précautions nécessaires en matière de trafic des véhicules et de circulation des piétons.

G.

Le Conseil communal a déposé des observations sur le recours le 29 août 2014. Il a conclu principalement au rejet du recours sous suite de frais. Il a en outre signalé que le maître d'ouvrage l'avait récemment informé du retrait de sa demande de permis de construire, tout en manifestant son intérêt pour construire à futur sur les parcelles objet de la modification, une fois celles-ci classées en zone industrielle. Il a exposé qu'indépendamment de la demande de permis de construire de D. et de son retrait, l'affectation de terrains communaux en zone industrielle était essentielle pour le développement de la commune et de la région, notamment vu les demandes pour de tels terrains adressées régulièrement à la commune. Les autres arguments formulés par le Conseil communal dans ses observations seront repris ci-après dans la mesure nécessaire.

H.

Par courriers du 4 septembre 2014, la commune a confirmé aux recourants que le maître d'ouvrage avait retiré sa demande de permis de construire et que leurs oppositions à cette demande étaient dès lors devenues sans objet, en précisant que la procédure relative à la modification du PRAC suivrait son cours.

I.

Les recourants ont répliqué aux observations du Conseil communal le 18 mars 2015, en soulevant divers arguments qui seront au besoin examinés dans les considérants en droit. Le Conseil communal s'est déterminé sur ce mémoire le 6 mai 2015.

J.

Par décision incidente du 14 août 2015, l'autorité de céans a rejeté la demande de jonction des recours formulés par les recourants et par d'autres opposants à la modification du PRAC ayant aussi recouru. Elle a par ailleurs rejeté les requêtes de complément de dossier formulées par les recourants, qui demandaient la production de traces écrites des contacts intervenus entre la commune et la société en vue de la réalisation du projet de construction dans la nouvelle zone industrielle, des procès-verbaux des séances durant lesquelles le Conseil communal aurait traité de ce projet, de la maquette de celui-ci, des dossiers des opposants n'ayant pas recouru et d'une version intermédiaire du projet de modification du PRAC. Enfin, elle a rejeté la demande de récusation formulée par les recourants à l'encontre du Conseil communal.

Le recours déposé à la Cour de droit public du Tribunal cantonal contre cette décision a été déclaré irrecevable quant à la jonction des causes et l'administration des preuves, et rejeté en ce qui concerne la récusation du Conseil communal, par arrêt du 21 décembre 2015 (arrêt CDP 2015.217-PROC). Cet arrêt n'a pas fait l'objet d'un recours.

Considérant en droit :

1.

1.1.

Le recours a été déposé dans les formes et délai fixés par les articles 34 et 35 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA) ; du 27 juin 1979.

1.2.

L'article 32, lettre a LPJA prévoit qu'a qualité pour recourir toute personne, corporation et établissement de droit public ou commune touchées par la décision et ayant un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. La jurisprudence rendue en application de cette disposition reconnaît la qualité pour recourir à celui qui subit les conséquences de la décision attaquée dans une mesure et avec une intensité plus grandes que quiconque, sans que les normes invoquées doivent nécessairement être en relation avec les intérêts protégés. Le recourant doit toutefois se trouver dans une relation spéciale, étroite et digne d'être prise en considération avec l'objet de la contestation. En matière de construction, le voisin direct de la construction ou de l'installation litigieuse a en principe qualité pour recourir. De même s'il est certain ou très vraisemblable que l'installation ou la construction litigieuse sera à l'origine d'immissions ■ bruits, poussières, vibrations, lumières, fumée ■ atteignant spécialement les voisins, même situés à une certaine distance, ces derniers peuvent avoir qualité pour recourir (ATF 140 II 214, consid. 2.3 p. 219; 136 II 281, consid. 2.3.1 p. 285). Il incombe au recourant d'alléguer les faits propres à fonder sa qualité pour agir lorsqu'ils ne ressortent pas à l'évidence de la décision attaquée ou du dossier en cause (ATF 133 II 249 consid. 1.1 p. 251).

1.3.

Les recourants habitent ou sont propriétaires de bâtiments situés dans diverses rues du village. Plusieurs d'entre eux sont domiciliés rue E. et rue F., soit à proximité immédiate du site considéré, et possèdent assurément la qualité pour recourir au sens de la jurisprudence précitée. Au vu de la situation en forte pente du village de A., les constructions de la nouvelle zone industrielle pourront être visibles depuis une bonne partie des habitations. Par ailleurs, la notice d'impact étudie les effets du trafic que pourrait générer un parking de 150 places dans la nouvelle zone dans le secteur G., puis sur la H. qui traverse le village et on ne peut pas exclure que certains des recourants en ressentent les effets. Quoiqu'il en soit, le recours doit être déclaré recevable puisque plusieurs recourants habitent ou possèdent des parcelles situées à côté du site considéré.

2.

2.1.

Garanti à l'article 29, alinéa 2 Cst., le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes et de participer à l'administration des preuves essentielles lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 140 I 285, consid. 6.3.1 p. 99 et les références citées). Toutefois, le droit d'être entendu ne peut être exercé que sur les éléments qui sont déterminants pour décider de l'issue du litige. Il est ainsi possible de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes, lorsque le fait dont les parties veulent rapporter l'authenticité n'est pas important pour la solution du cas, lorsque les preuves résultent déjà de constatations versées au dossier ou lorsque le juge parvient à la conclusion qu'elles ne sont pas décisives pour la solution du litige ou qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion. Ce refus d'instruire ne viole le droit d'être entendu des parties que si l'appréciation anticipée de la pertinence du moyen de preuve offert, à laquelle le juge a ainsi procédé, est entachée d'arbitraire (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 p. 99 et les références citées).

L'article 14 LPJA n'offre pas de garantie supplémentaire au justiciable : il prévoit que l'autorité constate d'office les faits et procède, "s'il y a lieu", à l'administration des preuves.

2.2.

Les recourants estiment que leur droit d'être entendu a été violé, du fait du refus d'organiser une visite des lieux, permettant de juger le projet à l'aune de perches-gabarits.

