

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2010.180 vom 8. April 2013

Ne Jurisprudence Adm, 2013-04-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2010.180

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2010.180 du 8 avril 2013

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2010.180 del 8 aprile 2013

Regeste

L'article 18a LAT relatif aux installations solaires, dans sa version entrée en vigueur le 1er janvier 2008, ne s'applique pas aux zones à protéger au sens de la LAT. Pouvoir d'appréciation des communes neuchâteloises s'agissant de l'évaluation de l'impact esthétique d'un ouvrage. Les normes de droit fédéral et cantonal ne fixent pas de hiérarchie des valeurs entre l'intérêt public à l'utilisation des énergies renouvelables et celui de la sauvegarde du patrimoine et de la protection de l'environnement en général. Portée de l'inscription d'un objet à l'inventaire ISOS dans le cadre d'une tâche cantonale. La Convention internationale du 23 novembre 1972 concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel (UNESCO) ne contient pas de dispositions directement applicables qui pourraient fonder une décision des autorités des Etats contractants. Les engagements prévus dans la Convention sont concrétisés par la législation fédérale, cantonale et communale. Les autorités ne peuvent s'écarter des expertises effectuées par les commissions fédérales instituées par la LPN que pour des motifs pertinents. Dans le cas d'espèce, les commissions ont considéré que les panneaux solaires litigieux portaient atteinte par leur emprise à l'intégrité de la toiture et qu'ils mettaient ainsi en péril les objectifs de protection définis dans le périmètre UNESCO délimité pour la ville de La Chaux-de-Fonds, ainsi qu'à ceux définis pour cette ville par l'ISOS et par le plan de site faisant partie du plan d'aménagement communal. Elles ont recommandé l'établissement par la commune d'une stratégie globale pour les interventions sur les toitures des bâtiments concernés, en particulier pour la pose de panneaux solaires. Il n'y a pas lieu de s'écarter de leur appréciation et la commune n'a pas outrepassé son pouvoir d'appréciation en refusant l'installation litigieuse. _____ Par arrêt du 18 novembre 2013 (Réf. [CDP.2013.123-AMTC]), le Tribunal cantonal a rejeté le recours déposé contre la présente décision; arrêt non publié.

Volltext

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits suivants:

A.

Les époux X. (ci-après : les propriétaires, respectivement les recourants) sont copropriétaires de l'article [1111] du cadastre de La Chaux-de-Fonds, sur lequel est érigé une habitation collective portant le No 1 de la rue A. Cette parcelle est située en zone de ville en damier (ZVD) selon le plan d'aménagement communal sanctionné le 11 août 1999.

La ville de La Chaux-de-Fonds est inscrite à l'inventaire des sites construits à protéger en Suisse (ISOS) et figure au patrimoine mondial de l'UNESCO depuis 2009.

B.

Le 28 octobre 2009, les propriétaires ont déposé une demande de permis de construire pour une "petite centrale photovoltaïque", accompagnée d'un dossier technique et d'un argumentaire, non datés (ci-après : dossier technique). Selon ces documents, le projet consiste à installer sur le pan sud de la toiture du bâtiment précité deux rangées de douze panneaux solaires photovoltaïques chacune, disposées au-dessous (surface de panneaux A) et au-dessus de la ligne de tabatières qui se trouve déjà sur la toiture (surface de panneaux B). Les panneaux ont chacun une dimension de 1995 mm X 995 mm, soit une surface de 1,958 m². La surface A est composée de deux lignes comptant six panneaux, la surface B de trois lignes comptant quatre panneaux. La surface totale des panneaux prévus atteint 47,5 m²(cf. dossier technique p. 25 et décision du Conseil communal du 12 mai 2010). Il est prévu de poser les panneaux sur la toiture, et non de les intégrer à celle-ci.

Selon le dossier technique (p. 6), l'installation est destinée à produire une quantité d'électricité correspondant à la consommation de deux ménages, étant précisé que le bâtiment concerné compte trois appartements.

C.

La mise à l'enquête publique du projet n'a pas suscité d'opposition. Par courrier du 20 janvier 2010, le service communal d'urbanisme et de l'environnement (ci-après : le service communal) a demandé à l'architecte auteur du projet de revoir ce dernier, de manière à diminuer son impact sur un immeuble ayant obtenu la note de 4 dans le cadre du recensement architectural effectué sur le territoire communal. Il a en particulier précisé qu'il pourrait entrer en matière sur l'implantation d'une seule rangée de panneaux solaires au lieu de deux rangées. Il a ajouté que selon les critères adoptés pour d'autres immeubles, ces panneaux devraient être intégrés à la toiture, c'est à dire affleurés aux tuiles, et posés en bande le long du faîte de la toiture, à une distance d'une ou deux tuiles de celui-ci. Le service communal a en outre proposé aux propriétaires, dans une lettre du 5 mars 2010, de faire établir par le responsable de son secteur énergie un "certificat énergétique cantonal des bâtiments (CECB)" pour leur immeuble, de manière à pouvoir évaluer l'intérêt énergétique du projet présenté, une telle surface de panneaux photovoltaïques n'ayant encore jamais été sollicitée sur un bâtiment du 19^{ème} siècle. Dans plusieurs correspondances contenant des arguments en faveur du projet faisant l'objet de leur demande de permis de construire, les propriétaires ont répondu qu'ils souhaitaient que le Conseil communal statue sur celui-ci par une décision. Ils ont néanmoins annoncé, dans un courrier du 11 février 2010 au service communal, qu'ils pourraient entrer en matière sur un compromis consistant à installer sur le pan sud de la toiture une seule surface de panneaux, composée de cinq panneaux horizontaux et de huit panneaux presque carrés et recouvrant la ligne des tabatières existantes.

Le Conseil communal a refusé d'autoriser le projet faisant l'objet de la demande de permis de construire par décision du 12 mai 2010, en rappelant que dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral avait reconnu l'intérêt public à réaliser une installation de production d'énergie éolienne, tout en précisant qu'on ne pouvait accorder par principe une importance prépondérante aux atteintes d'une telle installation sur le paysage par rapport à son apport énergétique attendu. Le Conseil communal a en outre relevé que dans le cadre de l'application de la clause d'esthétique, les autorités locales disposaient d'un large pouvoir d'appréciation. A cet égard, il a regretté que les propriétaires refusent d'examiner des solutions alternatives, en signalant que certains panneaux solaires d'un autre type que celui proposé par les propriétaires permettraient un autre mode de pose en toiture et auraient une

teinte s'harmonisant mieux avec les toits environnants, tout en favorisant un bon rendement énergétique. Il a retenu que comme les propriétaires refusaient par principe un entretien avec le responsable du secteur énergie de la commune, la preuve que leur projet était le seul possible n'avait pas été rapportée, de sorte que la pesée d'intérêt entre la préservation de l'esthétique et l'apport en énergie renouvelable de la centrale photovoltaïque ne pouvait être effectuée.

D.

Les propriétaires ont recouru contre cette décision par mémoire du 14 juin 2010. Ils reprochent au Conseil communal d'avoir fait preuve d'arbitraire dans l'exercice de sa liberté d'appréciation en matière de clause d'esthétique, en alléguant que si un raisonnement analogue à celui qui figure dans la décision attaquée avait été effectué à l'époque où l'architecte Le Corbusier a réalisé ses projets, la majeure partie d'entre eux n'aurait pas pu voir le jour. Ils estiment en outre que, contrairement à ce que la décision attaquée laisse entendre, ils n'avaient pas à démontrer que leur projet était la seule option possible pour poser des panneaux solaires sur la toiture de leur immeuble; il appartenait donc selon eux à l'autorité communale de justifier son refus de manière plus détaillée, en particulier en se prononçant sur l'argumentaire déposé à l'appui de leur demande de permis de construire.

Les recourants affirment par ailleurs que le Conseil communal, en contradiction avec la jurisprudence du Tribunal fédéral, a privilégié par principe la protection du patrimoine architectural par rapport à la sécurité de l'approvisionnement énergétique. Ils estiment donc qu'il n'a pas pesé correctement les intérêts en présence, alors que la volonté actuelle est clairement de favoriser les énergies renouvelables, comme en témoignent par exemple une présentation de l'office fédéral de l'énergie (OFEN) du 11 mars 2010 consacrée aux instruments d'encouragement pour les énergies renouvelables, une jurisprudence récente du Tribunal cantonal du Jura et des articles de presse sur l'acceptation par certains milieux écologistes de l'installation d'éoliennes dans notre canton. Ils sont dès lors d'avis que dans la hiérarchie des critères à prendre en compte, la nécessité de préserver un monde viable pour les générations futures doit prévaloir sur la préservation du patrimoine.

