

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2014.88 vom 3. Mai 2017

Ne Jurisprudence Adm, 2017-05-03, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2014.88

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2014.88 du 3 mai 2017

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2014.88 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 opposés à la modification du PRAC et à la demande de permis de construire, les intéressés ont recouru contre la levée de leur opposition. 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. La décision précise aussi que c'est à juste titre que le Conseil communal a renoncé à exiger un plan de quartier dans le cas d'espèce, que la nécessité de réduire la distance des constructions par rapport à la forêt n'est pas clairement établie, que l'attribution d'un degré de sensibilité au bruit III à la zone industrielle est conforme à l'OPB et qu'une étude géologique n'était pas nécessaire pour envisager le classement en zone industrielle. 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 des A. sont situés dans un secteur de la commune nommé B., au nord-ouest 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, de 10 mètres pour la hauteur à la corniche et de 14 mètres pour la hauteur au faite (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 de B., la modification prévoit d'une part 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). D'autre part, elle exige des mesures particulières, 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 F. 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 concerne actuellement ces deux parcelles 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 la société D. est annexé au rapport justificatif, ainsi qu'une notice d'impact sur l'environnement du 10 avril 2012, effectuée 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. (ci-après : D., respectivement 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 la société. 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.

La mise à l'enquête publique de la modification du PRAC a donné lieu à une série d'oppositions, notamment de la part de X. et consorts (ci-après : X. et consorts, respectivement les opposants ou les recourants). Ceux-ci ont allégué que cette modification était contraire au plan directeur cantonal, basée sur un rapport justificatif insuffisant et établie en violation de l'article 15 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979, définissant la zone à bâtir. Ils l'ont également jugée incompatible avec la protection des paysages et des sites et mal intégrée au site environnant, en relevant que le village A. est inscrit à l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS) et se trouve à proximité immédiate de la vallée de F., qui figure à l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP). Par rapport à cet inventaire, ils ont demandé que le Conseil communal sollicite une expertise de la commission fédérale de la nature et du paysage (CFNP). Ils ont également demandé que la soumission du secteur B. à l'établissement préalable d'un plan de quartier soit maintenue. Ils se sont enfin opposés à la demande de permis de construire, en reprenant pour l'essentiel les motifs invoqués dans leur opposition à la modification du PRAC.

Dans un mémoire rédigé en son seul nom et dirigé tant contre la modification du PRAC que contre la demande de permis de construire, Mme C. (ci-après : la voisine, ou également désignée par "les opposants" ou "les recourants") a encore contesté les modifications du périmètre de protection du site bâti, de la distance par rapport à la forêt, de la hauteur moyenne de corniche et du degré de sensibilité au bruit. Elle a craint que la modification du PRAC ne constitue un précédent qui lierait la commune par rapport à d'autres architectes ou promoteurs et s'en est prise au nombre de places de travail, disproportionné par rapport au nombre d'habitants de la commune, que créerait le projet litigieux.

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.

E.a.

Le Conseil communal a levé les oppositions de X. et consorts à la modification du PRAC par décision du 4 février 2014, en reconnaissant leur qualité pour agir mais en rejetant tous leurs arguments. A cette occasion, il a souligné que le seul objet de ces décisions était la modification du PRAC et que les oppositions à la demande de permis de construire feraient l'objet d'une décision ultérieure, une fois le changement d'affectation du secteur B. entré en force. Il a dès lors expliqué que s'il n'avait pas donné suite à la demande des opposants d'installer des perches-gabarits pour la vision locale, c'est qu'une telle démarche n'était exigée que pour le traitement des demandes de permis de construire. Il a en outre souligné que la société avait toujours annoncé qu'elle poursuivrait d'autres projets de construction en parallèle à celui de A. et qu'il n'était donc pas nécessaire d'investiguer davantage sur ses intentions.

Partant du principe que la force obligatoire du plan directeur cantonal est limitée, le Conseil communal a retenu que ce document ne prévoit pas une interdiction de développer des activités économiques hors des pôles de développement définis par sa fiche E_11 "Localiser judicieusement les activités économiques et valoriser les pôles de développement", mais constate plutôt que la présence d'activités liées au savoir-faire microtechnique dans le tissu urbanisé et à proximité des lieux d'habitation est une caractéristique de l'Arc jurassien. En ce qui concerne la fiche E_12 "Privilégier la concentration d'un développement mixte à proximité des gares bien desservies", il a relevé qu'elle avait perdu son actualité suite au refus du projet TransRUN en votation populaire et que la gare de A. était en tous les cas mieux desservie que celle de E., pourtant qualifiée de bien desservie en transports publics par ladite fiche. Il a enfin estimé que la modification du PRAC, qui formule diverses exigences pour l'intégration urbanistique et architecturale des constructions de la zone industrielle, ne compromettrait pas les objectifs fixés par la fiche R_38 "Créer des parcs naturels régionaux", qui vise la création et l'exploitation du Parc naturel régional de F..