La pose de perches-gabarits est une caractéristique de la procédure d'autorisation de construire et constitue, avec la publication de la demande dans la Feuille officielle, le moyen d'assurer la publicité de cette procédure, de manière à ce que les tiers puissent exercer leur droit d'être entendu. Elle est exigée pour cette procédure par l'article 49 du règlement d'exécution de la loi sur les constructions (RELConstr.), du 16 octobre 1996. Comme le relève le Conseil communal, ce n'est pas le cas pour la procédure d'adoption des plans d'affectation communaux, seule en cause ici, pour laquelle l'article 93 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991, prévoit à la mise à l'enquête publique du plan pendant trente jours au bureau communal. Néanmoins, au vu des arguments du recours, se pose la question de savoir si une vision locale avec l'installation de perches-gabarits signalant les limites extérieures de la construction projetée par la société, qui constitue un exemple de bâtiment rendu possible par les règles applicables à la nouvelle zone industrielle, aurait été justifiée pour l'instruction des oppositions. Elle sera examinée ci-dessous, en relation avec la protection des paysages et des sites.

3.

3.1.

L'article 33 LAT impose aux cantons d'instituer une protection juridique en matière de plans d'affectation et de prévoir "qu'une autorité de recours au moins ait un libre pouvoir d'examen" (art. 33, al. 3, litt. b LAT). Ce libre examen ne se réduit pas à un contrôle complet de la constatation des faits et de l'application du droit; il comporte aussi un contrôle de l'opportunité. L'autorité doit vérifier que la planification contestée devant elle est juste et adéquate. Dans ce cadre, l'autorité cantonale de recours doit toutefois préserver la liberté d'appréciation dont les communes ont besoin dans l'accomplissement de leurs tâches, conformément à l'article 2, alinéa 3 LAT. Cette liberté d'appréciation implique qu'une mesure d'aménagement appropriée doit être confirmée; l'autorité de recours n'est pas habilitée à lui substituer une autre solution qui serait également appropriée. Le contrôle de l'opportunité s'exerce donc avec retenue sur des points concernant principalement des intérêts locaux, tandis que, au contraire, la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être imposée par un contrôle strict. Agit par exemple en violation de l'article 2, alinéa 3 LAT l'autorité de recours qui, fondée sur son pouvoir d'examen en opportunité, annule un plan de quartier qui ne consacre pourtant aucune violation évidente des principes de l'aménagement du territoire (ATF du 26 mai 2015 1C_424/2014, consid. 4.1.1 et les références citées).

3.2.

En droit neuchâtelois, les communes bénéficient d'une liberté d'appréciation suffisamment importante dans l'élaboration et l'adoption des plans d'aménagement pour que leur soit reconnue une autonomie protégée par le droit constitutionnel (arrêt 1C_100/2010 du 4 août 2010), consid. 3.1). Selon l'article 43, alinéa 2 LCAT, les plans d'affectation communaux comprennent les plans d'aménagement communaux. Ceux-ci sont soumis à la procédure d'adoption détaillée aux articles 89 ss LCAT. Les principes et les buts régissant l'aménagement du territoire tels qu'ils résultent de l'article 75 Cst. féd. et des articles 1 et 3

de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire doivent cependant être respectés, de même que les exigences découlant de la législation fédérale sur la protection de l'environnement. Ces principes s'appliquent également lorsque l'autorité de planification révisé un plan d'affectation et substitue à une zone à bâtir existante une zone constructible soumise à un régime différent (arrêt CDP 2012.291 du 19 septembre 2013). Une appréciation correcte de ces principes implique une pesée globale de tous les intérêts en présence, dont la pondération doit être exposée dans la décision de l'autorité (art. 3 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT), du 28 juin 2000) (ATF du 10 octobre 2014 1C_352/2014, consid. 3.1).

4.

4.1.

L'article 1, alinéa 1 LAT impose aux collectivités publiques, en particulier aux communes, de veiller à une utilisation mesurée du sol. Cette exigence a pour fondement la limitation de la consommation de surfaces, par exemple en renonçant à un projet ou en exigeant une certaine densification des surfaces déjà construites ou la réalisation de constructions ou d'installations désaffectées. Il importe également de considérer le lien fonctionnel entre les affectations et les interactions possibles, c'est-à-dire de conserver à long terme la multifonctionnalité du sol. L'article 1, alinéa 2, lettre a, abis, b et bbisLAT demande aux communes de protéger les bases naturelles de la vie, d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, en maintenant une qualité de l'habitat appropriée, de créer un milieu bâti compact, et de créer et maintenir un milieu bâti favorable à l'exercice des activités économiques. L'économie désigne la production, la transformation, la distribution et la vente de biens et de services devant satisfaire des besoins humains en fonction du marché correspondant. Il ne ressort toutefois pas de la lettre bbisque l'aménagement du territoire devrait réserver des terrains à bâtir, artisanaux ou industriels en surnombre. Une telle interprétation ne correspondrait ni au but de l'utilisation mesurée du sol (art 1, al. 1), ni aux critères de délimitations de la zone à bâtir (art. 15). Le contenu spécifique des lettres abiset bbisréside dans cette double contrainte : tenir compte dans la même mesure des exigences de la qualité de l'habitat du point de vue de la population et de la qualité de l'emplacement du point de vue de l'économie et les amener à être compatibles de la manière la plus large possible (Tschannen, in Commentaire LAT, Genève ■ Zurich ■ Bâle 2010, N 15 ss et 33 ad art. 1 et FF 2010 p. 974). Le même auteur souligne que les plans d'affectation et les règlements sur les constructions sont des moyens pour atteindre une mixité adéquate des secteurs d'habitation et de travail et que la lettre bbisn'autorise pas les autorités de planification à prendre des mesures dont le but est de maintenir certaines branches artisanales ou de favoriser certaines structures économiques (Tschannen, op. cit., N. 34 ad art. 1).

4.2.

