

A1 15 39

A1 15 40

ARRÊT DU 21 AOÛT 2015

Tribunal cantonal du Valais

Cour de droit public

Composition : Thomas Brunner, président ; Jean-Bernard Fournier et Christophe Joris, juges ; Frédéric Fellay, greffier

en la cause

T_____ **SA**, recourante, représentée par Maître M_____

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS, autorité attaquée, **MUNICIPALITÉ DE N_____**, autre autorité, dans les affaires qui opposent la recourante à **U_____**, **V_____** et **W_____**, **X_____**, **Y_____** et à la **SOCIÉTÉ IMMOBILIÈRE Z_____ SA**, représentée par Me O_____

(construction)

recours de droit administratif contre les décisions du 21 janvier 2015

Faits

A. Le 30 août 2013, la société T_____ SA requit l'autorisation de construire un immeuble d'habitation de 22 logements - projet « A_____ » - avec parking souterrain de 19 places sur le n° xxx1 (mutation en cours) de la commune de N_____. Ce terrain se situe au lieu dit B_____, entre l'avenue C_____, voie cantonale au sud, et le chemin D_____, dévestiture communale au nord, en zone centre III (C III) au sens de l'article 95 du règlement communal de construction et de zones de N_____ approuvé en Conseil d'Etat le 28 juin 1989 (RCCZ).

Le 7 novembre 2013, le Conseil municipal de N_____ délivra le permis de bâtir en écartant les deux oppositions que la publication de cette demande au Bulletin officiel (B.O.) n° xxx du xxx 2013 avait suscitées. La première, collective, émanait de dix-huit propriétaires voisins du n° xxx1, dont U_____, V_____ et W_____, Y_____ et X_____, qui reprochaient à l'immeuble mis à l'enquête de ne pas se conformer aux réquisits découlant d'un arrêt de céans rendu le 4 février 2011 (A1 10 80 figurant au dossier du Conseil d'Etat) dans le cadre d'un précédent projet prévu à cet emplacement. La seconde opposition avait été déposée par la société immobilière Z_____ SA (ci-après : Z_____ SA), propriétaire du n° xxx2, à l'extrémité est du chemin D_____.

B. Par décisions séparées du 21 janvier 2015, le Conseil d'Etat admit les recours administratifs que les cinq consorts prénommés, d'une part, et la société opposante, d'autre part, avaient, les 13 respectivement 20 décembre 2013, interjetés à l'encontre de l'autorisation de construire du 7 novembre 2013. Il annula ce prononcé au motif que le sous-sol du bâtiment prévu et une rampe piétonnière empiétaient sur l'alignement du chemin D_____ sans que la Ville de N_____, qui paraissait avoir tacitement octroyé une dérogation à l'interdiction de construire prévalant dans cet espace, n'eût indiqué quels justes motifs présidaient à cette exception ni procédé à la pesée d'intérêts qu'exigeait l'article 212 alinéa 1 de la loi sur les routes du 3 septembre 1965 (LR ; RS/VS 725.1 ; consid. 2d des décisions U_____ et c./Z_____ SA). En second lieu, le projet ne tenait pas les 14 m de hauteur maximale de façade autorisée (art. 78 et 95 RCCZ). L'exécutif local avait, à cet égard, indûment tablé sur l'altitude des voies publiques bordant la parcelle n° xxx1 alors que toutes les dispositions cantonales et communales relatives à la hauteur des bâtiments et des façades se réfère-

raient au terrain naturel ou aménagé se trouvant immédiatement au pied de la façade, et non à une certaine distance, même minime, de celle-ci. Mesurée de cette manière, la façade nord s'élevait à 14.40 m au niveau de la ligne théorique de corniche et non pas à 13.73 m, comme le prétendaient la Ville de N_____ et la constructrice. Il y avait cependant plus : la ligne supérieure de toiture culminait à 17.60 m ; elle était déterminante dans le calcul de la hauteur attendu que la partie de façade située au-delà des 14.40 m était entièrement borgne, à l'exception d'une petite partie d'une baie vitrée verticale en partie ouest. La Ville de N_____ avait fait abstraction de cette portion sommitale en la qualifiant, à tort, de lucarne (article 93 RCCZ), ce terme s'entendant, raisonnablement, d'une ouverture, d'une fenêtre, d'une baie permettant de faire entrer la lumière extérieure dans les combles d'un bâtiment. Cela étant, la façade nord dépassait nettement le maximum de 14 m et demeurait trop haute, à 14.40 m, même s'il fallait admettre la présence d'une lucarne. En façade sud, l'attique comportait par contre des fenêtres. Il pouvait dès lors s'agir d'une lucarne que l'article 11 alinéa 4 de la loi sur les constructions du 8 février 1996 ne prenait pas en compte (LC ; RS/ VS 705.1). Cependant, mesurée abstraction faite de l'attique et sans égard au niveau de l'avenue C_____, cette façade pointait encore à 14.40 m. L'instance de recours administratif écarta pour le reste un moyen tiré d'un nombre d'étages excessif. Le projet comportait un rez-de-chaussée, quatre étages et un attique, soit cinq niveaux réglementaires attendu que l'attique n'excédait pas, en surface, les $\frac{2}{3}$ de l'étage inférieur (art. 12 al. 2 LC). Dans son arrêt du 4 février 2011 relatif à un projet antérieur attaqué par U_____ et Y_____, le Tribunal avait requis la Ville de N_____ de motiver son choix d'admettre un bâtiment de cinq étages plutôt que quatre (cf. art. 95 RCCZ). En l'occurrence, cette collectivité avait donné la priorité à la densification du bâti dans son centre urbain, sans tenir compte des hauteurs plus modestes des anciens bâtiments du quartier. Cette option n'était pas à censurer : réaliser des bâtiments conformes à l'actuel RCCZ deviendrait impossible s'il fallait respecter des gabarits résultant de réglementations caduques (consid. 3e des décisions U_____ et c./Z_____ SA).