S'agissant du rapport justificatif, le Conseil communal a considéré qu'il n'avait pas à contenir des données statistiques sur l'évolution de la population résidentielle depuis 1900, l'évolution du nombre de frontaliers depuis 1990 ou le nombre d'emplois liés à l'horlogerie durant les 50 dernières années, ces éléments n'étant pas pertinents dans le cas d'espèce. Il en a jugé de même quant à un inventaire des terrains libres de construction dans la zone industrielle actuelle, l'essentiel étant que le rapport justificatif démontre que l'affectation en zone industrielle des parcelles de B. satisfait aux exigences de l'article 15 LAT. Il a en outre souligné que ce rapport contient un chapitre consacré aux remarques émises par la population lors de la procédure d'information et de participation précédant la mise à l'enquête publique et que la modification du PRAC avait de toute manière été acceptée en votation populaire. Il a enfin relevé que le rapport démontre la conformité de la modification litigieuse aux buts et aux principes de l'aménagement du territoire, puisqu'il traite de la nécessité de créer une zone industrielle sur les parcelles concernées et de modifier le périmètre de protection du site bâti, de la modification du degré de sensibilité au bruit, de la distance des constructions par rapport à la forêt et du respect des normes environnementales. Observant que la modification du PRAC avait été préavisée favorablement par le service de l'aménagement du territoire (ci-après : SCAT), il a renvoyé à la page 12 du rapport justificatif établissant de manière précise la nécessité de créer une nouvelle zone industrielle, ainsi qu'aux pages 9 et 13 de ce document, justifiant le classement de l'article A. dans ladite zone.

Le Conseil communal a encore exposé que les communes avaient la possibilité et non l'obligation de soumettre certains secteurs à l'élaboration d'un plan de quartier avant toute construction, qu'une telle règle peut être abrogée par un acte normatif de même rang et que les exigences strictes régissant en l'espèce l'intégration dans le site des constructions de la nouvelle zone industrielle, de même que la notice d'impact élaborée, permettaient d'atteindre les mêmes buts qu'un plan de quartier.

Il a encore admis que les terrains concernés, déjà classés en zone à bâtir, devaient de ce fait être considérés comme aptes à la construction, sans nouvel examen. Les parcelles actuellement en zone industrielle étant pour la plupart déjà construites, trop petites ou non disponibles, il en a tiré la conclusion que la création de la zone litigieuse sur les terrains concernés était nécessaire pour répondre aux besoins des 15 années à venir, au sens de l'article 15 LAT.

S'agissant de l'inventaire ISOS, le Conseil communal a remarqué que les terrains concernés ne faisaient pas partie du noyau historique du village évoqué dans les fiches de l'inventaire et que la hauteur maximale à la corniche de 12,5 mètres fixée pour la nouvelle zone industrielle, ainsi que les exigences élevées en matière d'intégration des bâtiments (aménagement extérieurs de qualité, préservation d'un mur de pierres sèches et des vues sur F. depuis le vieux village) éviteraient toute atteinte aux objectifs poursuivis par l'ISOS. Il a ajouté qu'il ne voyait pas en quoi le trafic routier dû aux travailleurs frontaliers, invoqué par les opposants, pourrait porter atteinte à ces objectifs. Quant à la vallée de F. citée à l'inventaire IFP, il a souligné que cet objet ne touchait pas les parcelles concernées par la modification du PRAC, qu'aucune base légale n'imposait de respecter une "zone-tampon" par rapport aux objets de l'IFP et que la création de la zone industrielle ne constituait pas un cas important permettant de requérir une expertise de la CFNP, au sens de l'article 8 de la loi sur la protection de la nature (LPN), du 1er juillet 1966.

E.b.

Par décision du 4 février 2014 également, le Conseil communal a levé l'opposition de la voisine. Dans la mesure où cette opposante invoquait des arguments semblables à ceux de X. et consorts, on peut renvoyer aux développements ci-dessus.

Par ailleurs, le Conseil communal a retenu que le périmètre de protection du site bâti était une disposition communale, susceptible d'être modifiée par les autorités communales compétentes sans violer aucune disposition cantonale ou fédérale. Il a dès lors rejeté cet argument, en attirant l'attention sur les exigences en matière d'intégration urbanistique formulées par la réglementation de la nouvelle zone industrielle. Il a ajouté que la réduction de la distance des constructions par rapport à la forêt avait été préavisée favorablement par le SCAT et par le service de la faune, des forêts et de la nature (ci-après : SFFN) et qu'elle ne concernait pas la voisine, qui n'occuperait pas les futures constructions que cette distance a pour but de protéger. Il a précisé que la hauteur fixée pour les bâtiments de la nouvelle zone industrielle, de 12,5 mètres à la corniche, était justifiée par cette nouvelle affectation et que la commune l'avait fixée au terme d'une pesée des intérêts prenant en compte l'intégration des constructions dans le site. Se référant à la notice d'impact, il a relevé que l'augmentation du bruit liée au trafic routier n'excéderait pas 0,5 dB(A), sauf sur un petit segment de route éloigné de la maison habitée par la voisine, située dans une zone de degré de sensibilité au bruit II. Le grief de la voisine relatif au précédent que risquerait de créer la modification du PRAC a été rejeté, toute autre révision partielle devant obligatoirement