L'article 3, alinéa 3 LAT prescrit que les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques seront aménagés selon les besoins de la population et leur étendue limitée. La lettre b de cet article commande de préserver autant que possible les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodes, telles que la pollution de l'air, le bruit et les trépidations. Les habitations doivent en conséquence être protégées des affectations bruyantes et polluantes, qui doivent être éloignées des zones d'habitation. C'est ainsi qu'un plan d'affectation qui ne fixe pas les degrés de sensibilité au bruit viole entre autre cet

article. La lettre e du même article prévoit de ménager dans le milieu bâti de nombreuses aires de verdure et espaces plantés d'arbres. Il est mis en œuvre au moyen de zones libre de constructions, puis par les dispositions de protection des arbres et les plans d'aménagement. Cette dernière disposition est particulièrement importante dans les agglomérations (Tschannen, op. cit., art. 4 N. 54-59).

5.

5.1.

L'article 15 LAT, dans sa teneur antérieure à celle entrée en vigueur le 1er mai 2014, classe en zone à bâtir les terrains déjà largement bâtis ou qui seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir.

Le nouvel article 15 LAT prévoit que les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes (al. 1). Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites (al. 2). L'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnées par-delà les frontières communales en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire, en particulier en maintenant les surfaces d'assolement et en préservant la nature et le paysage (al. 3).

L'ancien article 15 était surtout destiné à formuler à l'intention des cantons et des communes les prescriptions nécessaires pour la délimitation initiale de zones à bâtir. Cette première délimitation ayant généralement déjà eu lieu, le nouvel article 15, alinéas 1 et 2 définit les conditions à respecter pour qu'un terrain puisse faire partie de la zone à bâtir. L'article 15, alinéa 3 ajoute à ces critères la nécessité de coordonner le dimensionnement des zones à bâtir à l'échelle cantonale. Quant au nouvel alinéa 4, il fixe des conditions plus restrictives pour les nouvelles affectations en zone à bâtir ; il ne concerne donc pas directement la présente cause (cf. Message du Conseil fédéral relatif à la révision de la LAT, in FF 2010 p. 959ss, p. 981/982; Brahier/Perritaz, LAT révisée, dézonage et indemnisation des propriétaires, in Journées suisses du droit de la construction 2015, p.59).

La révision de la LAT a pour finalité de mettre un frein au mitage du territoire, notamment par la réduction des zones à bâtir surdimensionnées. Ce but doit en principe être atteint par l'adaptation des plans directeurs cantonaux aux prescriptions fédérales, dans un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la révision. Jusqu'à l'approbation de cette adaptation par le Conseil fédéral, les dispositions transitoires interdisent l'augmentation de la surface totale des zones à bâtir légalisées dans le canton concerné (cf. art. 38a, al. 2 LAT). En revanche, dans l'intervalle, les dispositions transitoires ne prohibent pas la mise en œuvre d'une planification conforme aux nouvelles prescriptions de la LAT qui sont directement applicables, comme c'est le cas pour l'article 15 LAT. De plus, en l'occurrence, on ne se trouve pas en présence d'une nouvelle mise en zone mais d'une modification de l'affectation d'une zone à bâtir déjà existante. Le moratoire de l'article 38a, alinéa 2 LAT n'a donc pas d'influence directe sur le présent litige. La vraie question est de savoir si des motifs suffisants permettent de passer d'une zone d'habitation à moyenne densité à une zone industrielle. Dans ce contexte, il conviendra de tenir compte des buts ancrés dans la nouvelle LAT, dont l'application immédiate est commandée par des motifs d'intérêt public (arrêt du 21 avril 2016 du Tribunal cantonal fribourgeois [] n° 602 2015 78, consid. 3a).

5.2.

Les différents éléments à prendre en compte pour déterminer le besoin en terrains à bâtir durant les quinze prochaines années sont la réserve en terrains disponibles dans les zones à bâtir actuelles, l'utilisation passée et future des terrains à bâtir, le développement démographique et économique, l'état et le développement du réseau de transports publics et les possibilités financières et techniques de la commune en matière d'équipement notamment. Comme relevé ci-dessus, il y a encore lieu de tenir compte du développement supra-communal, régional, voire supra-régional. Ces éléments doivent être concrets et l'autorité de planification ne peut se limiter à justifier ses besoins par des affirmations générales (Flückiger/Grodecki, in Commentaire LAT, Genève ■ Zurich ■ Bâle 2010, N. 114 ad art. 15; arrêt précité du Tribunal cantonal fribourgeois, consid. 4c).

Pour déterminer si les zones industrielles répondent aux besoins probables des quinze prochaines années, il importe de connaître de manière précise l'étendue des terrains classés en zones industrielles et artisanales, non seulement sur la commune concernée, mais également sur les communes voisines. Un canton peut ainsi estimer qu'il n'est pas nécessaire que chaque commune dispose d'importantes réserves en terrain industriel et artisanal, et décider plutôt que ces zones soient regroupées pour plusieurs communes en des endroits appropriés, tant du point de vue des moyens de transport public et privés que des immissions (ATF du 2 septembre 2004 1P.179/2004, consid. 3.2 et les références citées; Flückiger/Grodecki, op. cit., N. 117/118 ad art. 15).

5.3.