Par économie de procédure, le Conseil d'Etat se prononça brièvement sur les autres griefs soulevés par les recourants. Il estima, contrairement à U_____ et consorts, que le Conseil municipal pouvait valablement exiger une toiture plate en lieu et place de la toiture à quatre pans prescrite par l'article 95 RCCZ. L'article 92 lettre b RCCZ l'y habilitait expressément dans le but d'adapter la toiture au caractère du quartier. Or, dans le secteur concerné, très urbanisé et situé à proximité d'un grand centre commercial, une toiture plate ne créerait pas de rupture significative dans le paysage.

L'exécutif local n'avait donc pas abusé de son pouvoir d'appréciation en statuant dans ce sens (consid. 4b de la décision U_____ et c.). Sur les questions d'accès, la situation différait totalement de celle qui prévalait au moment où le Tribunal avait statué, le 4 février 2011. Le chemin D_____ était désormais à sens unique ouest-est et l'accès des véhicules entrant dans le parking allait se faire par l'avenue C_____ exclusivement. La desserte communale n'était donc mise à contribution que par le trafic sortant, dans un seul sens et sur une trentaine de mètres seulement, ce qui n'allait engendrer aucun problème significatif pour le trafic (consid. 4c des décisions U_____ et c./Z_____ SA). La contiguïté du futur bâtiment avec celui que E_____ prévoyait d'édifier sur le n° xxx3 attenant à l'est résultait d'une convention de servitude inscrite au Registre foncier selon les indications de la Ville de N_____ : les critiques émises par Z_____ SA à propos de la légalité de cette mitoyenneté étaient mal fondées. Cette société se plaignait, en outre, d'une véranda au sud-est de l'immeuble et prétendument à 2.8 m de la limite, mais cet ouvrage ne ressortait nullement des plans agréés. Cependant, le prochain dossier devait intégrer un plan des aménagements extérieurs et des conduites, la recourante dénonçant à juste titre un manquement sur ce point (consid. 4b de la décision Z_____ SA). Le Conseil d'Etat invita finalement la Ville de N_____ à veiller à ce que le nombre de places de parc soit suffisant au sens de l'article 40 RCCZ et à prendre en compte les exigences ressortant du considérant 11 de l'arrêt A1 10 80 ; la problématique de la place de jeux devait être traitée en conformité avec le considérant 12b de ce prononcé (consid. 4d et 4e des décisions U_____ et c./Z_____ SA).

C. Le 21 janvier 2015, le Conseil d'Etat admit également le recours que Y_____ et U_____ avaient, le 24 mars 2014, formé à l'encontre de l'autorisation de construire délivrée le 6 février 2014 par la Ville de N_____ à E_____ pour l'édification, sur le n° xxx3 évoqué précédemment, d'un immeuble d'habitation avec parking souterrain (projet « F_____ »). L'entrée, respectivement la sortie, des véhicules des immeubles prévus sur les n^{os} xxx1 et xxx3 contigus avaient à chaque fois lieu dans l'autre bâtiment, de sorte que les causes étaient à traiter simultanément. Le Conseil d'Etat annula le permis municipal du 6 février 2014 en constatant que les façades nord et sud, mesurées à partir d'un point situé à leur pied, et non d'après l'altitude des voies publiques, dépassaient de 60 cm respectivement de 50 cm les 14 m réglementaires. Procédant, le 27 février 2015, par le biais du même avocat que la société T_____ SA, E_____ déféra ce prononcé dans un recours de droit administratif rejeté parallèlement ce jour (A1 15 41).

D. Par deux mémoires du 27 février 2015 motivés de façon identique, T_____ SA requit le Tribunal d'annuler les décisions du 21 janvier 2015 rendues à la suite des recours administratifs des 13 et 20 décembre 2013 et de confirmer l'autorisation de construire du 7 novembre 2013, le tout sous suite de frais et dépens. A l'appui de ces conclusions, la recourante prétend qu'il se justifiait de tableer, en dérogation aux règles en vigueur, sur l'altitude de l'espace public pour mesurer la hauteur des façades. Ce procédé correspondait à une pratique municipale établie depuis la fin des années quatre-vingts, qui permettait de préserver des fronts de rue unis, avec des hauteurs à la corniche similaires entre bâtiments voisins. T_____ SA s'en prend également au motif d'annulation du permis communal tiré d'une violation de l'article 212 LR en signalant que, lors de ses délibérations du 7 novembre 2013, la municipalité avait relevé que le sous-sol du projet « A_____ » empiétait sur les alignements et qu'une exception devait être consentie en application de la disposition précitée. D'autre part, le Conseil d'Etat avait, s'agissant du projet « F_____ » voisin, débouté les recourants du grief correspondant en jugeant d'intérêt public prépondérant l'octroi de dérogations dès lors qu'elles permettaient l'aménagement d'espaces verts en surface en lieu et place de places de parc extérieures. Le traitement différent réservé par l'instance de recours administratif à ces situations semblables violait l'article 8 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101).