S'agissant de la protection de l'aspect du site, les recourants soutiennent que le Conseil communal est, à tort, parti du principe que des installations photovoltaïques étaient par définition inesthétiques, alors que diverses réalisations, notamment des panneaux solaires installés sur un bâtiment moyenâgeux de la ville d'Alès, en France, ainsi que ceux se trouvant sur le pan sud du bâtiment de la Banque B. à La Chaux-de-Fonds, démontrent le contraire. Selon eux, les immeubles concernés ne peuvent être comparés à leur bâtiment, qu'ils qualifient de "médiocre" et dont la toiture est composée de tuiles plates et minces en Eternit rose et non de tuiles en terres cuites ondulées, contrairement à ce qui a été évoqué durant la procédure communale. De plus, de l'avis des recourants, l'aspect des panneaux solaires en général, déterminé par des raisons fonctionnelles visant à un épanouissement durable de notre société, sera reconnu dans l'avenir comme étant esthétique, de la même manière que le sont aujourd'hui les fermes typiquement neuchâteloises, dont l'aspect était au départ lié à des impératifs avant tout climatiques et d'exploitation agricole.

Les recourants contestent en outre le bien-fondé des exigences du Conseil communal relatives à l'intégration des panneaux solaires dans la toiture, qui rendrait difficile tout démontage en vue d'une réparation ou toute démolition des installations et entraînerait des surcoûts et une perte de rendement. S'agissant du dimensionnement de l'installation projetée

sur leur bâtiment, les recourants mettent en évidence les problèmes à l'échelle mondiale que vont susciter l'accroissement de la demande en énergie due à l'avancée des pays en voie de développement et à l'épuisement des ressources en énergie non renouvelable. Dans cette situation, ils estiment qu'il est impératif d'augmenter au maximum les ressources en énergie renouvelable, d'autant plus que la législation suisse en matière d'énergie tend désormais vers une limitation, voire une interdiction, des combustibles fossiles pour le chauffage des maisons. A leur avis, formulé chiffres à l'appui, les solutions alternatives proposées par la commune pour leur immeuble avec d'autres types de panneaux, plus coûteuses et offrant un moins bon rendement en énergie que leur projet, vont à l'encontre de la promotion des énergies renouvelables commandée par les circonstances précitées. Selon eux, l'entretien futur de leur bâtiment sera compromis s'il dispose de moins d'énergie électrique à l'avenir, de sorte que l'objectif de protection de cet immeuble invoqué par la commune ne sera pas atteint. Ils estiment dès lors qu'en cherchant à leur imposer une solution moins performante, le Conseil communal porte atteinte à leur droit de propriété.

Enfin, les recourants invoquent une violation du principe de l'égalité de traitement, dès lors que les façades du bâtiment accolé au leur, rue C., ont été lourdement modifiées par la création de balcons et de portes-fenêtres; qu'une quantité importante de panneaux solaires a pu être posée sur le bâtiment de la Banque B., beaucoup plus visible que le leur, et que plusieurs autres installations solaires peuvent être aperçues sur le territoire communal depuis la Tour Espacité.

Les recourants concluent à l'annulation de la décision attaquée et, principalement, à l'octroi du permis de construire sollicité le 28 octobre 2009, subsidiairement à l'octroi d'un permis de construire pour la variante comportant une seule surface de panneaux proposée dans leur courrier du 11 février 2010 au service communal, et plus subsidiairement encore au renvoi du dossier au Conseil communal pour nouvelle décision, le tout sous suite de frais et dépens.

E.

Par courrier du 3 septembre 2010, le Conseil communal a conclu au rejet du recours, sans formuler d'observations particulières.

F.

Une vision locale a eu lieu le 22 novembre 2010, à laquelle ont participé des représentants des services communaux concernés, M. X. (ci-après : le propriétaire) et le service juridique de l'Etat, chargé de l'instruction du recours. Les constatations et déclarations faites à cette occasion ont fait l'objet d'un procès-verbal et seront si nécessaire reprises ci-après.

Lors de cette séance, les représentants des services communaux ont exposé que la commune ne souhaitait pas interdire les panneaux solaires sur son territoire, mais se conformer à certains principes pour l'installation de panneaux solaires, de manière à ménager l'aspect des toitures dans des zones telles que la ville en damier. Ces principes, susceptibles d'être discutés dans certains cas d'espèce, sont les suivants :

- Dans toute la mesure du possible, les panneaux doivent affleurer la toiture;
- Ils doivent être posés sous forme de bandes oblongues horizontales;
- Ces bandes doivent si possible se trouver sur le tiers supérieur du toit;
- Leur surface ne devrait pas dépasser le tiers de celle de la toiture.

Pour installer des panneaux solaires desservant le bâtiment des recourants, les représentants des services communaux ont proposé deux solutions alternatives, à savoir:

1. Abandon des panneaux B et maintien des panneaux A sur le pan sud de la toiture; Installation de panneaux A sur le pan sud de la toiture du bâtiment voisin en ordre contigu, rue C.;

2. Abandon des panneaux B et maintien des panneaux A sur le pan sud de la toiture; Installation de panneaux A sur le pan nord de la toiture.

Par courrier du 3 décembre 2010, le propriétaire a fait savoir au service juridique que les recourants ne souhaitent pas entrer en matière sur la première solution, pour des raisons techniques, financières et d'efficacité énergétique. Le service de l'énergie et de l'environnement (SENE) a pris position au sujet de la deuxième solution dans un rapport du 21 décembre 2010, sur la base d'un calcul de la production d'énergie électrique que permettrait une telle installation, effectué par le propriétaire et déposé au dossier le 22 novembre 2010. Ce service a estimé que les valeurs de production annoncées par le propriétaire étaient tout à fait réalistes, qu'elles impliquaient une perte de production d'environ 35% des panneaux qui seraient installés sur le pan nord, que le coût de ces derniers atteindrait Fr. 12'000.- et qu'il ne serait pas défendable d'exiger des recourants un tel investissement pour un rendement moindre. Il est arrivé à la conclusion que d'un point de vue technique et économique, seul le pan sud de la toiture était adapté à l'installation de panneaux solaires. Dans le but de satisfaire toutes les parties, il a proposé que soient installés sur le pan sud la surface de panneaux A, ainsi qu'une surface B, sous forme de bandes oblongues horizontales composées de 8 à 10 panneaux disposés en deux rangées le long du faîte sud de la toiture.

G.

Les recourants et le Conseil communal ont adressé des observations au service juridique de l'Etat, les 14 et 20 janvier 2011. Les propriétaires ont déclaré maintenir les conclusions de leur recours, à l'exception de celle demandant le renvoi de la cause à l'autorité inférieure pour nouvelle décision. Quant au Conseil communal, il a rappelé que la ville de La Chaux-de-Fonds avait été inscrite au patrimoine mondial de l'UNESCO et a dès lors demandé que la question de l'intégration des panneaux en toiture fasse l'objet d'une expertise de la commission fédérale des monuments historiques (ci-après : CFMH), la procédure de recours étant suspendue dans l'intervalle.

Le service juridique a transmis le dossier pour expertise à la commission le 15 mars 2011, avec une liste de questions soumises préalablement aux parties au recours. Le 27 avril 2011, des représentants de la CFMH et de la commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (ci-après : CFNP) ont effectué une vision locale, en présence du propriétaire et de représentants des services communaux concernés, du SENE et du service juridique. Les constatations et déclarations faites à cette occasion ont fait l'objet d'un procès-verbal et seront si nécessaire reprises ci-après.

H.