Enfin, les autorités chargées de l'aménagement du territoire délimitent les zones à bâtir dans leurs plans d'affectation conformément au plan directeur, fondé lui-même sur des études de base définissant l'état et le développement souhaité de l'urbanisation et s'attachant à séparer le territoire à urbaniser de celui qui ne doit pas l'être (art. 4, al. 1 OAT). Toutefois, la planification d'affectation ne doit pas être interprétée comme une activité d'exécution de la planification directrice, mais considérée comme formant un ordre autonome. Les plans directeurs et les plans d'affectation coexistent côte à côte de manière indépendante. Ils forment avec la procédure d'autorisation de construire un ensemble cohérent dont chacune des parties remplit une fonction spécifique (ATF du 22 janvier 2003 publié in RDAF 2005 I p. 585, consid. 4.1 p. 586). Cela ne signifie pas que le plan directeur n'a aucune portée juridique : sa force obligatoire pour les autorités (art. 9, al. 1 LAT) se déploie lorsque le droit applicable prévoit une certaine liberté d'appréciation ou contient des notions juridiques indéterminées. Dans un tel cadre, les autorités exerceront leur liberté d'appréciation à la lumière des principes du plan directeur; pour effectuer une pesée d'intérêts, elles partiront des indications du plan directeur pour déterminer les intérêts territoriaux du point de vue de la collectivité (RDAF 2005 I p. 586; Tschannen op.cit., N. 25ss ad art. 9). En d'autres termes, une certaine souplesse dans l'exigence de conformité au plan directeur est nécessaire : le plan directeur détermine l'orientation future de la planification en précisant notamment les exigences à respecter lors de l'affectation du sol (art. 5, al. 1 OAT). Il ne doit toutefois pas fixer les utilisations du sol avec des déterminations propres à celles qui caractérisent un plan d'affectation et se substituer ainsi au niveau où celui-ci doit se décider (Flückiger/Grodecki, in Commentaire LAT., N. 49 ad art. 15).

5.4.

Selon l'article 47 OAT, la prise en compte des critères de l'article 15 LAT, des buts et principes de l'aménagement du territoire et du plan directeur, ainsi que des exigences

découlant des autres dispositions du droit fédéral, notamment de la législation sur la protection de l'environnement, doit être démontrée par l'autorité qui établit les plans d'affectation dans un rapport fourni à l'autorité cantonale chargée de les approuver (art. 26, al. 1, LAT). L'article 47, alinéa 2 LAT a fait l'objet d'une modification correspondant à celle de l'article 15 LAT, en ce sens que le rapport doit notamment exposer quelles réserves d'affectation subsistent dans les zones à bâtir existantes et quelles mesures sont nécessaires afin de les mobiliser. Cette exigence n'est toutefois pas vraiment nouvelle, puisque dans son ancienne teneur, cet alinéa prévoyait déjà que le rapport devait présenter les réserves subsistant dans les territoires déjà largement bâtis et indiquer comment elles seraient judicieusement utilisées (arrêt du Tribunal cantonal jurassien du 16 septembre 2016 ADM 129/2015, consid. 3.2.1.).

6.

6.1.

Le plan d'aménagement communal prévoit une zone pour la réalisation du projet du type de celui envisagé, à savoir la zone industrielle. Au vu de ses dimensions, le projet ne saurait s'inscrire dans aucune autre zone tant du point de vue des objectifs visés par chacune d'entre elles selon la réglementation communale, que par les valeurs chiffrées auxquelles elles obéissent. Par ailleurs, une jurisprudence récente admet que la législation neuchâteloise laisse peu de marge de manœuvres aux communes, qui doivent choisir prioritairement le plan d'aménagement partout où il peut l'être, et non pas recourir au plan spécial, afin d'éviter que les options fondamentales du premier nommé soient contournées par des adoptions successives de plans spéciaux ponctuels suivant des intérêts plus particuliers (arrêt du Tribunal fédéral 1C_800/2013, du 29 avril 2014).

6.2.

Le rapport justificatif à l'appui des modifications du plan d'aménagement dans le secteur B. analyse les données actuelles du site (situation générale, état foncier, accessibilité, équipements, réglementation actuelle de la zone) et décrit l'avant-projet de manufacture qu'avait proposé la société. Partant de cette description, il énonce les adaptations du plan d'aménagement rendues nécessaires pour la réalisation de ce projet et pour assurer son intégration dans le site, et donne quelques indications sur le respect des normes environnementales (bruit dû à l'activité industrielle et au trafic routier, stationnement) et sur les accès. Le tout est formulé brièvement.

En réponse à des remarques émises lors de la procédure d'information et participation, il justifie le choix de l'implantation de la nouvelle zone industrielle en ces termes : "Le plan d'aménagement propose plusieurs secteurs en zone industrielle, cependant la plupart sont déjà en grande partie construits ou les surfaces encore disponibles sont trop petites ou non disponibles. Le secteur B. a une surface [de] 15'948 m² qui permet l'implantation de la nouvelle usine et les terrains sont directement disponibles".

Enfin, il se réfère à la fiche E_11 du plan directeur "Localiser judicieusement les activités économiques et valoriser les pôles de développement", en rappelant que l'un des principes d'aménagement préconisé par ce document est de privilégier de manière générale la mixité fonctionnelle dans les zones urbaines existantes. Relevant que la commune adapte son plan d'aménagement pour accueillir une entreprise, sans étendre sa zone d'urbanisation et en adoptant des solutions quant aux problématiques environnementales préconisées dans la

notice d'impact, il considère que la modification litigieuse est correctement traitée. Ces termes sont repris du préavis de synthèse du SCAT.

6.3.