faire l'objet d'une procédure complète de modification du PRAC avec possibilité de référendum. Quant au nombre prétendument trop élevé de places de travail lié à la création de la nouvelle zone industrielle, le Conseil communal a jugé qu'il s'agissait d'un argument de nature purement politique et que la volonté communale, confirmée en votation populaire, n'avait pas à être remise en cause.

F.

Tous les opposants ont recouru contre ces décisions dans un mémoire commun, daté du 6 mars 2014. Ils s'en prennent d'abord au refus du Conseil communal d'installer des perches-gabarits pour la vision locale, le changement d'affectation contesté étant étroitement lié à la demande de permis de construire présentée par la société. Ils estiment que cette mesure était indispensable pour évaluer la portée de l'atteinte des constructions projetées au paysage et au site et qu'en refusant cette offre de preuves, le Conseil communal a violé leur droit d'être entendu et excédé son pouvoir d'appréciation. Ils reprochent également au Conseil communal de ne pas avoir procédé à une instruction concernant les réelles intentions de D., en affirmant que le changement d'affectation perdrait toute justification si le projet de construction était abandonné.

Ils maintiennent que le changement d'affectation litigieux est contraire aux buts et principes de l'aménagement du territoire, qui commandent de créer et maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé et favorable à l'habitat et à l'exercice des activités économiques, ainsi qu'aux options prises par le plan directeur cantonal, qui ne mentionne pas la commune de A. parmi les pôles de développement économique d'intérêt cantonal et régional. Ils reprennent leurs arguments relatifs à l'insuffisance du rapport justificatif, en alléguant que l'évolution du nombre d'habitants et d'emplois horlogers dans la commune, ainsi que la surface de terrains industriels disponibles, la typologie des bâtiments utilisés pour l'horlogerie et "les besoins futurs" sont des données indispensables pour apprécier la nécessité d'une zone industrielle telle que définie par la modification litigieuse du PRAC. A ce propos, ils observent que le rapport justificatif se borne à constater qu'il n'existe pas sur le territoire communal de zone suffisamment grande pour accueillir un projet tel que celui de la société et que ce type de zone existe déjà à proximité. Les recourants soulignent encore que le rapport justificatif ne donne pas les raisons qui légitimeraient l'augmentation du bruit due à la nouvelle affectation et le classement dans la zone industrielle de la maison d'habitation située sur l'article [a], récemment rénovée et sans point commun avec les futures constructions envisagées. Les autres lacunes du rapport justificatif soulevées par les recourants sont : l'absence de justification quant à la suppression de l'exigence du plan de quartier; l'absence d'étude géologique qui établirait que le terrain est propre à accueillir les importantes constructions envisagées malgré la proximité de F. et l'érosion que connaît ce site et l'absence d'explication concernant la réduction de la distance à la forêt pour permettre l'aménagement d'un parking de 150 places.

De l'avis des recourants, la modification du PRAC est contraire à l'article 15 LAT, parce que la zone industrielle actuelle de 59'330 m², dont une partie est encore disponible, est suffisante et que la nouvelle planification a été élaborée en fonction des besoins de l'entreprise D., sans tenir compte des exigences du plan directeur.

Par ailleurs, les recourants reprochent à la décision attaquée de ne pas s'exprimer sur la réduction du périmètre de protection du site bâti et de se référer à la hauteur moyenne des constructions pour affirmer que le site ne sera pas altéré, alors que ce critère est inadéquat

pour en tirer une telle conclusion. Rappelant les caractéristiques du village urbanisé de A. énumérées par l'inventaire ISOS, ils reprochent au rapport justificatif de ne pas aborder cette question et au dossier de ne contenir que quelques photographies, qui ne reflètent pas l'atteinte du projet à la vue dont on dispose sur le noyau historique du village. En ce qui concerne le site IFP situé près des parcelles concernées, les recourants estiment que le Conseil communal n'aurait pas dû se contenter de dire que la LPN ne définit pas la notion de "cas important" justifiant la tenue d'une expertise par la commission fédérale compétente et qu'en refusant d'administrer cette preuve, il a violé leur droit d'être entendu. De leur point de vue, les dimensions autorisées pour les constructions de la zone industrielle sont disproportionnées par rapport au site et ne peuvent s'intégrer harmonieusement par rapport à la maison d'habitation sise sur l'article [a]. Par ailleurs, le trafic frontalier qui leur est lié porte atteinte aux qualités urbanistiques mises en évidence par l'ISOS. Selon eux, les décisions attaquées, qui ne s'expriment pas non plus sur ces questions, sont insuffisamment motivées. L'obligation d'établir un plan de quartier aurait dû être maintenue, d'une part parce qu'elle était jugée adéquate pour l'affectation actuelle en zone d'habitation à moyenne densité permettant des constructions moins imposantes, d'autre part parce que le "quartier" ne concerne pas que la zone industrielle litigieuse englobant la maison construite sur l'article [a], mais un "espace plus grand".