La CFMH et la CFNP ont estimé que le projet des recourants soulevait des questions liées aussi bien à la protection du site bâti qu'à la protection du patrimoine architectural et ont dès lors rendu un rapport d'expertise commun le 30 juin 2011 (ci-après : expertise ou préavis). Dans ce rapport, ces commissions se sont en particulier prononcées sur quatre versions

d'installation de panneaux solaires sur la toiture du bâtiment des recourants, à savoir :

1. Le projet faisant l'objet de la demande de permis de construire;
2. La deuxième solution proposée par les représentants des services communaux lors de la vision locale du 22 novembre 2010;
3. La solution proposée dans le rapport du SENE du 21 décembre 2010;
4. Une quatrième version, évoquée par le propriétaire dans son courrier du 11 février 2010 au service communal et rappelée lors de la vision locale effectuée par les commissions, consistant à supprimer la surface de panneaux A et à prolonger la surface de panneaux B de manière à recouvrir les tabatières existantes en toiture (cf. photomontage du propriétaire joint à son message électronique du 30 avril 2011).

Les commissions ont évalué ces versions à la lumière de plusieurs objectifs de protection du site touché par le projet, qu'elles ont déduits du descriptif de la ville de La Chaux-de-Fonds figurant dans l'ISOS, des exigences découlant de son classement au patrimoine mondial de l'UNESCO et de la législation cantonale et communale. Sur cette base, elles ont préavisé négativement les quatre variantes. En bref, elles ont relevé que celles-ci portaient toutes atteinte à l'intégrité de la toiture du bâtiment concerné, dont l'aspect fait partie des caractéristiques emblématiques de la ville. Le contenu de cette expertise sera repris ci-après de manière plus détaillée.

I.

Le propriétaire a formulé des observations complémentaires les 22 août et 21 décembre 2011, ainsi que les 22 octobre 2012, 15 novembre 2012 et 4 mars 2013. Ces observations ont été transmises à la commune, qui n'a pas formulé de remarques à leur sujet.

Considérant en droit:

1.

Le recours, déposé dans les formes et délai légaux, doit être déclaré recevable (art. 34 et 35 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979).

2.

2.1.

Le règlement d'aménagement communal (ci-après : RA) a fait l'objet d'une révision partielle, adoptée par le Conseil général le 28 août 2012, sanctionnée par le Conseil d'Etat le 19 décembre 2012 et entrée en vigueur le 21 janvier 2013. Cette révision a été mise à l'enquête publique du 19 octobre au 19 novembre 2012. Dans ce cadre, les clauses générales d'esthétique prévues à l'origine dans le règlement d'aménagement, applicables à tout le territoire communal, ont subi certaines modifications par rapport au texte qui prévalait lorsque les propriétaires ont déposé leur demande de permis de construire puis leur recours. Les prescriptions spécifiques relatives à la transformation et à la rénovation des bâtiments qualifiés de "bien intégrés" dans la zone de ville en damier ont également été revues. Quant aux autres prescriptions relatives à l'intégration des constructions dans le site et applicables au présent litige, elles demeurent inchangées dans la nouvelle version du règlement d'aménagement, tout en figurant à d'autres articles que dans la version d'origine. En effet, la structure générale du règlement a été totalement revue, de manière à la simplifier et à la rendre plus claire (cf. rapport du Conseil communal au Conseil général du 15 août 2012

relatif à une révision partielle du règlement d'aménagement communal (PRAC) et à l'introduction des cartes des dangers naturels, consultable sur le site Internet de la commune à l'adresse <http://www.chaux-de-fonds.ch/rapports-et-reglements/documents-du-conseil-general/seances-en-cours/28-aout>, p. 3, 5 et 14).

2.2.

Selon la jurisprudence, les normes juridiques déterminantes en matière d'autorisation de construire sont celles qui sont en vigueur au moment de la réalisation de l'état de fait à régler juridiquement ou qui a des conséquences juridiques. On déduit de ce principe que si le droit s'est modifié entre le dépôt de la requête et le traitement définitif de celle-ci, c'est le nouveau droit qu'il faut appliquer. Cette solution se justifie en particulier dans le domaine de la construction et de l'aménagement du territoire parce que le nouveau droit est censé représenter le meilleur développement de la législation et qu'il porte sur des objets qui, une fois construits, marquent l'environnement naturel ou bâti pour des décennies. Il convient donc d'appliquer le droit de fond en vigueur au moment où statue la dernière instance cantonale (RJN 1999, p. 213 et 1987, p. 257/258, ainsi que les références citées dans ces arrêts; arrêt du Tribunal administratif du 11 juillet 2006 TA.2005.199, consid. 2b).

2.3.

Au vu de ces principes, le recours sera examiné à la lumière des nouvelles dispositions du règlement d'aménagement communal. Les dispositions dont le contenu matériel, et non uniquement la numérotation, a été modifié seront signalées comme telles dans les considérants qui suivent. Les dispositions dont le texte est demeuré le même et dont seule la place dans le règlement a changé ne feront l'objet d'aucune mention particulière.

3.

3.1.

Selon l'article 18a de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979, "dans les zones à bâtir et les zones agricoles, les installations solaires soigneusement intégrées aux toits et aux façades sont autorisées dès lors qu'elles ne portent atteinte à aucun bien culturel ni à aucun site naturel d'importance cantonale ou nationale".

Cette disposition, entrée en vigueur le 1er janvier 2008, ne dispense pas de demander une autorisation de construire pour les installations solaires concernées, mais a une portée matérielle, en définissant à quelles conditions ces installations sont conformes à l'affectation de la zone. Elle régit de façon directe l'octroi d'autorisations et confère le droit d'ériger une installation solaire dès que les trois conditions qu'elle pose sont remplies (Jäger, in Commentaire LAT, N. 10, 11, 15 et 19 ad art. 18a).

Par la négative, il résulte des termes de l'article 18a LAT que celui-ci ne s'applique pas dans les zones à protéger au sens de l'article 17 LAT, qui comprennent notamment des localités typiques, des lieux historiques et des monuments naturels ou culturels (art. 17, al. 1, litt. c LAT) (Jäger, op. cit., N. 17 ad art. 18a).

L'Assemblée fédérale a adopté le 15 juin 2012 une modification de la LAT touchant également l'article 18a, dans le cadre d'une révision de ladite loi portant sur d'autres points. Le nouvel article 18a adopté à cette occasion prévoit que les installations solaires suffisamment adaptées aux toits ne seront plus soumises à autorisation de construire, sauf sur des biens culturels et dans des sites naturels d'importance cantonale ou nationale ou dans

certaines zones à protéger définies par les cantons. Cette révision a fait l'objet d'un référendum et a été acceptée le 3 mars 2013 en votation populaire. Toutefois, sa date d'entrée en vigueur n'est pas encore fixée. C'est donc l'article 18a entré en vigueur le 1er janvier 2008 qui s'applique à ce jour.

3.2.

En l'occurrence, la décision attaquée ne fait pas allusion à l'article 18a LAT. Or, suite à l'inscription de La Chaux-de-Fonds au patrimoine mondial de l'UNESCO en 2009, un périmètre d'inscription UNESCO (ci-après : périmètre UNESCO) couvrant le tissu urbain horloger caractéristique de la commune a été délimité dans le plan d'aménagement communal (art. 111, al. 1 et 112 RA). Les périmètres communaux, qui englobent une ou plusieurs zones ou une partie de zone, ont une portée qualitative sur l'aménagement local (art. 23, al. 1 RA). La réglementation des zones concernées est applicable avec les compléments qualitatifs de chaque périmètre (art. 23, al. 2 RA).

Les objectifs du périmètre UNESCO sont la reconnaissance de la valeur universelle exceptionnelle, le maintien de l'intégrité et de l'authenticité du tissu urbain horloger, ainsi que sa mise en valeur, son évolution et son développement dans le respect de celles-ci (art. 111, al. 1 RA). Les règles ordinaires fédérales, cantonales et communales de l'aménagement du territoire et de la construction sont applicables dans le périmètre UNESCO, mais il appartient aux autorités communales d'évaluer les projets de construction et de planification en prenant en compte les objectifs visés à l'article 111 dans les décisions qu'elles sont appelées à rendre (art. 113, al. 1 et 2 RA). De manière générale, les constructions et installations doivent répondre aux exigences d'une architecture de qualité, tant intérieure qu'extérieure, et tenir compte des caractéristiques du tissu urbain horloger (art. 113, al. 3 RA).