Il ressort du plan d'aménagement communal que la commune de A. compte déjà des parcelles en zone industrielle, non pas accolées au secteur B., mais au sud-ouest du village, à I., à J. et à K. (art. 12.01, al. 2 RA). Le rapport justificatif se borne à constater que leur surface disponible ne permet pas l'implantation d'un projet tel que celui qu'avait la société et affirme qu'un projet de ce type est important pour le développement économique de la commune et de la région (p. 3). Les mêmes propos figurent dans le rapport du Conseil communal au Conseil général, des 10 et 23 avril 2012, qui souligne que l'implantation d'une entreprise à haute valeur ajoutée, "donnera la possibilité de valoriser les compétences de la région dans son domaine de prédilection, la microtechnique, et de renouveler et diversifier le tissu économique régional en créant de nombreux emplois et de continuer à soutenir [les] différents commerces". Il s'agit là d'affirmations générales, axées sur le projet que la société avait à l'origine, qui n'a pas été réalisé. Désormais, rien n'indique que la nouvelle zone industrielle accueillerait une entreprise de joaillerie. De plus, quel que soit le type d'entreprise qui pourrait s'implanter dans le secteur, le dossier ne contient pas de données chiffrées sur les perspectives de développement économique qui peuvent raisonnablement être envisagées pour la commune dans les 15 ans à venir et sur les surfaces actuellement disponibles pour y parvenir. Cet examen doit non seulement avoir lieu dans une optique communale mais aussi à l'échelle régionale et tout particulièrement en prenant en considération les villes voisines [], qui comptent des zones industrielles et des zones d'activités économiques. Un tel examen à l'échelle supra-communale est désormais expressément exigé par l'article 15, alinéa 3 LAT. Par ailleurs, si le rapport justificatif souligne que la modification du plan d'aménagement permet d'accueillir une activité industrielle sans étendre la zone à bâtir de la commune, il n'établit pas que cette zone est à ce jour correctement dimensionnée (art. 15, al. 2 LAT). Enfin, le rapport justificatif n'aborde pas la question de savoir si l'emplacement de la zone industrielle est judicieusement choisi en termes d'accessibilité par les transports publics. Encore une fois, les justifications contenues dans le dossier se rapportent uniquement au bâtiment anciennement projeté par la société, ce qui fait craindre que des terrains en zone industrielle soient réservés en surnombre, sans égard aux réels besoins de la population (art. 3, al. 3 LAT). Une telle solution n'entre pas dans le cadre des buts et principes d'aménagement du territoire rappelés plus haut, en particulier celui de l'utilisation mesurée du sol.

6.4.

Le plan directeur devrait faire mention des projets spécifiques lorsqu'ils ont des effets importants sur l'organisation du territoire, parce qu'ils présentent une emprise au sol importante, qu'ils sont sources d'immissions considérables ou encore qu'ils génèrent un fort trafic et requièrent un équipement lourd (ATF 137 II 254). La fiche de coordination E_11 du plan directeur cantonal est consacrée à la localisation des activités économiques et à la valorisation des pôles de développement. Elle fait état de la mise en œuvre des principes d'aménagement et de coordination valables pour toutes les autorités. Elle énumère les pôles de développement d'intérêt cantonal que sont O., la zone Littoral Ouest des Buchilles et la zone Littoral Est, qui sont destinés à recevoir des activités à haute valeur ajoutée et valorisant l'image du canton. Ce type de pôle comprend également les pôles technologiques du CSEM (Neuchâtel) et de Néode (La Chaux-de-Fonds) plus particulièrement destinés à la

recherche et au transfert technologique qui complètent le dispositif, et cite les pôles spécifiques d'intérêt cantonal ou régional, à savoir Cernier, Cornaux-Cressier, Les Saignoles et Couvet-Buttes, qui présentent une importante réserve de capacité et sur lesquels les collectivités disposent d'une maîtrise foncière importante. La fiche en question précise qu'on limitera les possibilités d'implantation de grandes entreprises et de création de nouvelles zones d'activités dans des périmètres qui ne s'y prêtent pas du point de vue de l'urbanisation et des transports. Quant à la fiche E_12, qui concerne la concentration d'un développement mixte à proximité des gares bien desservies, elle ne saurait entrer en ligne de compte, la commune de A. ne disposant pas d'une gare répondant à cette qualité.

La doctrine enseigne qu'un projet porteur de larges effets spatiaux sur l'affectation, l'équipement et l'environnement ne peut s'implanter de manière responsable dans l'espace que s'il a été dûment pris en compte et intégré dans la planification directrice. Dans le cas contraire, l'exigence du processus de planification prévu par le droit sur l'aménagement du territoire, qui garantit une prise en considération globale de l'aménagement, serait bafouée (Tschannen, op. cit. art 9, N. 34).

Certes, la doctrine et la jurisprudence n'excluent pas de petits écarts de la part des organes subordonnés (ATF 119 Ia 362 ■ JT 1995 p. 432). Toutefois, comme cela a déjà été souligné, la commune de A. adapte son plan d'aménagement local pour accueillir une entreprise bien définie sur une surface de quelque 16'000 mètres carrés, alors que d'autres secteurs existent en zone industrielle, mais qu'ils sont selon ses dires trop petits, voire pas disponibles. En l'occurrence cependant, l'extension de la zone industrielle a été voulue pour un projet particulier, qui ne se fera pas. En raison du renoncement à ce projet, il est difficile, voire impossible de justifier une telle modification, qui ne correspond pas aux principes de localisation des pôles de développement admis dans la fiche précitée du plan directeur.

Pour ces motifs déjà, le recours doit être admis. Le Conseil d'État examinera toutefois les autres arguments soulevés dans le recours, en particulier ceux qui ont trait l'intégration dans le paysage, principe d'aménagement du territoire inscrit à l'article 3, alinéa 2, lettre b LAT.

7.

7.1.

Les recourants soutiennent que l'inscription de la commune de A. dans l'inventaire ISOS fait obstacle à la modification du plan d'aménagement.

Le Conseil fédéral établit, après avoir pris l'avis des cantons, des inventaires d'objets d'importance nationale (art. 5, al. 1 LPN). L'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral tel que l'IFP indique que l'objet mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible, y compris au moyen de mesures de reconstitution ou de remplacement adéquates (art. 6, al. 1 LPN). Ce principe vaut également pour les objets inscrits à l'ISOS, qui est également invoqué en l'occurrence. Si l'accomplissement d'une tâche de la Confédération peut altérer sensiblement un objet inscrit dans ces inventaires fédéraux ou soulève des questions de fond, la Commission fédérale des monuments historiques (CFMH), pour l'ISOS, ou la CFNP, pour l'IFP, établit obligatoirement une expertise à l'intention de l'autorité de décision (art. 7, al. 2 LPN). Hors des objets inscrits aux inventaires au sens de l'article 5 LPN, ces commissions restent libres d'établir une expertise de leur propre chef, dans "des cas importants" (art. 8 LPN). Ces cas doivent toutefois être liés à l'exercice d'une tâche de la Confédération. Dans