Le 2 mars 2015, la recourante demanda la jonction des causes A1 15 39/40/41.

Se déterminant le 7 avril 2015 dans la cause A1 15 39, la Ville de N_____ proposa d'admettre le recours de la société T_____ SA. Elle estima que le Conseil d'Etat avait effectivement violé le principe de l'égalité de traitement en refusant de reconnaître le bien-fondé d'une dérogation à l'alignement communal pour le projet « A_____ ». Concernant la hauteur, la prise en compte du niveau des voies publiques était une pratique constante du service de l'édilité destinée à assurer une mesure objective pour tous les immeubles construits sous l'empire du RCCZ actuel et à préserver un front de rue uni. Si cette méthode devait se révéler incompatible avec le droit cantonal, la recourante devait être mise au bénéfice d'une dérogation afin d'éviter l'édification de bâtiments présentant des hauteurs non coordonnées en front de rue. Dans ce contexte, la municipalité exposait qu'un changement de pratique la mettrait face à des « difficultés urbanistiques quasi insurmontables » attendu que, « dans de nombreux quartiers, il ne serait plus possible de construire en assurant une continuité du bâti à hauteur de corniche ». L'application stricte des règles cantonales allait aboutir à n'autoriser que des bâtiments de plusieurs mètres inférieurs à ceux construits sur la

base de l'actuel RCCZ. Sur cet arrière-plan, un changement de pratique était inconcevable et la recourante pouvait prétendre à se voir appliquer celle qui avait cours jusqu'ici et qui, au demeurant, répondait à l'objectif de densification déduit de l'article 75b Cst. et de l'article 1^{er} alinéa 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT ; RS 700).

Le 7 avril 2015, le Conseil d'Etat proposa de rejeter les recours de la société T_____ SA. Il signala que la Ville de N_____ ne s'était jamais prononcée sur une dérogation à l'alignement de la route communale pour le projet « A_____ », contrairement à ce qui avait été le cas pour le bâtiment voisin « F_____ ». Sans une décision communale expresse, il n'y avait pas lieu d'admettre l'empiètement du sous-sol du bâtiment projeté sur le n° xxx1 sur le chemin D_____. Pour le reste, l'instance précédente fit valoir que la pratique alléguée consistant à prendre comme niveau de référence celui de la voie publique la plus proche, même plus élevée que le terrain naturel ou aménagé, n'avait jamais été portée à sa connaissance de manière explicite. Elle confirma qu'une surélévation borgne de la façade ne pouvait pas être qualifiée de lucarne et qu'une hauteur calculée par rapport à la voie publique, sans considération du terrain naturel ou aménagé plus bas, était contraire au droit positif. Enfin, une éventuelle dérogation ne devait pas, comme en l'espèce, porter atteinte aux droits légitimes des voisins situés à quelques mètres plus au nord, en les privant d'ensoleillement.

U_____ et consorts conclurent implicitement au rejet du recours, le 12 avril 2015.

Le 6 mai 2015, la recourante maintint ses conclusions. L'instruction de la cause A1 15 39 s'est close le lendemain par la communication de cette écriture à U_____ et consorts.

Z_____ SA ne s'est pas déterminée. L'instruction de la cause A1 15 40 s'est close le 9 juin 2015 par la communication aux intéressés des remarques complémentaires du 8 juin 2015 de la recourante.

Les autres faits important à l'arrêt seront repris ci-après dans la mesure utile.

Considérant en droit

1.1 T_____ SA est directement touchée par l'annulation de l'autorisation de construire du 7 novembre 2013 qu'elle avait obtenue de la Ville de N_____ (art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 let. a de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives - LPJA ; RS/VS 172.6). Régulièrement formés, ses recours sont au surplus recevables (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 LPJA).

1.2 Il convient de joindre les causes A1 15 39 et A1 15 40 en application de l'article 11*b* alinéa 1 LPJA vu que les recours y relatifs émanent de la même société, se rapportent à un état de faits identique et articulent des griefs similaires. Dès lors qu'elle concerne un projet, une parcelle et un constructeur différents, la cause A1 15 41 sera, en revanche, jugée séparément. Son traitement simultané aux présentes affaires s'impose toutefois dans la mesure où les projets « A_____ » et « F_____ » se conditionnent mutuellement par leurs débouchés communs sur le domaine public.

2.1 L'autorité précédente reproche aux façades de l'immeuble « A_____ » de dépasser les 14 m admissibles en zone C III. La Ville de N_____ avait jugé ces façades réglementaires, avec des hauteurs de 13.73 m au nord et de 14 m au sud mesurées depuis un niveau correspondant à celui des voies publiques attenantes (cf. plans explicatifs figurant en annexe à son écriture du 4 juin 2014). Dans son recours du 27 février 2015, la recourante admet que cette méthode de calcul est contraire au droit. La commune se borne, de son côté, à concevoir qu'elle puisse contrevenir aux prescriptions de rang cantonal (cf. le chiffre 3 de sa réponse du 7 avril 2015). Force est cependant de constater que la pratique litigieuse s'écarte non seulement de la référence déterminante selon le droit supérieur (art. 11 al. 2 LC), mais aussi des prescriptions du RCCZ. L'article 78 lettre a RCCZ prévoit, en effet, que « la hauteur d'un bâtiment est mesurée au milieu de la façade principale la plus haute [...] sur une verticale, du point le plus bas du sol naturel (ou du sol aménagé, s'il est plus bas), jusqu'à l'intersection de la façade avec la ligne supérieure de la toiture (pour les toits plats, jusqu'à l'arrête supérieure du garde-corps, qu'il soit ajouré ou non.) ». A l'instar de l'article 11 LC, la norme communale précitée ne prescrit nullement de prendre en compte le niveau des voies publiques voisines d'un bâtiment. Il s'ensuit qu'abstraction faite de la problématique de l'attique, qui sera traitée plus loin, les façades sud et nord du bâtiment pointent à la hauteur, excessive, de 14.40 m,