Les recourants concluent à l'admission de leur recours et à l'annulation de l'arrêté du Conseil général du 23 avril 2012 portant modification partielle du PRAC, subsidiairement au renvoi de la cause au Conseil communal pour nouvelle décision au sens des considérants, le tout sous suite de frais et dépens. A l'appui de leurs recours, ils requièrent la production de divers dossiers, l'audition des représentants de la société et une vision locale avec pose de perches-gabarits.

G.

Le Conseil communal a déposé des observations sur le recours le 29 août 2014. Il a conclu principalement au rejet des recours, sous suite de frais. Il a en outre signalé que la société 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 cette demande de permis de construire 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 courrier du 4 septembre 2014, la commune a confirmé aux recourants que la société 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 20 février 2015, en soulevant divers arguments de fond qui seront si besoin mentionnés ci-après. Le Conseil communal s'est déterminé sur ce mémoire le 5 mai 2015.

J.

Par décision incidente du 14 août 2015, l'autorité de céans a rejeté la demande de jonction des recours formulée 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. Cet arrêt n'a pas fait l'objet d'un recours.

Considérant en droit :

1. RECEVABILITÉ DU RECOURS

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).

1.3.

Les recourants habitent ou sont propriétaires de bâtiments situés dans diverses rues du village. Plusieurs d'entre eux sont domiciliés dans les rues voisines, soit à proximité immédiate du site considéré, et possèdent assurément la qualité pour recourir au sens de la jurisprudence précitée. Certains autres recourants sont éloignés d'environ 450 mètres du site considéré, se trouvent en contre-bas de celui-ci, rue de [], ou en sont séparés par d'autres rangées de maisons. Néanmoins, vu la situation en forte pente du village de A., les constructions de la nouvelle zone industrielle pourront être visibles depuis une bonne partie de ces endroits. Par ailleurs, la notice d'impact étudie les effets du trafic que pourrait

générer un parking de 150 places sur les artères qui traverse le village et on ne peut pas exclure que certains de ces recourants en ressentent les effets. Quoi qu'il en soit, le recours doit être déclaré recevable puisque plusieurs recourants habitent ou possèdent des parcelles situées à côté du site considéré.

2. POUVOIR D'EXAMEN DE L'AUTORITÉ DE RECOURS ET AUTONOMIE DE LA COMMUNE

2.1.

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).

2.2.

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 (art. 5, al. 1, litt. k de la Constitution neuchâteloise (Cst. NE); art. 43 et 45 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991; ATF du 9 juin 2016 1C_575/2015, consid. 4.1; ATF du 4 août 2010 1C_100/2010, consid. 3.1). Les principes et les buts régissant l'aménagement du territoire tels qu'ils résultent de l'article 75 de la Constitution fédérale (Cst.) et des articles 1 et 3 LAT 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 de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du 1er octobre 2015 CDP.2014.305, consid. 2a et les références citées). 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).

3. INSTRUCTION DES OPPOSITIONS

3.1.

Garanti par l'article 29 al. 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.

3.2.

La société a retiré sa demande de permis de construire et les oppositions contre celle-ci sont devenues sans objet. Il n'est donc plus nécessaire d'examiner si le Conseil communal aurait dû procéder à une instruction sur les intentions de la société par rapport aux parcelles du secteur B.

3.3.

Les recourants se plaignent de l'absence de perches-gabarits lors de la vision locale effectuée durant la procédure communale, qui aurait empêché d'évaluer l'atteinte des constructions projetées au paysage et au site. 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 LCAT 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.

4. ARTICLE 15 LAT, BUTS ET PRINCIPES DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET PLAN DIRECTEUR : GÉNÉRALITÉS

4.1.

La LAT a été modifiée le 15 juin 2012 et les nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 1er mai 2014. Dans sa teneur en vigueur jusqu'au 30 avril 2014, l'article 15 LAT définissait les zones à bâtir comme les terrains propres à la construction déjà largement

bâtis ou probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et équipés durant ce laps de temps (al. 1).

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 no 602 2015 78, consid. 3a).

4.2.

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).

4.3.