l'accomplissement des tâches cantonales et communales, il n'existe pas d'exigences formelles dans la LPN et ses articles 7 et 8 ne sont pas applicables (Largey, La protection du patrimoine bâti, in RDAF 2012 I p. 281ss, p. 296/297). Or, bien que le processus d'aménagement agisse sur la nature et le paysage, l'aménagement du territoire en tant que tel est un domaine de compétence cantonale. Dès lors, les plans d'affectation généraux, qui définissent l'affectation du sol du territoire communal, n'entrent en principe pas dans la notion de tâche fédérale au sens de l'article 2 LPN, à moins que la planification porte sur un secteur comprenant des objets que les cantons doivent impérativement protéger en vertu du droit fédéral, tels que des biotopes d'importance nationale, régionale ou locale ou des sites marécageux (Bovay/Kilani, Le contrôle incident des plans d'affectation lors de la procédure de permis de construire, in RDAF 2016 I p. 32ss, 38/39; Zufferey, in Commentaire LPN, Zurich 1997, N. 38 ad art 2). Tel n'est pas le cas en l'occurrence, de sorte qu'on ne saurait définir sur la base de l'article 8 LPN si une expertise par une commission fédérale s'impose. Il en va de même en application de l'article 7 LPN.

Néanmoins, selon les articles 17a LPN et 25, alinéa 1, lettre e de l'ordonnance sur la protection de la nature et du paysage (OPN), du 16 janvier 1991, la CFMH et la CFNP ont pour tâche d'établir, de leur propre chef ou à la demande de tiers, des expertises spéciales pour des projets qui, sans constituer une tâche de la Confédération au sens de l'article 2 LPN, pourraient porter préjudice à un objet figurant dans un inventaire de la Confédération ou ayant une importance particulière sur un autre plan. Le Conseil d'État vérifiera donc, sur la base du dossier, si la modification du PRAC risque de porter atteinte aux objets ISOS et IFP concernés.

7.2.

En tant qu'inventaires au sens de l'article 5 LPN, l'ISOS et l'IFP sont assimilés matériellement à des conceptions et à des plans sectoriels au sens de l'article 13, alinéa 1 LAT. Dans le cadre de leur obligation générale de planifier de l'art. 2 LAT, les cantons doivent tenir compte, dans leur planification directrice, de ces inventaires en tant que forme spéciale des conceptions et plans sectoriels de la Confédération (art. 6, al. 4 LAT). En raison de la force obligatoire des plans directeurs pour les autorités (art. 9 LAT), les conditions de protection figurant dans les inventaires fédéraux se retrouvent dans les plans d'affectation (art. 14ss LAT). En principe, les inventaires doivent être transcrits dans les plans directeurs cantonaux, puis dans la planification locale au moyen des instruments prévus à l'art. 17 LAT. Ces mesures lient ainsi non seulement les autorités dans l'exécution de leurs tâches, mais également les particuliers (ATF "Rüti" 135 II 209, consid. 2.1 p. 213 ■ JT 2010 I p. 712ss; ATF 1C_545/2014 du 22 mai 2015, consid. 5.3 et 1C_130/2014 du 6 janvier 2015, consid. 3.2). Les inventaires ISOS et IFP doivent être pris en considération dans la pesée des intérêts de chaque cas d'espèce ■ y compris lors de l'accomplissement de tâches purement cantonales et communales ■, en tant que manifestation d'un intérêt fédéral (Largey, op. cit., p. 295). Une atteinte demeure possible lorsqu'elle n'altère pas l'identité de l'objet protégé ni le but assigné à sa protection; celui-ci découle du contenu de la protection mentionné dans l'inventaire et les fiches qui l'accompagnent (Largey, op. cit. p. 292 et 295; Leimbacher, in Commentaire LPN, N. 5ss ad art. 6; ATF 1C_276/2015 du 29 avril 2016, consid. 3.1).

7.3.

Selon l'annexe de l'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS), du 9 septembre 1981, A. est inventorié parmi les sites d'importance nationale en tant que village urbanisé. La description de cet objet dans l'inventaire met en évidence les remarquables qualités de situation du village sur le versant nord de P., en particulier la silhouette étagée de son noyau historique, mise en évidence par des prés encore bien dégagés en aval. Ce noyau historique englobe les maisons de la rue F. en bordure du site B., dont il est séparé par des jardins qui soulignent son périmètre. Les excellentes qualités spatiales du village dans son ensemble, ordonné selon une trame orthogonale planifiée au 19^{ème} siècle après un incendie, sont relevées dans la description de l'inventaire, de même que ses hautes qualités historico-architecturales, dues "à la grande homogénéité de la substance formée de maisons horlogères remontant en majeure partie au milieu du 19^{ème} siècle". Quelques exemples de fabriques datant de la première moitié du 20^{ème} siècle, situées hors du noyau historique, ainsi que des bâtiments tels que l'ancienne maison de l'opticien de la rue E., à proximité immédiate du site B. sont également signalés. L'inventaire formule diverses recommandations pour la sauvegarde du village, notamment en préconisant de concentrer son développement "sur les coteaux en amont de la route qui vient du col L., ceci afin de préserver au maximum la silhouette échelonnée du périmètre historique". La fiche R_35 du plan directeur cantonal "Protéger et valoriser le patrimoine culturel" reporte sur une carte les sites du canton figurant à l'ISOS et fixe comme principe d'aménagement et de coordination qu'ils doivent être pris en compte dans les processus de planification.

7.4.