conformément à l'indication figurant d'ailleurs sur les plans agréés (cf. ég. les plans annotés par l'organe d'instruction des recours administratif).

2.2 Au fond, l'argumentation de la recourante et de la Ville de N_____ consiste à prétendre qu'il se justifierait, à titre dérogatoire (art. 30 LC et 98 RCCZ), d'admettre le niveau des voies publiques comme point de référence. Par ailleurs, cette méthode de calcul résulterait d'une pratique municipale constante dont la perpétuation s'imposerait.

2.3.1 L'article 98 1^{ère} phrase RCCZ dispose que le Conseil communal peut exceptionnellement déroger aux dispositions du RCCZ si l'application stricte des prescriptions légales ne s'adapte pas aux conditions d'un terrain ou d'un programme particulier, et à condition que ni l'intérêt général ni les intérêts importants des voisins ne soient lésés. Il convient à cet égard de rappeler que l'octroi d'une dérogation suppose une situation exceptionnelle. De manière générale, une telle situation se présente lorsque les dispositions à appliquer reposent sur des hypothèses à ce point différentes de certaines circonstances données qu'on doit en inférer que l'auteur de la norme aurait légiféré autrement s'il avait imaginé qu'un tel cas puisse se présenter. Les dérogations ne doivent pas aboutir à contourner le droit matériel, en particulier des prescriptions spéciales, pour favoriser tel ou tel requérant, mais doivent s'inspirer d'objectifs généraux sous-jacents à la réglementation (p. ex. ACDP A1 14 269 du 20 février 2015 consid. 3.1). L'octroi d'une dérogation implique une pesée entre les intérêts publics et privés au respect des dispositions dont il s'agirait de s'écarter et les intérêts du propriétaire concerné à l'octroi d'une dérogation, étant précisé que des raisons purement économiques ou l'intention d'atteindre la meilleure solution architecturale, ou une utilisation optimale du terrain, ne suffisent pas, à elles seules, à justifier une dérogation (arrêt du Tribunal fédéral 1C_196/197/2007 du 27 février 2008 consid. 5.3 ; A. Zaugg/P. Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern, vol. I, 4^e éd, 2000, p. 366). Il appartient à celui qui prétend avoir droit à une exception d'apporter aux autorités la preuve que les conditions légales pour une telle dérogation sont remplies (A. Ruch, Commentaire LAT, n° 20 ad art. 23 LAT ; cf. ég. art. 30 al. 2 LC). L'article 30 LC, disposition cantonale correspondante, n'a pas une portée différente de celle exposée ci-dessus.

2.3.2 En substance, la recourante et la Ville de N_____ excipent d'un intérêt public consistant à préserver des fronts de rue unis avec des hauteurs de bâtiments similaires à la corniche, objectif qui ne pourrait être atteint s'il fallait prendre en compte le niveau du terrain naturel ou du terrain aménagé. A les écouter, le niveau des parcelles était, en effet, susceptible de varier au gré de « multiples aménagements,

excavations, terrassements, remblaiements, etc. opérés par les différents propriétaires au cours des dernières décennies ».

Ces raisons ne justifient clairement pas de s'écarter des points inférieurs de repère que fixent à l'identique la LC et le RCCZ. Il convient préalablement d'observer que ce n'est qu'à certaines conditions particulières qu'un sol aménagé peut être considéré comme terrain naturel (cf. la notion de « terrain naturel » dans le glossaire de l'OC) et que des règles spécifiques régissent les excavations, qui sont notamment exemptées du calcul déterminant lorsqu'elles permettent l'accès au garage ou au parking collectif (cf. art. 11 al. 3 LC et la notion de « sol aménagé » dans le glossaire ; art. 78 let. b RCCZ). Ensuite, ni la recourante ni la commune n'expliquent à quel titre il se justifierait concrètement, dans le secteur considéré, de tabler exceptionnellement sur le niveau des voies publiques ceinturant le n° xxx1. Sur ce point, il n'est nullement établi, ni même allégué, que le terrain naturel des parcelles situées le long du chemin D_____ serait accidenté ou irrégulier. Au demeurant, il ressort du plan de situation versé le 24 juin 2014 par la Ville de N_____ au dossier de l'instance précédente que le secteur est très largement construit. Or, si la municipalité cherchait réellement à avoir un front de rue uniforme, on peine à comprendre qu'elle permette, sous prétexte de densifier, que le projet « A_____ » comporte cinq étages, sans tenir compte des hauteurs qu'elle reconnaît « sensiblement inférieures » des anciens immeubles préexistants du quartier (cf. extrait du procès-verbal de la séance de Conseil municipal du 7 novembre 2013 p. 9 ch. 7b ; cf. ég. consid. 3e de la décision attaquée). Cette volonté d'harmoniser la hauteur des bâtiments à la corniche est d'autant plus douteuse que la façade nord agréée par la commune se prolonge, en continuité directe de celle-ci et sur une longueur de 12.37 m, à une hauteur de 17.60 m venant briser la ligne uniforme soi-disant recherchée (cf. plan de la façade nord annexé à l'écriture communale du 4 juin 2014).