La parcelle appartenant aux recourants se trouve à l'intérieur du périmètre UNESCO figurant au plan d'aménagement communal. Par ailleurs, elle se trouve en zone de ville en damier, à savoir dans la partie historique de la ville édifiée selon le plan général d'alignement de Charles-Henri Junod de 1841. Cette zone est composée, à l'intérieur d'un réseau de rues géométrique, de bâtiments généralement contigus implantés en massifs, et elle se caractérise en principe par l'alternance de la voirie, du bâti et des espaces extérieurs : rue au nord, habitation, jardin et zone de délassement au sud (art. 165 RA). Dans cette zone, le caractère architectural et urbanistique unique, propre à la ville en damier, doit être respecté, de même que les matériaux traditionnels, les éléments architectoniques originels et les typologies d'origine, notamment les relations rue, maison, jardin (art. 166, al. 1 RA, dont le contenu est repris de ce qui figurait dans l'ancienne version du règlement d'aménagement, tout en étant précisé par la référence aux "matériaux traditionnels" et "éléments architectoniques originels"). A ce titre, la zone de ville en damier fait l'objet d'exigences particulières découlant du plan de site qui fait partie intégrante du plan d'aménagement communal (art. 118 RA).

Elle se trouve donc dans une zone à protéger, dans laquelle l'article 18a LAT ne s'applique pas (cf. jugement du Tribunal administratif de première instance du canton de Genève du 9 août 2012 en la cause J.D., réf. A/3905/2011, consid. 4 et 12; Jäger, op. cit., N. 35 ad art. 18a). Par ailleurs, La Chaux-de-Fonds est inscrite en tant que ville à l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (ISOS) (cf. annexe de l'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS), du 9 septembre 1981).

Elle constitue donc un bien culturel d'importance nationale au sens de l'article 18a LAT, de sorte que la troisième condition fixée par cette disposition ("pas d'atteinte à un bien culturel d'importance cantonale ou nationale") n'est pas remplie (Jäger, op. cit., N. 27ss ad art. 18a). C'est dès lors à juste titre que le Conseil communal n'a pas examiné le dossier sous l'angle de cette disposition.

4.

4.1.

Selon l'article 7 de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996, les constructions et installations doivent répondre à une architecture de qualité, tant intérieure qu'extérieure (al. 1). Elles doivent tenir compte de leur environnement naturel ou bâti, notamment par rapport aux caractéristiques historiques, artistiques ou culturelles de la localité, du quartier ou de la rue (al. 2).

Par ailleurs, selon l'article 59, alinéa 2, lettre j de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991, les règlements communaux peuvent contenir des dispositions sur la sauvegarde de l'aspect des localités et des sites. Outre les dispositions applicables au périmètre UNESCO, l'article 47 RA fixe des exigences pour la reconstruction, la transformation et la restauration de bâtiments ou de parties de bâtiments sur tout le territoire communal : lorsque ces bâtiments présentent une valeur historique ou architecturale ou sont intégrés dans un ensemble urbanistique reconnu d'intérêt, il doit être tenu compte du style, du caractère, des éléments architectoniques originels, des matériaux additionnels et de la forme de ces bâtiments, ainsi que des remarques des fiches de l'inventaire architectural (plan de site) afin de garantir et de mettre en valeur leur intérêt patrimonial. Cette disposition est reprise de l'ancien règlement, tout en étant formulée de manière plus précise ("éléments architectoniques originels", "matériaux additionnels" et exigence consistant à garantir et mettre en valeur l'intérêt patrimonial des bâtiments).

De plus, la forme et la pente des toitures doivent présenter des proportions harmonieuses en fonction des volumes à couvrir et des bâtiments environnants (art. 48 RA). Enfin, la couleur ainsi que la forme des toitures, le ton et les matériaux des façades doivent être harmonisés dans la mesure du possible avec ceux des bâtiments voisins (art. 50, al. 1 RA).

4.2.

Le règlement d'aménagement se réfère en outre au plan de site faisant partie intégrante du plan d'aménagement communal, régi par la loi sur la protection des biens culturels (LPBC), du 27 mars 1995. Les dispositions qu'il prévoit à ce sujet contiennent de nombreuses précisions par rapport à l'ancien règlement d'aménagement. Le plan de site poursuit notamment les objectifs généraux suivants : préserver et améliorer les caractéristiques architecturales et urbaines des différentes zones et quartiers selon des critères explicites et objectifs, dans un souci d'égalité de traitement, afin d'éviter toute atteinte à l'aspect historique et esthétique des ensembles urbains ou bâtiments isolés dignes d'intérêt (art. 119, al. 1 RA); préserver, voire améliorer, les qualités intrinsèques et d'intégration des bâtiments remarquables et bien intégrés (art. 119, al. 5 RA). Le plan de site prévoit en outre que les caractéristiques typologiques des bâtiments doivent être conservées (art. 119, al. 3 RA). Dans la zone de ville en damier, il a pour but de préserver la rigueur et la régularité des constructions, particulièrement en ce qui concerne la typologie des façades et des toitures, ainsi que les espaces qui les entourent, et de garantir l'homogénéité de la zone (art. 121 RA).

Pour les bâtiments qui, comme celui des recourants, ont obtenu la note de 4 lors du recensement architectural des bâtiments communaux et sont dès lors qualifiés de bien intégrés (art. 126, litt., b RA), il est prévu que les transformations et les rénovations doivent garantir la sauvegarde des éléments contribuant à la valeur historique et d'intégration des bâtiments; il est en particulier exigé que les nouveaux éléments construits en toiture, par leurs dimensions, leur disposition et leurs matériaux, restent discrets et respectent l'harmonie du toit et des façades (art. 133 RA, en particulier litt. f).

4.3.

Les communes neuchâteloises ■ compétentes pour délivrer le permis de construire selon l'article 29 LConstr. ■ peuvent appliquer leurs propres prescriptions relatives à l'esthétique des constructions et installations. Elles disposent d'une liberté de décision importante s'agissant de l'évaluation de l'impact esthétique d'un ouvrage et peuvent par conséquent revendiquer le respect de leur autonomie (RJN 2006 p. 240). Les autorités de recours ne sauraient donc substituer sans autre leur pouvoir d'appréciation à celui des autorités locales (ATF non publié du 24 mars 2009 1C_9/2009, consid. 3.2; ATF 132 II 408, consid. 4.3, p. 416 et les références citées; ATF 115 Ia 363, consid. 3b, p. 367; RJN 2006, p. 242).

Un projet de construction peut être interdit sur la base d'une clause d'esthétique quand bien même il satisfait à toutes les autres dispositions cantonales et communales en matière de police des constructions (Zen-Ruffinen ■ Guy Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation p. 388). Une clause d'esthétique doit être justifiée par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité (ATF 115 Ia 370). S'agissant de l'intérêt public, le projet concerné doit être examiné sur la base de critères objectifs, tenant compte de la valeur esthétique, culturelle, historique, architecturale et urbanistique des constructions et sites concernés (ATF 120 Ia 270).

Bien que les autorités locales disposent d'un large pouvoir d'appréciation dès lors qu'il s'agit d'examiner l'application de clauses d'esthétique, celles-ci ne constituent pas pour autant une question de pure opportunité qui échapperait par principe à une autorité de recours. Les aspects esthétiques d'une construction doivent en effet être jugés en se fondant, dans la mesure du possible, sur des critères objectifs et non pas sur une perception ou un sentiment architectural subjectif. En tous les cas, l'autorité compétente doit indiquer les raisons pour lesquelles elle considère qu'une construction ou une installation serait de nature à enlaidir le site. Il faut prendre pour règles des conceptions largement répandues et qui peuvent en outre prétendre, dans une certaine mesure, avoir une valeur générale. On ne peut se référer au sentiment de certaines personnes d'un sens particulier et dont le goût est orienté d'une façon bien définie. Une clause d'esthétique ne doit pas être appliquée de manière à vider pratiquement de sa substance la réglementation sur les zones en vigueur. Lorsqu'un projet est conforme aux normes de la zone, on ne saurait invoquer la clause d'esthétique pour réduire par exemple son volume, à moins d'un intérêt public prépondérant. Il faut alors que l'utilisation des possibilités de construire apparaisse déraisonnable et irrationnelle (ATF 1C_506/2011, consid. 3.3 et les références citées; ATF 115 Ia 363, consid. 3a, p. 366/367; CDP 2011.316 et les références citées, notamment Isabelle Chassot, La clause d'esthétique en droit des constructions in RFJ 1993, p. 97 et ss).