Le critère du besoin en terrains constructibles ne peut à lui seul déterminer la taille de la zone à bâtir; la mise en œuvre des critères de l'article 15 doit notamment toujours être faite à la lumière des buts généraux de l'aménagement du territoire consacrés aux articles 1 et 3 LAT. Elle doit aussi être mise en balance avec tous les intérêts publics et privés déterminants, dans le cadre de la pesée globale des intérêts prévue expressément par les articles 2 et 3 OAT (Flückiger/Grodecki, op. cit. N. 39 et 40).

L'article 1, al. 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 réutilisation 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, al. 2, lettre a, abis, b et bbis 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 de 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 bbis que 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 délimitation de la zone à bâtir (art. 15). Les lettres abis et bbis expriment 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, N 15 ss et 33 ad art. 1; 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 bbis n'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 (op. cit., N. 34 ad art. 1).

L'article 3, al. 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 a de cet article exige une répartition optimale des lieux d'habitation et de travail, notamment par une mixité équilibrée en zone à bâtir. Il vise d'un côté le mélange des lieux d'habitation et de travail, de façon à maintenir les trajets courts et à augmenter la

qualité de l'habitat d'une agglomération, en particulier sa valeur urbanistique. Quant à la lettre b de cette disposition, elle 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 (Tschannen, op. cit., N. 55 et 56 ad art. 3).

4.4.

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, in Commentaire LAT, 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).

4.5.

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 OAT 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.).

Selon la jurisprudence (ATF du 4 décembre 2014 1C_852/2013, consid. 3.1.2), un rapport au sens de l'article 47 OAT est avant tout nécessaire lors de l'approbation d'un plan

d'affectation communal par une autorité cantonale. Dans notre canton, les plans d'affectation sont établis par une autorité communale, qui ne se borne pas à faire une proposition mais prend une véritable décision d'adoption du plan. Pour que le plan entre en vigueur et ait force obligatoire, la décision doit encore, en vertu de l'art. 26 LAT, être approuvée par une autorité cantonale, à savoir par le Conseil d'État (art. 96, al. 1 LCAT). Le rapport selon l'article 47 OAT est destiné à cette autorité cantonale. Il lui permet de mieux comprendre les enjeux de l'aménagement local dans la commune concernée, et d'obtenir d'office des renseignements sur les différents points décisifs (cf. ATF 1C_17/2008 du 13 août 2008 consid. 2.2 publié in SJ 2008 I 471). Ce rapport sert également d'instrument aux instances de recours, Tribunal fédéral y compris, lorsqu'il s'agit notamment d'examiner la conformité du plan d'affectation aux exigences découlant de la législation fédérale sur la protection de l'environnement (cf. ATF 1C_568/2008 du 6 juillet 2008 consid. 6).

5. ARTICLE 15 LAT, BUTS ET PRINCIPES DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET PLAN DIRECTEUR DANS LE CADRE DU CHANGEMENT D'AFFECTATION DE B.

5.1.

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.

5.2.

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 (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.

5.3.

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 source 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 Le Crêt-du-Loche, 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).

6. AUTRES LACUNES DU RAPPORT JUSTIFICATIF ALLÉGUÉES PAR LES REOURANTS

6.1.

En vertu de l'article 16, alinéa 1 de la loi cantonale sur les forêts (LCFo), du 6 février 1996, aucune construction ou installation ne peut être autorisée à moins de 30 mètres de la lisière de la forêt. Pour autant qu'il n'en résulte aucun inconvénient majeur pour la conservation, le traitement et l'exploitation de la forêt, et qu'aucun autre intérêt prépondérant ne s'y oppose, les plans d'aménagement et les plans spéciaux peuvent fixer des limites de construction à moins de 30 mètres de la lisière de la forêt (art. 37 du règlement d'exécution de la LCFo (RELCFo), du 27 novembre 1996).

A ce sujet, le rapport justificatif met en évidence la nécessité de préserver deux tilleuls et un frêne pour des raisons de protection du paysage, comme demandé dans le préavis de synthèse du SCAT qui préavise favorablement la réduction de la distance des constructions par rapport à la forêt. Le rapport justificatif insiste par ailleurs sur le fait que la réduction de cette distance est nécessaire pour permettre l'urbanisation de la partie basse du site. Pas plus que le préavis de synthèse, il ne s'exprime sur la réalisation des conditions rappelées ci-dessus pour la fixation d'une distance à la forêt inférieure à 30 mètres, de sorte que le dossier apparaît comme lacunaire à cet égard.

6.2.