L'octroi d'une dérogation ne doit, par ailleurs, pas léser les intérêts importants des voisins. Or, comme le relève avec raison le Conseil d'Etat dans sa réponse céans, l'exception défendue par la commune et la recourante, en tant qu'elle revient à surélever l'ouvrage par rapport au gabarit en soi réglementaire, porterait une atteinte non négligeable aux voisins situés à quelques mètres plus au nord, en vis-à-vis. On a finalement vu qu'une situation exceptionnelle se présente lorsque les dispositions à appliquer reposent sur des hypothèses à ce point différentes de certaines circonstances données qu'on doit en inférer que l'auteur de la norme aurait légiféré autrement s'il avait imaginé qu'une telle hypothèse puisse se présenter. Tel n'est manifestement pas

le cas ici puisque les règles prescrivant de tenir compte du terrain naturel ou aménagé (au droit de la façade) ne sont pas seulement de rang cantonal, mais découlent également du RCCZ, texte qui est de surcroît antérieur à la LC et à ses dispositions d'exécution. Sur cet arrière-plan, le Tribunal ne voit pas matière à s'écarter des prescriptions communales et cantonales de calcul de la hauteur. Il y a d'autant moins de raison d'admettre une dérogation qu'existent, en droit positif, des instruments utiles à la réalisation du but urbanistique allégué par la Ville de N_____, par exemple les alignements spéciaux de l'article 7 LC. Si ceux-ci ne permettent a priori pas de tableer sur des points inférieurs de référence autres que ceux du RCCZ ou du droit cantonal, ils peuvent, par contre, déterminer l'emplacement et le gabarit des constructions et installations ou fixer l'alignement d'une rangée de façades (cf. ég. la définition que donne le glossaire de l'alignement architectural, qui fixe la hauteur des corniches, le nombre et la hauteur des étages, les arcades, etc). Ce type d'instruments est à mettre en œuvre avant de recourir à des solutions dérogatoires généralisées compromettant la prévisibilité et la sécurité du droit.

2.4.1 Reste à examiner si la méthode de calcul litigieuse est à autoriser en application du principe de l'égalité de traitement (art. 8 Cst), ainsi que le soutiennent la Ville de N_____ et, de manière implicite, la recourante. Selon la jurisprudence (p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C_423/2011 du 2 avril 2012 consid. 5.1 et les références), le principe de la légalité de l'activité administrative (art. 5 al. 1 Cst.) prévaut en principe sur celui de l'égalité de traitement. En conséquence, le justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité devant la loi lorsque celle-ci est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle aurait été fausement, voire pas appliquée du tout, dans d'autres cas. Cela présuppose cependant, de la part de l'autorité dont la décision est attaquée, la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question. Le citoyen ne peut prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévéra dans l'inobservation de la loi ; en principe, si l'autorité ne s'exprime pas sur ses intentions futures, le Tribunal présume qu'elle se conformera à la loi à l'avenir. Il faut encore que l'autorité n'ait pas respecté la loi selon une pratique constante, et non pas dans un ou quelques cas isolés et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant n'impose de donner la préférence au respect de la légalité. C'est seulement lorsque toutes ces conditions sont remplies que le citoyen est en droit de prétendre, à titre exceptionnel, au bénéfice de l'égalité dans l'illégalité.

2.4.2 En l'occurrence, l'existence d'une pratique municipale consistant à mesurer les façades par référence au niveau des voies publiques n'est nullement établie. La recourante et la Ville de N_____ excipent de ce procédé sans toutefois entreprendre de démontrer qu'il aurait été appliqué par l'exécutif local de manière constante. Il convient à cet égard de rappeler que les façades du précédent projet, censuré dans l'arrêt A1 10 80, n'avaient à aucun moment été mesurées eu égard à l'altitude du chemin D_____ ou de l'avenue C_____. La réponse communale du 7 avril 2015 évoque, sous chiffre 4b, la construction érigée sur le n° xxx5, à l'extrémité ouest du chemin D_____. Le Tribunal doit cependant constater, avec le Conseil d'Etat, que cet exemple illustre la problématique des lucarnes en toiture (art. 93 RCCZ), ainsi que cela ressort expressément de l'écriture communale du 4 juin 2014 évoquant plus en détail ce précédent (p. 1). La pratique alléguée n'est, pour le reste, pas plus connue du Tribunal qu'elle ne l'est du Conseil d'Etat (cf. ch. 1 de sa réponse céans). En corollaire, la Ville de N_____ ne peut pas être suivie quand elle affirme que cette pratique n'aurait été « remise en cause que récemment par la jurisprudence », sans d'ailleurs mentionner l'affaire dont il s'agirait. En tout état de cause, des motifs tenant à la prévisibilité et à la sécurité du droit et à la protection des intérêts privés plaideraient en défaveur du maintien d'une méthode de calcul tablant sur l'altitude des voies publiques. Il peut être renvoyé, à cet égard, aux considérations émises sous chiffre 2.3.2 ci-dessus, également pertinentes dans ce contexte. Dans ce même sens, l'objectif de densification allégué par le Conseil municipal ne saurait légitimer des entorses au droit en vigueur. Pour concrétiser un tel but, il appartient bien plutôt au législatif communal de procéder aux adaptations utiles du RCCZ. Enfin, permettre à la Ville de N_____ d'ignorer les points inférieurs de mesure communs à l'article 11 LC et à l'article 78 RCCZ reviendrait à trahir la volonté du législateur cantonal qui est d'instaurer « une unité de langage et d'application des dispositions légales sur l'ensemble du canton » (BSGC novembre 1996 p. 1179 ; cf. à ce propos A1 10 80 consid. 4b et 4c), résultat que la juridiction administrative cantonale ne saurait cautionner. Au vu de ce qui précède, l'argumentation tirée d'une pratique illégale à perpétuer est à écarter.