Quant à la règle de la proportionnalité, prise dans son sens étroit, elle impose d'examiner si la mesure prise est dans un rapport raisonnable entre le but visé par la protection du patrimoine bâti et le sacrifice imposé à l'administré. Il incombe à l'autorité d'entreprendre la

pesée des intérêts en présence pour résoudre cette question (Largey, La protection du patrimoine bâti, in RDAF 2012 I p. 281ss, p. 288).

5.

5.1.

Le droit d'être entendu découlant de l'article 29, alinéa 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.) implique notamment pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision. Selon la jurisprudence, la motivation d'une décision est suffisante lorsque l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. L'autorité ne doit toutefois pas se prononcer sur tous les moyens des parties; elle peut se limiter aux questions décisives (ATF 130 II 530, consid. 4.3 p. 540; ATF 1C_192/2011, consid. 2.1; CDP.2009.121 précité, consid. 3a). En outre, la motivation ne doit pas nécessairement se trouver dans la décision elle-même; elle peut notamment découler d'une correspondance séparée (Bovay, Procédure administrative, Berne 2000, p. 267 et référence citée).

5.2.

En l'occurrence, il ressort de la décision attaquée et des lettres adressées précédemment aux propriétaires par le service communal que la surface de l'installation litigieuse a été jugée trop importante pour être admise sur la toiture d'un bâtiment de valeur 4 situé en zone de ville en damier et que le Conseil communal, sans vouloir interdire les panneaux solaires sur le territoire communal, entend se tenir à certains principes et critères pour la pose de telles installations sur les toitures dans ce type de zone (en particulier : intégration des panneaux à la toiture au lieu d'une fixation sur celle-ci; panneaux disposés en bandes horizontales non loin du faîte). De cette manière, le Conseil communal vise à protéger l'aspect général de ces éléments de construction, typiques du paysage urbain chaud-fonnier. Ainsi, en refusant le permis de construire sollicité par les recourants, le Conseil communal a privilégié a priori l'intérêt à protéger l'aspect du site, sans le mettre en rapport avec la production d'électricité attendue de l'installation projetée selon le dossier technique déposé par les recourants, ce que ces derniers lui reprochent. Il convient donc d'examiner si cette motivation, relativement sommaire mais ayant tout de même permis aux recourants de contester de manière détaillée la décision attaquée, constitue ou non un abus du pouvoir d'appréciation de la commune en matière d'esthétique.

6.

6.1.

La jurisprudence a mis en évidence à plusieurs reprises l'intérêt public important que représente l'utilisation des énergies renouvelables, en particulier de l'énergie solaire, en citant les diverses dispositions, tant de niveau constitutionnel que légal, qui soutiennent cet intérêt (ATF 132 II 408; jugement du Tribunal administratif de première instance du canton de Genève A/3905/2011; arrêt du Tribunal administratif du canton de Genève du 24 mars 2009 en la cause F. ATA/141/2009, consid. 6; arrêt du Tribunal cantonal du canton de Vaud du 22 janvier 2009 en la cause C. AC.2008.0162, consid. 2 et 3a). Ainsi, l'article 89, alinéa 1 de la Constitution fédérale (Cst.), du 18 avril 1999, prévoit que dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons s'emploient à promouvoir un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et

respectueux de l'environnement, ainsi qu'une consommation économe et rationnelle de l'énergie. Quant à l'article 9 de la loi fédérale sur l'énergie (LEne), du 26 juin 1998, il charge les cantons de créer dans leur législation des conditions générales favorisant une utilisation économe et rationnelle de l'énergie ainsi que le recours aux énergies renouvelables (al. 1). Il appartient aux cantons d'édicter des dispositions sur l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie dans les bâtiments existants et à construire et de soutenir l'application de normes de consommation, en tenant compte de l'état de la technique et en évitant de créer des entraves techniques au commerce non justifiées (al. 2). La législation fédérale sur l'aménagement du territoire s'est adaptée à ces exigences de politique énergétique, ainsi qu'en témoigne l'article 18a LAT cité plus haut. La révision de cette disposition adoptée le 15 juin 2012, qui vient d'être acceptée en votation fédérale, va même plus loin en prévoyant qu'à certaines conditions, les installations solaires ne seront plus soumises à autorisation de construire. Par ailleurs, l'office fédéral de l'énergie a récemment ouvert une audition concernant une révision partielle de l'ordonnance sur la procédure d'approbation des plans des installations électriques, selon laquelle à l'avenir, les petites installations photovoltaïques pourront être réalisées sans l'approbation de l'Inspection fédérale des installations à courant fort (<http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=47731>).

Au niveau cantonal, l'article 5, alinéa 1, lettre l de la Constitution cantonale (Cst. NE), du 24 septembre 2000, stipule que l'Etat et les communes, dans les limites de leurs compétences et en complément de l'initiative et de la responsabilité des autres collectivités et des particuliers, doivent assumer les tâches que leur confie la loi en matière d'approvisionnement en eau et en énergie, de gestion parcimonieuse des ressources non renouvelables et d'encouragement à l'utilisation des ressources renouvelables. Dans sa version entrée en vigueur le 1er janvier 2013, la loi cantonale sur l'énergie (LCEn) vise ainsi à contribuer à un approvisionnement énergétique du canton suffisant, diversifié, sûr, économique et compatible avec les impératifs de la protection de l'environnement, ainsi qu'à diminuer la consommation d'énergie en tendant vers une société à 2000 watts à l'horizon 2050 (art. 1er, al. 1er). Sur le plan cantonal, cette loi a pour buts d'assurer une production et une distribution de l'énergie économiques et compatibles avec les impératifs de la protection de l'environnement, de promouvoir l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie et d'encourager le recours aux énergies indigènes et renouvelables (art. 1er, al. 2). Elle exige que le canton et les communes mènent une politique active en vue de la mise en valeur des ressources énergétiques indigènes, notamment la force hydraulique, l'énergie solaire, la géothermie, la chaleur et le froid de l'environnement, la biomasse, dont le bois, l'énergie éolienne et les ordures (art. 31). Elle précise que dans les limites des contraintes architecturales et urbanistiques, les bâtiments doivent être conçus de manière à favoriser l'utilisation de l'énergie solaire passive et active, notamment par l'orientation de la construction, la répartition et la proportion des ouvertures vitrées, ainsi que par le choix des matériaux (art. 38, al. 1). Cette règle est d'ailleurs reprise à l'article 100, alinéa 2 du règlement d'aménagement de la commune de La Chaux-de-Fonds. Enfin, selon l'article 38, alinéa 2 LCEn, des dérogations à la loi sur les constructions et ses règlements peuvent être accordées, de cas en cas et exceptionnellement, par le département qui procédera à la pesée de tous les intérêts en présence, afin d'encourager l'utilisation des énergies renouvelables.

Ces bases légales confirment l'intérêt public que représente l'utilisation des énergies renouvelables, en particulier de l'énergie solaire, illustré par les nombreuses études et prises

de position de milieux spécialisés invoquées par les recourants durant la procédure.

6.2.

Dans une jurisprudence relative à une installation de production d'énergie éolienne au Crêt-Meuron, sur le territoire des villages de Fontaines et des Hauts-Geneveys, le Tribunal fédéral a relevé que les normes de droit fédéral et cantonal ne fixent pas de "hiérarchie des valeurs" parmi les tâches de l'Etat, dont font également partie la sauvegarde du paysage et la protection de l'environnement en général (ATF 132 II 408, consid. 4.5.1 p. 419). La protection de l'environnement, de la nature et du patrimoine sont en particulier consacrées par les articles 74 et 78 Cst. et par l'article 5, alinéa 1, lettre j Cst. NE. En ce qui concerne la protection du paysage et du patrimoine, les articles de la loi cantonale sur l'énergie et du règlement d'aménagement communal cités plus haut, tout en exigeant que l'énergie solaire soit favorisée, réservent les limites résultant des contraintes architecturales et urbanistiques. Au niveau communal, l'article 100, alinéa 3 RA précise que dans le périmètre du plan de site, les mesures énergétiques telles que les panneaux solaires ne peuvent être réalisées que dans la mesure où elles sont compatibles avec les exigences de la protection du patrimoine, en particulier avec les objectifs fixés pour le périmètre UNESCO. Le droit fédéral lui-même, à l'article 18a LAT, n'autorise pas les installations solaires dans les toits et façades dans tous les cas, mais à condition qu'elles y soient soigneusement intégrées. Au vu de ces dispositions, ainsi que des diverses autres prescriptions du droit cantonal et communal relatives à l'intégration des constructions citées plus haut, l'intérêt à favoriser l'énergie solaire ne saurait prévaloir en tous les cas sur l'intérêt public à l'esthétique d'un bâtiment et à son intégration dans l'environnement, intérêt également consacré par la législation (arrêt du Tribunal cantonal du canton de Vaud du 22 janvier 2009 AC.2008.0162, consid. 3a).