Selon l'article 44, alinéa 1 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB), du 15 décembre 1986, les cantons veillent à ce que des degrés de sensibilité soient attribués aux zones d'affectation dans les règlements de construction ou les plans d'affectation communaux. Le degré de sensibilité III est attribué aux zones où sont admises des entreprises moyennement gênantes, notamment dans les zones d'habitation et artisanales

(zones mixtes), le degré de sensibilité IV aux zones où sont admises des entreprises fortement gênantes, notamment dans les zones industrielles (art. 43, al. 1, litt. c et d OPB). L'autorité chargée de fixer les degrés de sensibilité dispose d'un pouvoir d'appréciation, dans le cadre défini par ces dispositions. C'est en premier lieu le niveau de nuisances compatible avec l'affectation de la zone qui est déterminant pour l'attribution du degré de sensibilité (A.-C. Favre, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement, Zurich ■ Bâle ■ Genève 2002, p. 224/225).

En l'occurrence, la commune a envisagé une zone industrielle dans laquelle les activités fortement gênantes (type scierie, carrosserie, etc.) sont proscrites (nouvel art. 12.01.9, al. 3 RA). L'attribution d'un degré de sensibilité III à une telle zone entre dans le cadre de l'article 43, alinéa 1 OPB et du pouvoir d'appréciation de la commune. Elle n'était pas critiquable, dans l'hypothèse où la création de la zone industrielle aurait été admissible dans son principe.

6.3.

Dans leur opposition puis dans leur recours, X. et consorts ont allégué que le changement d'affectation litigieux aurait dû faire l'objet d'une étude géologique, notamment en ce qui concerne l'ancrage du bâtiment prévu dans la zone litigieuse. Cette question n'est qu'indirectement traitée dans les décisions litigieuses, qui soulignent que les questions relatives à la demande de permis de construire déposée à l'époque par la société n'ont pas à être traitées dans la procédure relative au changement d'affectation. C'est néanmoins à juste titre que le Conseil communal n'a pas examiné la question d'une étude géotechnique dans le cadre de cette procédure :

Selon l'article 15 LAT, les terrains doivent être propres à la construction pour faire partie de la zone à bâtir. Les terrains sont propres à la construction lorsque les propriétés des territoires en cause satisfont aux exigences que détermine l'utilisation prévue. En d'autres termes, les terrains doivent être propres à la construction dans l'optique de l'affectation prévue. Il s'agit notamment des données naturelles (art. 1, al. 1 3ème phrase LAT), telles que la qualité du sol et la situation du terrain (topographie, exposition, climat, etc.). Par ailleurs, pour élaborer leur plan directeur, qui conditionne la délimitation des zones à bâtir, les cantons doivent désigner les parties du territoire qui sont gravement menacées par des forces naturelles (art. 6, al. 2, litt. c LAT). Ainsi, par exemple, un bien-fonds situé dans une région exposée au danger de glissement de terrains ne sera pas propre à la construction de logements. De même, lorsqu'il est impossible de protéger une zone partiellement bâtie contre les forces naturelles, celle-ci doit être exclue de la zone à bâtir (Flückiger /Grodecki, in Commentaire LAT, Genève ■ Zurich ■ Bâle 2010, N. 65 ad art. 15).

Conformément à l'article 6, alinéa 2, lettre c LAT, le canton a déterminé dans son plan directeur les secteurs soumis à des risques de dangers naturels (inondations et mouvements de terrain incluant les chutes de pierres, blocs et affaissements) (fiche U_18 du plan directeur intitulée "Assurer la sécurité des biens et des personnes contre les dangers naturels"). Selon ladite fiche, la gestion des dangers naturels peut impliquer des mesures de prévention qui visent, par le biais de la planification, une utilisation et une affectation adéquates du sol permettant d'éviter l'exposition de personnes et de biens matériels importants aux dangers naturels. Les parties du territoire cantonal menacées par des dangers naturels figurent sur des cartes des dangers naturels, qui comprennent des secteurs de faible danger (dits "de sensibilisation"), des secteurs de danger moyen (dits "de réglementation"),

des secteurs de danger élevé dans lesquels l'urbanisation peut être interdite et des secteurs indicatifs de danger, pour lesquels une évaluation du contexte et des éventuelles conditions pour une mise en zone ou la réalisation d'un projet est à faire au cas par cas.

En l'occurrence, selon le Système d'Information du Territoire Neuchâtelois (SITN), les parcelles concernées par le changement d'affectation ne se trouvent pas dans un secteur de danger géologique. À titre indicatif uniquement, le SITN indique un potentiel d'affaissement du terrain. Le préavis de synthèse du SCAT sur le projet de modification partielle du PRAC ne signale aucun danger naturel qui s'opposerait à la constructibilité des terrains concernés et à leur classement en zone industrielle. Par conséquent, les caractéristiques du sol n'empêchent pas l'affectation en zone industrielle des terrains litigieux, qui se trouvent d'ores et déjà en zone à bâtir et le potentiel d'affaissement est à prendre en compte lors de l'examen d'une demande de permis de construire, étant rappelé qu'il est de la responsabilité du propriétaire d'ouvrage de prendre toute mesure pour que sa construction garantisse la sécurité des personnes et des biens (art. 8 LConstr.). Au stade actuel de la procédure, les arguments des recourants sont prématurés.