Dans le plan d'aménagement actuel, le noyau historique du village est classé en zone mixte de l'ancienne localité, qui contient des prescriptions destinées à préserver le caractère architectural et esthétique du centre du village et à respecter sa structure originale (art. 11.01.02, al. 1 RA). Une zone de verdure englobant les jardins cités plus haut sépare cette zone du site B.. Elle est réservée aux activités de détente et de délasserment. Seuls des bâtiments enterrés ou nécessaires à l'entretien de la zone et de ses jardins y sont autorisés (art. 13.03 RA) et elle se trouve dans le périmètre de protection du site bâti. Les constructions de moyenne densité sont actuellement autorisées sur le secteur B., qui est toutefois en partie inclus dans le périmètre de protection du site bâti, sur une largeur de l'ordre de 30 à 45 mètres à compter de la limite de la zone de verdure. Ce périmètre renforce la sauvegarde de l'aspect du noyau historique. En effet, il a pour objectifs d'assurer un développement tenant compte des qualités architecturales de l'ancienne localité ou d'autres constructions présentant des qualités architecturales ou historiques et d'assurer les dégagements nécessaires à la mise en valeur du site (art. 9.03.02 RA). L'article 9.03.03, alinéa 2 RA prévoit en particulier que "l'aspect général ne doit pas souffrir de ruptures brusques avec le site (genre et orientation des toitures, matériaux, couleurs) et que "la confusion avec sa typologie (architecture d'accompagnement) doit être évitée". Au vu de leur contenu, ces diverses dispositions concrétisent les objectifs de sauvegarde définis par l'ISOS.

La modification du PRAC laisse subsister la zone de verdure actuelle et déplace le périmètre de protection du site bâti à la limite de celle-ci, en limite d'un mur de soutènement en pierre (cf. rapport justificatif, ch. 4.3 p. 9), de sorte qu'il ne s'applique plus aux parcelles qu'il est prévu d'affecter à la nouvelle zone industrielle. Ce déplacement a en particulier pour conséquence que l'article 12.01.08 RA, qui interdit les toits plats dans les parties de la

zone industrielle englobées dans le périmètre de protection du site bâti, ne s'applique plus dans le secteur B.. En ce qui concerne les dimensions des constructions, les implications d'un passage de la ZHMD à la zone industrielle prévue pour B. sont décrites ci-dessus (cf. litt. A et B.a.). Selon le rapport justificatif, le déplacement du périmètre de protection du site bâti doit permettre de construire des bâtiments à toits plats, de manière à "préserver au mieux les vues depuis le vieux village vers N., avec des toits plats dont la hauteur sera limitée (en évitant notamment les faîtes d'une hauteur potentielle de 14 mètres). En outre, les toits plats mettront en évidence, par contraste, les bâtiments du vieux village". Par ailleurs, le rapport justificatif souligne que "pour répondre aux objectifs généraux des instruments modifiés (PPSB)[]", le nouvel article 12.01.09, alinéa 3 RA applicable au secteur B. exige diverses mesures d'aménagement (architecture et aménagements extérieurs de qualité, toitures végétalisées préservant la qualité des vues sur N. depuis le vieux village, bâtiments présentant un décrochement ou des césures en façade nord au minimum tous les 110 mètres, sauvegarde des vues sur N. depuis le vieux village et sur le vieux village depuis le chemin piéton public reliant N. à celui-ci, maintien du mur en pierres sèches). Ces règles précises doivent assurer la préservation du patrimoine (cf. rapport justificatif, ch. 4.3 p. 9 et ch. 5 p. 12) et le Conseil communal est d'avis qu'elles excluent toute atteinte aux objectifs poursuivis par l'ISOS.

7.5.

Le rapport justificatif au sens de l'article 47, alinéa 1 OAT doit démontrer la prise en considération adéquate des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération. Si, en l'espèce, le rapport justificatif ne cite pas expressément l'ISOS, il énumère malgré tout les moyens que la commune entend mettre en place pour se conformer aux objectifs de cet inventaire avec la nouvelle zone industrielle. Il contient un photomontage établi sur la base du projet de construction de la société, selon lequel un tel bâtiment, situé en contrebas du vieux village et pourvu d'une toiture plate, n'empêchera pas de disposer d'une vue complète sur le noyau historique (cf. également le photomontage se trouvant sur l'invitation à la séance d'information à la population du 15 mai 2012). Ce point a été confirmé par l'architecte-conseil de la commune, qui a précisé lors de la vision locale que le haut du mur (de soutènement) bordant le site se trouverait à peu près à la hauteur de l'attique du bâtiment et au-dessus de sa toiture. A cet endroit, un bâtiment d'une longueur de 180 mètres et à toiture plate, même aménagé de la façon la plus discrète possible, représente une rupture par rapport à l'architecture des bâtiments environnants visibles sur le photomontage du rapport justificatif, qui comportent des toitures à pans, sont de style néoclassique (description de l'inventaire ISOS, p. 11) et dont la masse est beaucoup moins imposante. Cette rupture a d'ailleurs été mise en évidence par le bureau d'urbanisme auteur de la modification du PRAC, lors de la séance du Conseil général du 23 avril 2012 (cf. procès-verbal de ladite séance, p. 10). Les prescriptions de la nouvelle zone constituent également une rupture par rapport à la petite maison qui se trouve sur la parcelle [a], englobée dans la nouvelle zone industrielle (cf. annexe 3 du rapport justificatif, vue de la partie inférieure du site). De plus, l'architecture de fabriques horlogères plus anciennes, citées dans l'inventaire et visibles par exemple à l'extrême droite de l'image qui figure au rapport justificatif, est davantage comparable à celle des maisons du noyau historique qu'à celle du ou des bâtiments que pourrait accueillir la nouvelle zone industrielle. Certes, le tissu urbain de A. et des villes voisines est caractérisé par la présence de fabriques horlogères. Toutefois, la société ayant renoncé à son projet, rien ne garantit que la nouvelle zone accueillera une activité horlogère

(nouvel article 12.01.9, alinéa 3 RA). En conclusion, même si le secteur concerné est déjà ouvert à la construction aujourd'hui, sa nouvelle affectation constitue un développement considérable du village, à l'extérieur des lieux préconisés par les recommandations de l'ISOS. Une atteinte aux buts de protection définis par l'ISOS ne peut donc pas être exclue. Or, si le préavis de synthèse du SCAT sur la modification du PRAC insiste sur la nécessité de démontrer l'intégration au site des bâtiments de la nouvelle zone industrielle, il ne fait pas mention d'un préavis spécifique qui aurait été donné à ce sujet, par exemple par l'office du patrimoine et de l'archéologie.