2.5.1 Le prononcé attaqué reproche également à la façade nord du bâtiment de culminer à 17.60 m. Constatant que sa partie sommitale longue de 12.37 m ne comportait qu'une petite partie d'une baie vitrée verticale du côté ouest, le Conseil d'Etat a estimé qu'il ne pouvait raisonnablement s'agir d'une lucarne autorisée par l'article 93 RCCZ, non déterminante dans le calcul de la hauteur de façade, comme le prétendait la Ville de N_____ (cf. sa lettre explicative du 4 juin 2014 et les schémas

l'accompagnant). Cette opinion, qui table sur la définition de la lucarne comme ouvrage destiné à faire entrer la lumière dans les combles d'un bâtiment, n'est pas à contredire (cf. dans ce sens RDAF 2009 I p. 37) : contrairement à ce que plaide la recourante dans son écriture du 8 juin 2015, l'ouverture verticale (d'environ 1 m) ne permet pas d'assimiler le volume de 12.37 m de long, borgne pour le solde, à une lucarne. Ce motif entraîne à lui seul le maintien des décisions du 21 janvier 2015 et, partant, le rejet des recours de la société T_____ SA.

2.5.2 Le refus d'admettre l'existence d'une lucarne ne se justifie pas seulement au regard de l'absence quasi-totale d'ouvertures dans la face concernée de l'ouvrage. Ce refus se justifie déjà parce que le bâtiment ne comporte, en réalité, aucune lucarne. D'après la définition du Centre national de ressources textuelles et lexicales (CNRL) citée par le Conseil d'Etat (consid. 3d), une lucarne s'entend, en effet, d'une fenêtre pratiquée *dans le toit* d'un bâtiment. L'article 93 lettre a RCCZ évoque lui aussi des ouvrages *compris dans la toiture*, caractéristique qui ressort d'ailleurs du croquis n° 1 du glossaire. Sur cet arrière-plan, l'ouvrage laissé de côté dans le calcul de la hauteur par la Ville de N_____ ne peut être sérieusement qualifié de lucarne. Il s'agit, bien plutôt, d'un dernier niveau habitable recouvert d'un toit plat, autrement dit d'un attique (cf. cette notion dans le glossaire). Cela étant, dès lors que, du côté nord et sur le point milieu décisif, le mur de cet attique s'inscrit dans le prolongement direct de la façade, la verticale à tirer en application de l'article 78 lettre a RCCZ pointe à 17.60 m. Cette mesure s'impose nonobstant le fait que les 12.30 m du mur quasi borgne concerné n'excède pas la limite d'un tiers de la longueur de la façade du dernier étage (cf. art. 93 let. a 2^{ème} phr. RCCZ). Le Tribunal ne voit pas à quel titre le constructeur qui opte pour une toiture plate pourrait prétendre à l'application de prescriptions concernant les toits à pans. Du côté sud, l'exclusion de l'attique du calcul déterminant ne saurait non plus table sur l'existence, inexactement constatée par le Conseil d'Etat, d'une lucarne. A bien regarder, cet attique présente une face comprise dans le prolongement direct de la façade sud de l'immeuble, qui correspond aux murs implantés sur l'alignement de l'avenue C_____, et non aux saillies d'1 m 50 prévues aux étages 1 à 4 (cf. coupe AA et plans des différents niveaux et préavis du Service des routes et cours d'eau - SRCE figurant dans la synthèse des prises de position du 8 octobre 2013). Ainsi, la droite tirée en façade sud conformément à l'article 78 lettre a RCCZ s'élève à plus de 17 m et dépasse largement les 14 m réglementaires.

2.5.3 Hormis ces questions de hauteur, le Tribunal relève, au passage, que l'admissibilité d'un attique s'inscrivant dans le prolongement de la façade de l'immeuble est

douteuse attendu la définition que donne le glossaire de l'attique comme étant un « dernier niveau habitable dont les façades sont situées en retrait des façades de l'immeuble » (cf. ég. le croquis n° 6).