6.4.

Selon l'article 79 LCAT, 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 (al. 1). Ils ne peuvent pas déroger aux prescriptions prévues par le plan d'aménagement, sous réserve de la réglementation communale relative à la longueur des constructions (al. 2). L'article 82 LCAT prévoit que les plans de quartier peuvent être élaborés par une commune ou par un ou plusieurs propriétaires, pour des terrains d'une surface de 3'000 m² au moins (al. 1). Le plan d'aménagement peut délimiter des secteurs où des plans de quartier seront établis avant toute construction (al. 2). Le Conseil communal peut subordonner la construction de bâtiments à l'établissement d'un plan de quartier (al. 3).

Les biens-fonds inclus dans la zone industrielle projetée atteignent une surface de quelque 16'000 m², dépassant largement la surface minimale permettant d'élaborer un plan de quartier. Le Conseil communal a renoncé à soumettre la nouvelle zone industrielle à plan de quartier, en exposant que les bâtiments prévus sur le site seraient réalisés en une ou deux étapes et que les règles spécifiques prévues pour la zone industrielle de B. assureraient un urbanisme de qualité (rapport justificatif, ch. 4.3 p. 9). Un tel raisonnement reste dans le cadre du pouvoir d'appréciation dont dispose la commune en ce qui concerne l'élaboration des plans de quartier, l'article 82 LCAT étant rédigé en la forme potestative. Par ailleurs, en vertu de l'article 83, alinéa 3 LCAT, le Conseil communal garderait la possibilité d'exiger un plan de quartier si les constructions devaient se réaliser en plusieurs étapes, pour assurer la cohérence de l'aménagement des lieux. La renonciation au plan de quartier n'était donc pas critiquable, dans l'hypothèse d'une zone industrielle admissible dans son principe.

7. PROTECTION DES PAYSAGES ET DES SITES, INTÉGRATION DU PROJET AU SITE

7.1.

La jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF du 28 mai 2008 1C_82/2008, consid. 6.3) rappelle que "dans l'accomplissement de leurs tâches, les autorités chargées de l'aménagement du territoire doivent notamment tenir compte de la nécessité de préserver le paysage et veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi

que les installations s'intègrent dans le paysage (art. 3, al. 2, litt. b LAT). La portée de cette disposition dépend avant tout du degré de protection que requiert le paysage en question. S'il s'agit d'un site sensible, porté à l'inventaire ou présentant des caractéristiques particulières, une exigence plus élevée d'intégration peut se justifier [davantage] qu'en présence d'un paysage de moindre intérêt (Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Berne 2006, n. 27 ad art. 3 LAT, p. 85). Une construction ou une installation s'intègre dans le paysage lorsque son implantation et ses dimensions n'affectent ni les caractéristiques ni l'équilibre du site et si, par sa forme et les matériaux utilisés, elle en respecte l'originalité (DFJP/OFAT, Étude relative à la LAT, Berne 1981, n. 28 ad art. 3 LAT). Pour qu'un projet puisse être condamné sur la base de l'article 3, alinéa 2, lettre b LAT, il doit porter une atteinte grave à un paysage d'une valeur particulière, qui serait inacceptable dans le cadre d'une appréciation soignée des divers intérêts en présence (ATF du 30 décembre 1998 1A.92/1998, consid. 5 publié in RDAF 1999 I p. 410)."

Les recourants reprochent aux autorités communales de ne pas avoir respecté ces principes et de ne pas avoir sollicité une expertise de la CFNP, le site prévu pour la nouvelle zone industrielle se trouvant à proximité immédiate d'un site classé à l'IFP.

7.2.

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 que contrairement à ce qu'affirment les parties, 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.

7.3.

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).

7.4.

Selon l'annexe de l'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS), du 9 septembre 1981, A. est inventoriée 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 G., 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 situées 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 d'autres bâtiments anciens, 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 de E., 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.

7.5.

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 secteur 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 F., 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 F. depuis le vieux village, bâtiments présentant un décrochement ou des césures en façade nord au minimum tous les 110 mètres, sauvegarde des vues sur F. depuis le vieux village et sur le vieux village depuis le chemin piéton public reliant F. 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.

7.6.

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. Toutefois, comme le relèvent les recourants, ces photomontages représentent le bâtiment vu d'en face, à la même hauteur que lui, de sorte que l'on ne peut exclure que la vue sur le noyau historique soit compromise lorsque l'on se trouve plus bas. Par ailleurs, à 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 [b], englobée dans la nouvelle zone industrielle (cf. annexe 3 du rapport justificatif, vue de la partie inférieure du site). De plus, l'architecture des 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.

7.7.

En ce qui concerne l'IFP, la vallée de F. 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 F., 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 F. 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 de F. depuis les coteaux du village.