7.6.

En ce qui concerne l'IFP, la vallée de N. est décrite dans cet inventaire comme une vallée pittoresque taillée profondément entre les hauts plateaux des Franches-Montagnes et de la Franche-Comté. L'inventaire mentionne comme éléments caractéristiques la rivière de N., ses rives naturelles intactes et ses petites îles, les forêts de ravin, les rochers, les prairies et marais comportant une flore particulière et la faune qui comprend des espèces rares. La modification du PRAC, qui concerne des parcelles situées à côté du périmètre de l'IFP, ne portera pas d'atteinte directe à ces éléments naturels. Par ailleurs, selon les schémas des vues sur N. figurant dans le rapport justificatif, la présence des constructions admises dans la nouvelle zone industrielle n'empêchera pas ces vues. Toutefois, la protection prévue par l'article 6 LPN ne s'applique pas seulement lorsqu'un projet touche directement un objet inventorié et lorsqu'il est prévu à l'intérieur de son périmètre, mais également lorsqu'un objet protégé est menacé par des travaux qui doivent se faire en bordure ou en dehors de l'objet (Leimbacher, Importance des inventaires fédéraux de protection de la nature et du paysage et leur application dans l'aménagement du territoire, Mémoire ASPAN No 71 2001, p. 64). Dans le cas présent et compte tenu des sensibilités en jeu, on ne peut pas exclure un impact paysager des constructions à venir par rapport à la vue globale dont on disposera sur l'objet figurant à l'IFP, même si la nouvelle zone industrielle permettra de garder la vue sur la vallée N. depuis les coteaux du village.

7.7.

Dans ces conditions, force est d'admettre qu'il aurait été opportun de soumettre la modification du PRAC à la CFNP mais aussi à la CFMH, pour s'assurer de sa compatibilité avec les objectifs de protection définis par l'IFP et l'ISOS et que le recours doit être admis sur ce point également. C'est dans le cadre de l'expertise des commissions que l'opportunité de donner une idée d'un projet rendu possible par la nouvelle zone industrielle par la pose de perches-gabarits aurait dû être examinée.

8.

Le rapport justificatif n'aborde pas la question de savoir si l'emplacement de la zone industrielle est judicieusement choisi en termes d'accessibilité par les transports publics. Les justifications contenues dans le dossier se rapportent au bâtiment projeté mais qui ne sera pas construit. Ainsi peut-on légitimement penser que des terrains en zone industrielle sont réservés en surnombre, sans égard aux réels besoins de la population (art. 3, al. 3 LAT). Une telle solution n'entre pas dans le cadre des buts et principes d'aménagement du territoire tels que relatés plus haut, en particulier celui de l'utilisation mesurée du sol. Quant à la question du trafic et de l'aménagement de places de parc, elle ne saurait se résoudre sur les bases des données d'un projet qui ne se réalisera pas.

9.

9.1.

Au vu de ce qui précède, le recours doit être admis et la décision attaquée annulée. La modification partielle du plan d'aménagement communal dans le secteur B. ne pourra pas être approuvée (art. 96, al. 1 LCAT).

9.2.

La présente décision est rendue sans frais, les communes en étant dispensées (art. 47, al. 2 LPJA). L'avance de frais de 1'210 francs versée par les recourants leur sera restituée.

9.3.

Vu l'issue du recours, les recourants, qui ont fait appel à une mandataire professionnelle, ont droit à des dépens. Leur montant doit être déterminé en application du décret fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative (TFrais), du 6 novembre 2012, selon lequel les honoraires sont fixés en fonction du temps nécessaire à la cause, de sa nature, de son importance, de sa difficulté, du résultat obtenu ainsi que de la responsabilité encourue par le représentant (art. 60, al. 2 et 69 TFrais). La mandataire des recourants a déposé son mémoire de frais et honoraires le 17 août 2016. Celui-ci porte sur un temps total de 99 heures et 35 minutes, à partir du mois de mai 2012. L'activité déployée ne peut concerner que la procédure s'étant déroulée devant l'autorité de céans depuis la date de la décision communale du 20 janvier 2014. En outre, il y a lieu de tenir compte de l'arrêt de la Cour de droit public, du 21 décembre 2015 qui a déclaré irrecevable le recours des intéressés contre la décision incidente du Conseil d'État, du 14 août 2015, relative à la jonction de causes et à l'administration des preuves et rejeté celui-ci s'agissant de la récusation des membres du Conseil communal (arrêt CDP 2015.217). Or ces éléments prennent une place non négligeable dans le recours interjeté et qui donne lieu à la présente décision. De plus, il y a lieu de tenir compte du fait que la mandataire avait une connaissance approfondie du dossier puisque son étude était intervenue précédemment durant la procédure d'opposition (arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal CDP.2009.214 du 10 mai 2011). Tout compte fait, en se basant pour l'essentiel sur la page 6 du mémoire d'honoraires (procédure), on peut retenir à 25 le nombre d'heures consacré au recours proprement dit. Au tarif horaire de 250 francs retenu par le Tribunal cantonal, les honoraires peuvent être fixés à 6'250 francs. A ce montant, il convient d'ajouter les frais et débours par 625 francs (art. 65 TFrais), et la TVA (8%), soit au total 7'425 francs, à charge de la commune de A..

Par ces motifs, le Conseil d'État

décide :

1. Le recours est admis et la décision de la commune de A. du 20 janvier 2014 est annulée.
2. La présente décision est rendue sans frais.
3. L'avance de frais de 1'210 francs payée par les recourants leur est restituée.
4. Une indemnité de dépens de 7'425 francs tout compris est allouée aux recourants, à charge de la commune de A..

Neuchâtel, le 3 mai 2017

Au nom du Conseil d'état :

Le président, La chancelière,

J.-N. Karakash S. Despland

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