7.

7.1.

La loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN), du 1er juillet 1966, a notamment pour but de ménager et de protéger l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, les curiosités naturelles et les monuments du pays et de promouvoir leur conservation et leur entretien (art. 1, litt. a). L'article 4 LPN fait la distinction entre les objets d'importance nationale (litt. a) et d'importance régionale et locale (litt. b). Il découle de l'article 5 LPN que le Conseil fédéral établit, après avoir pris l'avis des cantons, des inventaires d'objets d'importance nationale. Sur cette base, le Conseil fédéral a adopté l'ISOS, auquel La Chaux-de-Fonds est inscrite au tant que ville.

Pour qu'un objet soit jugé digne d'être protégé puis inscrit à l'ISOS, il ne faut pas forcément qu'il revête une importance particulière; il suffit qu'il soit représentatif de l'époque à laquelle il a été créé. L'inscription dans un tel inventaire 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 reconstruction ou de remplacement adéquates (art. 6, al. 1 LPN). L'article 6 LPN n'impose cependant pas une interdiction absolue de modifier tout objet inscrit à l'ISOS; une atteinte à un bien protégé est possible dans la mesure où elle n'altère pas son identité ni ne contrevient au but assigné à sa protection. Pour déterminer ce que signifie, dans un cas d'espèce, l'obligation de "conserver intact" un bien protégé, il faut se référer à la description, dans l'inventaire, du contenu de la protection (RJJ 2010 321, consid. 5.2 p. 325 et les références citées).

7.2.

La Chaux-de-Fonds est inscrite au patrimoine mondial de l'UNESCO. La Convention internationale du 23 novembre 1972 concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel ne contient pas de dispositions directement applicables qui pourraient fonder une décision des autorités des Etats contractants. Elle impose à ces derniers d'identifier et délimiter les différents biens culturels et naturels (art. 3 et 4) et de "s'efforcer dans la mesure du possible" de prendre diverses mesures de protection d'ordre politique, institutionnel et juridique (art. 5). Il ne saurait en découler aucune mesure contraignante telle qu'une interdiction de bâtir ou d'aménager un secteur particulier (arrêt du Tribunal fédéral du 30 août 2012 1C_22/2012, consid. 2).

En Suisse, comme l'ont relevé la CFMH et la CFNP dans leur expertise (ch. 3.2, p. 3), c'est donc au travers de la législation fédérale, cantonale et communale existante citée dans les considérants ci-dessus que l'engagement de préserver les objets inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO est concrétisé, ainsi que par le "plan de gestion" annexé au dossier de candidature des villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle pour leur inscription au patrimoine mondial et consultable sur le site http://www.urbanisme-horloger.ch/d2wfiles/document/539/8023/0/plan%20gestion_09_light.pdf (ci-après : plan de gestion). Le plan de gestion "identifie et recense les différentes évolutions engagées ou envisagées pour continuer de garantir la conservation, la restauration et la mise en valeur du tissu urbain horloger" des villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle. Il "coordonne, gère et vérifie les actions allant dans ce sens" (plan de gestion, p. 7).

7.3.

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 notamment 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. La jurisprudence confère une grande importance à de telles expertises, dont il n'est possible de s'écarter que pour des raisons pertinentes, quand bien même l'autorité qui statue dispose d'une grande liberté d'appréciation. Ces expertises permettent de s'assurer qu'un organe spécialisé indépendant examine en particulier la question de la protection de la nature et du patrimoine, de telle sorte que les autorités disposent de documents fiables à ce sujet (RJJ 2010 p. 321, consid. 5.2.3 p. 326 et les références citées).

8.

8.1.

Dans leur préavis, les commissions se réfèrent à la description de La Chaux-de-Fonds contenue dans l'ISOS : la ville s'est développée selon des principes stricts d'alignement de massifs rectangulaires de bâtiments, dans le sens de la vallée. Ce développement, intervenu sur la base d'un plan établi par l'ingénieur des ponts et chaussées Charles-Henri Junod en 1835 et 1841, obéit aux préoccupations hygiénistes de l'époque (rues élargies et implantation de jardins au sud des constructions). Il a abouti à la construction d'un "grand quartier en damier", caractérisé par un ensemble spectaculaire de rangées d'immeubles parallèles aux courbes de niveaux s'ouvrant sur des jardins". "L'ampleur et la cohérence

structurelle"de ce quartier"lui confèrent le statut d'entité emblématique de l'urbanisme de la ville de La Chaux-de-Fonds".La permanence des règles urbanistiques et architecturales qui ont présidé au développement du quartier durant plus d'un siècle assurent une grande cohérence à l'ensemble. Ainsi, les façades, recouvertes de matériaux homogènes (crépis et calcaire blancs), sont rythmées par des percements de proportion et de forme semblables;"les toitures majoritairement à croupe ou demi-croupe avec quelques exemples de toiture à la Mansart définissent la silhouette générale de la ville en damier dans ses vues éloignées depuis l'autre versant de la vallée."La pente faible et régulière des versants de la vallée qui accueille la ville induit une situation particulière en ce qui concerne l'aspect des constructions : en effet, en raison de cette déclivité, toute construction se perçoit"dans sa globalité et dans son appartenance à l'ensemble"(expertise, ch. 3.1).

Le bâtiment des recourants se situe dans le grand quartier en damier, auquel l'ISOS attribue un objectif de sauvegarde "A", signifiant la sauvegarde intégrale de toutes les constructions et espaces libres. Dans ce secteur, l'inventaire recommande le maintien impératif de l'authenticité de la substance historique, à savoir le respect du volume, de la structure porteuse, de la forme de la toiture, ainsi que du caractère et du décor des façades (expertise, ch. 3.1).

En ce qui concerne l'inscription de La Chaux-de-Fonds et du Locle au patrimoine mondial de l'UNESCO, les commissions rappellent qu'elle repose sur le témoignage que représentent ces "villes- manufacture", construites pour et par l'horlogerie, du mouvement de longue durée que fut l'industrialisation. Se référant au plan de gestion, elles mettent en évidence des qualités primordiales de ces cités pour l'évaluation du cas d'espèce, à savoir :

- "L'étonnante homogénéité de l'ensemble harmonieux d'immeubles d'habitation, d'usines, d'ateliers et de maisons bourgeoises, qui a pu se développer grâce à l'absence de contraintes urbaines de départ (telles que des murs d'enceinte)".A cet égard, les commissions précisent que 87% des immeubles actuels de La Chaux-de-Fonds ont été construits avant 1930 et n'ont pas subi depuis lors de transformations lourdes au point d'en perdre leur signification historique;

- "La conservation presque intacte de l'aspect du site",en rappelant que selon la base de données fournie par l'inventaire du plan de site, environ 85% des immeubles figurant sur ce plan sont "remarquables" ou "bien intégrés" et que seuls 12,3% d'entre eux sont qualifiés de "perturbants" (expertise, ch. 3.2).

Les commissions déduisent de ces considérations, ainsi que de la législation cantonale et communale relative à l'esthétique des constructions, citée dans les considérants qui précèdent, quatre objectifs concrets de sauvegarde de la zone affectée par le projet des recourants :

- "Conservation de la structure urbanistique et du caractère du "quartier en damier" : maintien de tous les espaces libres et du rapport équilibré entre le bâti et le non-bâti, la rue et les jardins;

- Conservation de l'authenticité de la substance historique : respect du volume, respect de la structure porteuse, respect de la forme de la toiture, du caractère et du décor des façades;

- Conservation de l'intégrité du site et de l'authenticité des bâtiments dans les zones centrales de la ville; maintien du haut degré de bâtiments "remarquables" ou "bien intégrés";

·Maintien de l'homogénéité des proportions et de la matérialisation des toitures dans les zones centrales de la ville".(expertise, ch. 3.4).

8.2.