7.8.

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.

8.1.

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

8.2.

Selon l'article 47, alinéa 1 LPJA, la partie qui succombe est condamnée au paiement des frais de procédure. Le Conseil communal ne prendra pas en charge de tels frais, les communes n'en payant pas (art. 47, al. 2 LPJA).

Bien que le recours soit admis, il convient de tenir compte du fait que les recourants n'ont pas obtenu gain de cause sur certains des arguments traités dans la présente décision. Par ailleurs, la décision incidente du 14 août 2015, confirmée par le Tribunal cantonal, leur donne tort. Des frais de procédure réduits seront donc mis à leur charge.

Les frais de procédure comprennent les émoluments et les débours. 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, l'émolument de décision est fixé en tenant compte de la mise à contribution de l'autorité, de l'importance de la cause et de ses difficultés (art. 6). Devant le Tribunal cantonal, le Conseil d'État et les autres autorités, l'émolument de décision n'excède pas 6'000 francs (art. 44, al. 1). Les frais de ports, d'expédition et de téléphone sont calculés forfaitairement à raison de 10 % de l'émolument arrêté (art. 49, al. 1).

En l'espèce, la cause a nécessité plusieurs tours d'écritures, sans vision locale. Le dossier a impliqué un travail relativement important pour l'autorité de recours. Tout bien considéré,

l'émolument réduit est fixé à 1'100 francs, auxquels s'ajoutent les frais par 100 francs, soit au total 1'210 francs. Ce montant est compensé par l'avance de frais du même montant versée par les recourants suite à la décision du 12 mars 2014 du service juridique.

8.3.

Vu l'issue du recours, les recourants, représentés par un mandataire professionnel, ont droit à des dépens, réduits vu le sort de la cause considérée dans sa globalité (art. 48, al. 1 LPJA). Le montant des dépens doit être déterminé en application du décret du 6 novembre 2012 précité, 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).

Le mandataire des recourants a déposé son mémoire de frais et honoraires le 19 août 2016. Celui-ci comprend des honoraires par 24'075 francs pour un temps d'activité d'un peu plus de 80 heures au tarif horaire de 300 francs. Il annonce diverses prestations accomplies avant le 5 février 2014, date de réception des décisions attaquées. Or, les démarches entreprises par un mandataire avant la procédure de recours n'entrent pas en ligne de compte pour déterminer le montant des dépens, sauf si elles sont nécessaires à la procédure et ce à titre exceptionnel. Dans cette hypothèse, une telle activité ne sera prise en considération que si les difficultés de la cause ont nécessité des travaux préparatoires d'une ampleur inhabituelle. Il appartient à l'administré qui entend obtenir l'indemnisation de tels frais d'alléguer cette prétention et de déposer un état de ses frais (RJN 1986 p. 290). Rien de tel n'est allégué en l'occurrence. Par ailleurs, le mémoire d'honoraires tient compte du recours adressé au Tribunal cantonal contre la décision incidente du 14 août 2015, prestation qui dépend de la décision sur recours dudit Tribunal. En conclusion, seules les activités accomplies devant l'autorité de céans depuis le 5 février 2014 peuvent être prises en compte.

Le tarif horaire usuellement admis par le Cour de droit public est de 250 francs (cf. arrêt du 7 octobre 2016 CDP.2016.88). Comme relevé ci-dessus le dossier a nécessité plusieurs tours d'écriture et présente une certaine complexité, mais n'a pas nécessité de vision locale ou d'autres séances. En outre, il y a lieu de tenir compte du fait que le mandataire avait une connaissance approfondie du dossier puisqu'il était intervenu précédemment durant la procédure d'opposition (arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal 2009.214 du 10 mai 2011). Enfin, les recourants ont succombé dans le cadre de la décision incidente, ainsi que sur certains points traités dans la présente décision (instruction sur les intentions de D., degré de sensibilité au bruit, étude géologique, soumission du secteur à plan de quartier).

Dès lors, tout bien considéré, le montant des dépens réduits sera fixé à 5'000 francs. S'y ajoutent les débours à 10% (art. 65 TFrais) et la TVA par 8%. Dès lors, des dépens d'un montant de 5'940 francs seront alloués au recourant, à la charge du Conseil communal.

Par ces motifs, le Conseil d'État

décide :

1. Le recours de X. et consorts contre les décisions du 4 février 2014 du Conseil communal de A. est admis.
2. Les décisions attaquées sont annulées.

3.Des frais de procédure réduits, qui comprennent un émolument de 1'100 francs, auquel s'ajoutent les frais par 110 francs, soit au total 1'210 francs, sont mis à la charge des recourants.

4.Ce montant est compensé par l'avance de frais du même montant versée par les recourants.

5.Des dépens réduits, de 5'940 francs, sont alloués aux recourants, à la charge du Conseil communal.

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.