3.1 Attendu que le projet « A_____ » présente des hauteurs de façade excessives, le prononcé attaqué est à maintenir indépendamment du bien-fondé du motif alternatif d'annulation du permis de construire relatif à l'empiètement des constructions sur l'alignement du chemin D_____. Avec le Conseil d'Etat, il sied toutefois de constater que la décision du 7 novembre 2013 n'évoquait nullement les justes motifs justifiant de déroger à l'interdiction de bâtir. L'octroi d'une exception présuppose pourtant, comme l'a relevé à juste titre l'instance précédente, de procéder à une pesée des intérêts (art. 212 al. 2 LR) légitimant une solution dérogatoire. En tant qu'elle dénonce l'absence d'une telle analyse, la décision querellée n'est pas critiquable.

3.2 La recourante reproche au Conseil d'Etat d'avoir « rejeté la dérogation octroyée par la municipalité » : sa critique est mal fondée puisqu'en réalité, l'irrégularité dénoncée par l'autorité précédente revêt un caractère formel. Arguant d'inégalité de traitement (art. 8 Cst.), comme la Ville de N_____ dans sa réponse au recours A1 15 39, T_____ SA signale que la municipalité avait indiqué pourquoi elle acceptait un empiètement du projet « F_____ » sur l'alignement grevant le chemin D_____, motifs que le Conseil d'Etat avait jugés pertinents dans sa décision parallèle du 21 janvier 2015. Contrairement à ce que plaide implicitement T_____ SA, il n'appartenait cependant pas à l'autorité de recours de présumer que ces raisons valaient pareillement pour l'empiètement du projet « A_____ », fût-il voisin. Au surplus, savoir si l'organe d'instruction des recours administratifs aurait dû interpellé la municipalité à ce sujet, comme celle-ci le prétend, peut rester indécis vu l'issue du litige.

4. Par économie de procédure, il convient encore d'apporter les précisions suivantes sur les différents autres griefs abordés au même titre par le Conseil d'Etat.

4.1 La dérogation pour l'empiètement sur l'alignement cantonal de l'avenue C_____ a été dûment octroyée par le SRCE et n'est pas discutable sur le fond au vu des motifs convaincants ressortant du préavis de cet organe.

4.2 S'agissant du nombre d'étages, l'instance précédente a tablé, à juste titre, sur la notion de niveau de l'article 12 alinéa 2 LC plutôt que sur la définition que donne l'article 81 RCCZ de l'étage (ACDP A1 10 80 consid. 8a/aa). Sur cette base, elle a

considéré, à bon droit, que l'attique ne comptait pas comme niveau du moment que sa surface était inférieure à la limite de $\frac{2}{3}$ de surface de l'étage immédiatement inférieur. Le bâtiment projeté par T_____ SA comportait, ainsi, cinq niveaux réglementaires.

4.2.1 De l'avis du Conseil d'Etat, ce choix communal d'admettre, dans le cadre de l'article 95 RCCZ, cinq étages plutôt que quatre, n'était pas critiquable en tant qu'il revenait à accorder la priorité à la densification du bâti dans le centre urbain. Ce motif n'est cependant pas une raison valable d'admettre cinq niveaux, comme l'avait déjà constaté le Tribunal dans son arrêt du 4 février 2011 (consid. 8a/aa 2^{ème} §). Ce prononcé rappelait, en effet, que la détermination exacte du nombre d'étages dépendait de deux critères réglementaires voulus par le législateur communal : selon le chiffre 9 du tableau des zones, ce nombre était à fixer en fonction de la hauteur de la corniche des bâtiments voisins et de la déclivité du terrain ou de la rue. Cela étant, le Tribunal avait requis le Conseil municipal de s'en tenir à ces deux facteurs à peine d'abuser de son pouvoir d'appréciation, en expliquant déjà que l'objectif de densification allégué ne permettait pas d'ignorer les prescriptions applicables à la zone concernée. Ces considérations n'ont rien perdu de leur pertinence.

4.2.2 La décision municipale du 7 novembre 2013 écartait les griefs tirés d'un étage en trop en observant que « la hauteur à la corniche du bâtiment projeté apparai[ssait] sensiblement similaire à celle d'autres bâtiments modernes situés dans le quartier ». La Ville de N_____ notait, à cet égard, que « [l]es immeubles de construction récente situés sur les parcelles n^{os} xxx4 et xxx5 présent[ai]ent tous des hauteurs à la corniche de 14 mètres [et qu'] [i] en [allait] de même du bâtiment en cours de construction autorisé en 2012 sur la parcelle n^o xxx6 ainsi que du projet de bâtiment situé sur la parcelle n^o xxx7 ». Ces points de comparaison ne se révèlent cependant pas décisifs : les n^{os} xxx4 et xxx5 sont, en effet, à l'extrémité ouest du chemin D_____, à quelque 150 m du projet « A_____ », au-delà d'une rangée de plusieurs bâtiments. Le n^o xxx7 est l'un de ces bâtiments, mais reste toutefois à 110 m environ du n^o xxx1. Au demeurant, l'on ne connaît pas les détails du projet qu'évoque la municipalité ; on ne sait même pas s'il fait l'objet d'un permis en force. Le n^o xxx6 est, pour sa part, à quelque 20 m à l'est : cette référence est de soi valable, encore que ce bien-fonds présente la particularité d'être ceinturé par le chemin D_____ et la route décline des Erables. Au surplus, le bâtiment venant en contiguïté sur le n^o xxx3 n'est pas non plus décisif pour les motifs qu'évoque le considérant 8b/bb de l'ACDP A1 10 80. La Ville de N_____ écarte par contre de la comparaison les bâtiments existant situés dans l'environnement immédiat du projet - notamment ceux érigés sur le