Pour l'appréciation du projet des recourants, les commissions relèvent en particulier que "l'authenticité et l'intégrité ainsi que la cohérence du modèle urbanistique qui se lit remarquablement dans le paysage des toitures ■ en vue rapprochée comme en vue plus éloignée - sont des caractéristiques tout à fait emblématiques de La Chaux-de-Fonds", sur lesquelles se fonde son inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO. Dès lors, les interventions en toiture, y compris les installations de capteurs solaires, "sont à apprécier au niveau des qualités architecturales de l'objet, de l'espace de la rue et du respect de leur identité. Une évaluation de leur impact sur l'ensemble des toitures de la ville en est le complément indispensable. Cette perception élargie depuis le versant nord de la vallée de strates et d'enfilades de toitures d'une grande force visuelle constitue une réalité quotidienne et une permanence dans l'histoire du lieu. Elle forge et définit la ville"(expertise, ch. 5.1, 1er§).

Au vu de ces constatations, les commissions arrivent à la conclusion que le projet qui fait l'objet du recours doit être rejeté, "car il porte atteinte par son emprise à l'intégrité de la toiture". Plus précisément, les commissions relèvent d'une part que le matériau de couverture de la toiture, même s'il s'agit de tuile en fibrociment, doit rester très majoritairement visible en tant qu'élément constitutif du site. D'autre part, les commissions relèvent que la pose de panneaux solaires sur couverture "ferait perdre de la rigueur à la géométrie générale du toit, marqué par ses arrêtes franches. La disposition [des panneaux] en deux zones est un facteur de perturbation supplémentaire à cause de l'hétérogénéité qui en résulte dans la composition générale de la toiture. Le dégagement dont bénéficie le bâtiment au sud se traduit par une grande visibilité du toit de divers endroits; l'installation aurait ainsi un fort impact"(expertise, ch. 5.2, 1er§).

Les commissions préavisent également négativement les trois autres versions de l'installation discutées lors de la procédure de recours, en exposant que leur surface excessive n'est pas en rapport avec les dimensions de la toiture. A leur avis, aucune de ces propositions n'offre des qualités d'intégration nécessaires, étant donné le rôle que le bâtiment des recourants joue dans la composition d'ensemble de la rue. Or, ces variantes ont été examinées durant l'instruction du recours pour vérifier si une solution adaptée aux caractéristiques du site et convenant à toutes les parties pouvait être trouvée. En l'absence d'un accord sur l'une de ces versions, l'autorité de céans doit se limiter à se prononcer sur l'objet du recours, à savoir sur la variante refusée par le Conseil communal dans la décision attaquée (variante 1 aux termes de l'expertise).

8.3.

De manière générale, les commissions sont d'avis que l'implantation de capteurs solaires dans la ville de La Chaux-de-Fonds "peut être compatible avec les mesures de protection définies par l'ISOS et l'inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO". Elles estiment toutefois que si la ville veut conserver les qualités qui lui ont permis de figurer dans cet inventaire et dans cette liste, il est indispensable d'appliquer des réglementations très strictes et différenciées pour les différentes zones (ville historique, ville en damier, etc.), qui ont d'ores et déjà subi certaines transformations inopportunes, notamment lors de la pose de panneaux solaires respectant plus ou moins strictement les principes que les autorités

communales entendent suivre en la matière. Eu égard aux exigences accrues découlant du classement de la ville au patrimoine mondial, les commissions recommandent que toute intervention soit bannie sur les toitures en pente et les toitures à la Mansart du centre de la ville. Elles observent que dans ce secteur se trouvent pratiquement partout des constructions annexes basses, des garages et des surfaces plates se prêtant à la pose d'installations solaires, en particulier des panneaux photovoltaïques qui, contrairement aux panneaux thermiques, ne doivent pas obligatoirement être posés à l'endroit où l'énergie produite doit être utilisée (expertise, ch. 5.1, 2ème§). Pour éviter que "le grand modèle, la conception de la ville, soit rendu confus par des interventions isolées", les commissions demandent "l'élaboration d'une stratégie globale qui s'applique au paysage caractéristique des toitures et, en particulier, aux interventions visant à produire de l'énergie solaire en ville, et l'intégration de cette stratégie dans le plan de gestion" (expertise, ch. 5.1, p. 7). Cette stratégie devrait prendre la forme d'un "plan détaillé précisant par bâtiments, par rues ou secteurs les possibilités d'implanter des installations de capteurs solaires". Selon les commissions, seule cette vision globale et anticipative permettra de traiter les demandes sur la base de données objectives, contrairement aux principes que les représentants de la commune ont exposés lors de la vision locale du 22 novembre 2010, trop généralistes (expertise, ch. 5.1, p. 7 et 8).

8.4.

L'appréciation du projet litigieux par la CFMH et la CFNP n'est pas critiquable et il n'existe pas de raisons pertinentes qui commanderaient de s'en écarter.

En effet, d'une part, bien que les recourants qualifient leur bâtiment de "médiocre", il n'en reste pas moins que celui-ci a obtenu la note de 4 dans le cadre du recensement architectural. Il s'agit donc d'un bâtiment qui, "sans présenter de qualités remarquables quant à son architecture ou à la qualité de sa construction, est bien intégré à son environnement et présente une typologie représentative en général de son époque de construction". Son architecture est qualifiée de "typique", avec des "qualités constructives" (art. 126, litt. b RA). Il se distingue donc des bâtiments dits "perturbants", dont "ni le volume, ni la typologie, ni les matériaux de construction ne sont en harmonie avec l'ensemble de la zone" (art. 126, litt. c RA).

D'autre part, les photographies et les photomontages joints au dossier technique déposé par les recourants, ainsi que les constatations faites lors des visions locales, depuis la tour Espacité notamment, mettent en évidence l'aspect homogène du bâtiment des recourants et des immeubles qui l'entourent. Ils rendent bien compte de la typologie particulière de ces immeubles et de leurs toits, emblématique du "grand quartier en damier" tel que décrit par les commissions et caractéristique du tissu urbain horloger qui a motivé l'inscription de la ville au patrimoine mondial de l'UNESCO. Le projet des recourants mis à l'enquête publique occupe la majeure partie de la surface du pan sud de la toiture. Selon les photomontages, la couleur des panneaux prévus et le fait qu'ils ne soient pas intégrés dans la toiture rend le contraste avec les toitures environnantes particulièrement évident. Un tel résultat n'est pas compatible avec les exigences du règlement d'aménagement citées plus haut, qui mettent l'accent sur la nécessité de préserver les caractéristiques typologiques des bâtiments du plan de site, en particulier dans la zone de ville en damier. En particulier, on ne saurait considérer que les panneaux litigieux "par leurs dimensions, leur disposition et leurs matériaux" resteraient "discrets" et respecteraient "l'harmonie du toit" (art. 133, litt. f RA). Ils constitueraient au contraire un élément étranger par rapport aux caractéristiques

architecturales du bâtiment concerné et de ceux qui l'entourent.

Enfin, la CFMH et la CFNP ont souligné la nécessité d'apprécier le projet litigieux à l'échelle de toute la ville, compte tenu de la visibilité de l'ensemble des toitures de la localité depuis les versants de la vallée dans laquelle elle se trouve. Ce souci de protéger la silhouette générale exceptionnelle de La Chaux-de-Fonds a été reconnu comme bienfondé par le Département de la gestion du territoire dans une décision du 19 février 2003 relative à une enseigne lumineuse sur un bâtiment (RJN 2003, p. 363ss), alors que la ville n'était pas encore inscrite au patrimoine mondial de l'UNESCO. L'inscription intervenue depuis lors a confirmé et renforcé ce principe. C'est pourquoi l'article 100, alinéa 3 RA précise que dans le périmètre du plan de site, les mesures énergétiques ne peuvent être réalisées que dans la mesure où elles sont compatibles avec les exigences de la protection du patrimoine et les objectifs fixés pour le périmètre UNESCO.

Dans ces conditions, eu égard à l'impact de l'installation projetée par les recourants sur l'aspect de leur bâtiment, des immeubles voisins et du site urbain dans sa totalité, force est de constater que le Conseil communal n'a pas outrepassé sa liberté d'appréciation en refusant une intervention isolée sur un bâtiment de la zone de ville en damier, indépendamment du rendement énergétique attendu de l'installation. Une multiplication de telles interventions "au coup par coup" serait susceptible d'entraîner un enlaidissement progressif du site urbain protégé. Or, le souci d'empêcher une telle conséquence relève de l'autonomie de la commune (arrêt du Tribunal fédéral non publié du 7 décembre 1999 en la cause commune de La Chaux-de-Fonds contre P. AG). La discussion d'autres variantes pour le bâtiment des recourants dans le cadre de la présente procédure, ainsi que la volonté déclarée du Conseil communal de ne pas empêcher la pose de panneaux solaires en ville de La Chaux-de-Fonds, démontrent que le refus de l'installation litigieuse ne viole pas le principe de la proportionnalité, d'autres solutions étant envisageables.

9.

Les recourants reprochent au Conseil communal d'avoir violé le principe de l'égalité de traitement, en invoquant la pose de panneaux solaires sur d'autres bâtiments de la ville, en particulier sur celui de la Banque B., ainsi que des transformations autorisées sur la façade du bâtiment accolé au leur.

9.1.

Lors de la vision locale effectuée avec les commissions le 27 avril 2011, l'existence de panneaux solaires sur plusieurs bâtiments de la ville a été constatée. Il est apparu que ces installations ne respectaient pas systématiquement les critères auxquels les autorités communales avaient déclaré vouloir se tenir (notamment une installation à la rue B., cf. procès-verbal de la vision locale, p. 3, ch. 6). Des informations complémentaires ont été fournies par le service communal suite à cette vision locale : il en ressort qu'entre 2009 et 2010, dix-huit demandes d'autorisation pour des installations solaires ont été déposées dans le périmètre du plan de site; deux projets ont été refusés, dont celui qui fait l'objet du présent recours (expertise, ch. 5.1, p. 7, 3ème§).

A supposer que les panneaux existant sur certains bâtiments du centre-ville aient été installés en violation des règles de la législation cantonale et communale concernant l'intégration des constructions dans le site, cette circonstance ne donne pas un droit aux recourants à ce que leur demande soit traitée de la même manière ou, en d'autres termes, à

prétendre à l'égalité dans l'illégalité. Selon la jurisprudence, un administré peut exceptionnellement prétendre à un droit à l'égalité dans l'illégalité, pour autant que certaines conditions soient réunies. L'autorité compétente doit notamment avoir manifesté son intention de poursuivre sa pratique illégale. Par ailleurs, aucun intérêt public prépondérant, ni aucun intérêt privé de tiers prépondérant, ne doit s'opposer à la poursuite de cette pratique illégale (RJN 2003, p. 363, consid. 5a p. 368; Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, p. 363).

Or, l'intérêt public prépondérant à éviter des interventions sur les bâtiments qui pourraient diminuer les qualités de la ville retenues pour son inscription à l'UNESCO a été démontré dans les considérants qui précèdent. En outre, le Conseil communal a clairement démontré dans la présente procédure qu'il entendait adopter une pratique rigoureuse pour la pose de panneaux solaires dans la partie historique de la ville. On ne saurait donc admettre qu'il reviendra à une éventuelle pratique illégale. Si tel était le cas, les recourants seraient en droit de réitérer leur demande et, en cas de rejet, de se plaindre d'une violation du droit à l'égalité de traitement.

9.2.

En ce qui concerne la création de balcons et de portes-fenêtres sur le bâtiment accolé à celui des recourants, il convient de rappeler que deux décisions sont contradictoires et violent le principe de l'égalité de traitement soit lorsqu'elles règlent de façon différente des situations dont la ressemblance exige un même traitement, soit lorsqu'elles règlent de façon semblable des situations dont la différence requiert un traitement distinct (Grisel, op, cit., p. 362).

En l'occurrence, si la typologie des façades des bâtiments bien intégrés de la zone de ville en damier doit être préservée au même titre que celle des toitures (art. 121 RA), il n'en reste pas moins que l'on a à faire à des situations distinctes : il résulte des photographies du quartier déposées au dossier que les portes-fenêtres et les balcons tels que ceux qui se trouvent sur le bâtiment voisin, centrées sur la façade sud, ne sont pas étrangères au site. Plusieurs façades des environs présentent un aspect analogue et ces interventions sont assurément plus discrètes que l'installation projetée par les recourants.

En conclusion, c'est à tort que les recourants se prévalent d'une violation du principe de l'égalité de traitement.

10.10.1.

Au vu de ce qui précède, le recours, mal fondé, doit être rejeté. On relèvera néanmoins qu'il appartiendra aux autorités communales de mettre en place au plus vite une politique stricte et cohérente pour développer le recours aux énergies renouvelables, en particulier à l'énergie solaire, sur le territoire communal, y compris dans la zone de ville en damier et le périmètre UNESCO, en s'inspirant des recommandations formulées par la CFMH et la CFNP dans leur expertise. En effet, si les autorités communales doivent éviter des interventions "au coup par coup" susceptibles d'entraîner un enlaidissement progressif du site urbain protégé, la législation fédérale et cantonale citée plus haut leur impose également de favoriser au maximum le recours aux énergies renouvelables. Au vu des connaissances actuelles sur les problèmes environnementaux et énergétiques qui se posent à l'échelle planétaire, la nécessité d'une telle politique énergétique est indiscutable et il appartient à la ville de La Chaux-de-Fonds, inscrite à l'UNESCO en tant qu'illustration d'un développement industriel de qualité, d'y participer. Dès lors, il appartiendra aux autorités

communales de mettre en place sans tarder une stratégie globale conciliant en ville de La Chaux-de-Fonds le développement des énergies renouvelables et la protection du patrimoine. A défaut, il n'est pas exclu que l'autorité de céans, si elle devait être saisie d'autres recours relatifs à des installations solaires dans la partie historique de la ville, statue dans un autre sens que celui suivi dans la présente décision.

Pour l'élaboration d'une stratégie globale, l'autorité de céans se permet d'émettre des doutes quant à la solution préconisée par les commissions dans leur expertise et consistant à bannir toute intervention sur les toitures en pente et à la Mansart au profit d'une utilisation des surfaces plates telles que des garages. En effet, ces surfaces risquent de se trouver à des emplacements bénéficiant de bien moins d'ensoleillement que les toitures précitées, de sorte que leur utilisation exclusive pour la pose d'installations solaires pourrait se révéler beaucoup moins productive et compromettre les objectifs de la politique énergétique de la Confédération et des cantons. La perte de rendement importante que peut entraîner un emplacement inadéquat de panneaux solaires a été mise en évidence dans le rapport du 21 décembre 2010 du SENE concernant certaines des variantes d'installations solaires proposées pour le bâtiment des recourants. Par conséquent, l'autorité de céans est d'avis qu'il conviendra pour la commune de vérifier dans quelle mesure non seulement les constructions annexes, mais aussi les toitures des bâtiments peuvent être utilisées pour l'énergie solaire de la manière la plus cohérente et la moins dommageable possible, en considérant l'aspect global du site urbain.

10.2.

Vu le sort du recours, les recourants, qui succombent, supporteront les frais de la cause (art. 47, al. 1 LPJA). 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, les frais sont fixés à raison de la mise à contribution de l'autorité de recours, de l'importance de la cause et de ses difficultés (art. 6 TFrais). En règle générale, l'émolument de décision n'excède pas le montant de Fr. 6'000.- (art. 44, al. 1 TFrais). Quant aux débours, ils sont généralement calculés forfaitairement à raison de 10% de l'émolument arrêté (art. 49 TFrais).

En l'occurrence, tout bien considéré, les frais de la procédure seront fixés à Fr. 1'000.-, auxquels s'ajoutent les débours par Fr. 100.-, soit au total Fr. 1'100.-. Ce montant sera compensé par l'avance de frais versée par les recourants suite à la décision du 25 juin 2010 du service juridique de l'Etat.

Par ces motifs, le Conseil d'Etat

décide:

1. Le recours des époux X. contre la décision du 12 mai 2010 du Conseil communal de La Chaux-de-Fonds est rejeté;
2. Les frais de procédure, comprenant un émolument de Fr. 1'000.-, auquel s'ajoutent les frais par Fr. 100.- soit Fr. 1'100.-, sont mis à la charge des recourants;
3. Ce montant est compensé par l'avance de frais du même montant versée par les recourants.

Neuchâtel, le 8 avril 2013

Au nom du Conseil d'Etat

Le président,

P. Gnaegi

La chancelière,

S. Despland

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