n° xxx8 (datant de 1981) et le n° xxx9 (1964) - qu'elle admet être « [de] hauteurs sensiblement inférieures ». De l'avis de l'exécutif local, « [a]u vu de leur ancienneté et du fait qu'ils avaient été construits sur la base d'un droit antérieur », ces édifices ne reflétaient pas « le développement actuel du quartier voulu par l'autorité communale en application des principes de la LAT », circonstance qui allait « incontestablement dans le sens d'une concentration de l'habitat en zone urbaine et d'une augmentation sensible de la hauteur des bâtiments ». Ces arguments, qui sont sans rapport avec les critères qu'énonce le chiffre 9 du tableau des zones, singulièrement celui fondé sur la hauteur de la corniche des bâtiments voisins, ne permettent pas d'ignorer les immeubles situés aux abords immédiats du projet, quand bien même ceux-ci auraient été érigés sous l'empire de réglementations abrogées. L'admettre reviendrait à entraver l'objectif d'harmonisation (dans ce sens A1 09 234 du 27 mai 2010 consid. 3a) sous-jacent à la fixation d'un nombre d'étages par référence à la hauteur de la corniche des bâtiments voisins (et à la déclivité du terrain ou de la rue). Par ailleurs, en 1988, lorsqu'il a adopté cette règle, le législateur communal n'était pas sans savoir que des quartiers urbains, comme celui d'espèce, étaient déjà largement bâtis, de sorte que la comparaison demandée se ferait, nécessairement, par référence à des ouvrages préexistants. Cette prescription, toujours en force, ne peut pas être simplement ignorée au motif qu'elle ne correspondrait plus au développement urbanistique souhaité par la Ville de N_____, notamment en termes de densification.

4.3 Le projet, avec sa toiture plate, s'écarte de l'exigence de l'article 95 RCCZ d'un toit à 4 pans, ce que le Conseil d'Etat a jugé admissible. L'article 92 lettre b RCCZ permettait au Conseil municipal, selon le lieu, d'imposer la forme ou l'orientation d'une toiture, le genre et la couleur de la couverture, éventuellement l'aménagement d'un toit plat, afin d'adapter ladite toiture au caractère de ce lieu, qui était en l'occurrence très urbanisé et situé à proximité d'un grand centre commercial. De l'avis de l'instance précédente, une toiture plate ne créerait donc pas de rupture significative dans le paysage. Dans le contexte de l'article 92 lettre b RCCZ, la question n'est cependant pas de savoir si la présence d'un toit plat rompt (significativement) avec son environnement, comme le retient le Conseil d'Etat. Il importe également peu que « la cohérence architecturale du site ne s'en trouve nullement menacée », comme l'affirmait la municipalité dans sa décision du 7 novembre 2013 évoquant encore, dans ce contexte, la clause d'esthétique de l'article 44 RCCZ. Il s'agit, au contraire, de se demander si l'option particulière d'un toit plat, décidée en lieu et place d'une toiture que le RCCZ demande d'être à 4 pans en zone C III, contribue à adapter le toit au caractère du lieu. Cette problématique n'a, comme telle, pas été examinée par autorités successives, alors que

les vues aériennes du quartier depuis le SIT de N_____ (http://geo.ciges.ch/N_____) montrent des bâtiments, dans les zones de centre III et II voisines, quasi exclusivement coiffés d'un toit réglementaire à pans.

4.4 Sous l'angle de l'accès, le Conseil d'Etat n'est pas à contredire lorsqu'il affirme que la situation diffère totalement de celle qui prévalait le 4 février 2011 puisque le chemin D_____ est désormais à sens unique ouest-est et que l'accès des véhicules entrant dans le parking va se faire par l'avenue C_____ exclusivement, les véhicules sortant n'empruntant dès lors la desserte communale que dans un seul sens et sur une trentaine de mètres seulement. Cette nouvelle situation n'apparaît pas contraire aux exigences résultant de l'article 19 LAT, étant précisé que les normes de l'Union suisse des professionnels de la route (normes VSS) ne sont que des lignes directrices à appliquer eu égard aux principes généraux du droit et compte tenu des particularités d'espèce (cf. ACDP A1 10 80 consid. 10b et les références).

5.1 Les recours A1 10 39 et A1 10 40 sont rejetés (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

5.2 Cette issue du litige s'impose sans qu'il soit nécessaire d'entendre le responsable du Service de l'édilité de la Ville de N_____, la collectivité publique qui l'emploie ayant eu tout loisir de s'exprimer par écrit (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA). Les dossiers déposés, dont ceux relatifs au projet « F_____ », suffisent à trancher les recours.

5.3 T_____ SA supportera un émolument de justice arrêté, sur le vu principalement du principe de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 2500 fr. (art. 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives - LTar ; RS/VS 173.8). Les dépens lui sont refusés (art. 91 al. 1 a contrario LPJA).

Prononce

1. Les recours A1 10 39 et A1 10 40 sont rejetés.
2. Les frais, par 2500 fr., sont mis à la charge de la recourante, qui n'a pas droit à des dépens.
3. Le présent arrêt est communiqué à Maître M_____, pour la recourante, à U_____, à N_____, pour lui-même et les consorts qui procèdent à ses côtés, à Maître O_____, pour la société immobilière Z_____ SA, à la commune de N_____ et au Conseil d'Etat.

Sion, 21 août 2015