

A1 16 168

ARRÊT DU 15 FÉVRIER 2017

**Tribunal cantonal du Valais
Cour de droit public**

Composition : Thomas Brunner, président, Christophe Joris, juge, et Frédéric Fellay,
juge suppléant

en la cause

X_____ **SÀRL**, recourante, représentée par Maître M_____

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS, autorité attaquée, et **COMMUNE DE
N_____**, autre autorité, représentée par Maître O_____

(construction)

recours de droit administratif contre la décision du 7 juin 2016

Faits

A. En automne 2012, les propriétaires des parcelles n^{os} xxx1, xxx2 et xxx3 sises au lieu dit « A _____ », à N _____, chargèrent X _____ Sàrl - qui a pour but toutes études, projets et réalisations dans les domaines de l'architecture et du développement foncier - de valoriser leurs biens-fonds. A cet effet, ils habilitèrent cette société à mettre à l'enquête publique tout projet de construction sur ces terrains attenants rangés en zone résidentielle R30 (cf. art. 25 ss et 142 du Règlement communal de construction et des zones de N _____ - RCCZ approuvé en Conseil d'Etat le 2 juillet 1997 et partiellement révisé depuis lors), exception faite de la partie amont des n^{os} xxx3 et xxx2, classée en zone agricole.

B.a Au mois de novembre 2012, X _____ Sàrl entra en contact avec les services techniques communaux de N _____ pour des études de faisabilité et la présentation d'un projet de construction de deux immeubles. Le 17 décembre 2012, la municipalité de N _____ lui demanda de revoir le projet, les volumes proposés étant trop importants et ne correspondant pas au bâti existant.

Entre les mois de janvier 2013 et d'octobre 2013, plusieurs séances eurent lieu entre l'administration communale et X _____ Sàrl. Le 4 novembre 2013, celle-ci déposa une nouvelle demande de préavis « 'par voie rapide' pour projet amélioré » (CE p. 88). Le 29 novembre 2013, elle fut invitée à fournir le volume pour chacune des variantes proposées afin de permettre une comparaison non seulement visuelle, mais également chiffrée. X _____ Sàrl s'exécuta le 10 décembre 2013. Le 15 avril 2014, une nouvelle séance se déroula auprès de l'administration communale en présence du président de la municipalité, du conseiller en charge des constructions et du responsable du service technique. Par lettre du 28 avril 2014, intitulée « accord de principe à la commission pour gabarits et volumétrie », la municipalité émit un préavis favorable au projet et invita X _____ Sàrl à déposer une demande formelle d'autorisation de construire. L'intéressée s'exécuta le 19 septembre 2014. Le 14 octobre 2014, elle fut invitée à fournir de nouvelles images virtuelles ainsi qu'un support informatique délimitant la zone constructible de la zone agricole. Cependant, par courrier daté du 13 octobre 2014, le conseil municipal de N _____ signifia à X _____ Sàrl son refus d'agréer le projet tel que présenté (CE p. 78). S'agissant d'une zone villa, la volumétrie des immeubles ne s'intégrait absolument pas aux constructions voisines. Les façades Est du bâtiment B et Sud du bâtiment A,

démesurées et bien trop importantes, ne respectaient pas le RCCZ. De plus, des murs étaient prévus hors zone à bâtir. En fin de compte, la requérante était invitée à « déposer une nouvelle demande conforme au RCCZ, complète (notamment avec un détail de l'accès, plan 3D, détail des hauteurs et de la couleur des façades, détail des places de parc, etc) et prenant en compte les remarques mentionnées ci-dessus ».

B.b Le 27 mars 2015, X_____ Sàrl déposa une nouvelle demande d'autorisation de construire (CE p. 1 ss).

Le 7 avril 2015, le service technique communal requit notamment de l'intéressée le détail des accès avec les pentes, la couleur des façades et l'état des charges en relation avec l'accès.

La demande fut rendue notoire par avis insérés au Bulletin officiel (B.O.) n^{os} xxx et xxx des xxx et xxx 2015. Elle suscita une opposition que son auteur déclara retirer dans l'instance de recours administratif introduite le 25 novembre 2015 (cf. let. C ci-dessous et CE p. 140).

Le 14 septembre 2015, consulté par la commune de N_____, l'architecte B_____, qui est membre du C_____, délivra un préavis défavorable motivé notamment comme suit (CE p. 3) :

Intégration au site

Terrain caractérisé par une forte pente sud. Le projet dans son ensemble ne tient pas compte des caractéristiques du site et de sa topographie. Il en découle des terrassements gigantesques (cf. TAITN sur les plans), des murs de soutènement dont un d'une hauteur de 8 m (cf. coupe B3, qui ne permettra pas l'apport de lumière naturelle pourtant recherché), des talus partout afin de raccorder le terrain au projet et, ainsi, de garantir son fonctionnement.

L'orientation de l'immeuble A, perpendiculaire aux courbes de niveaux (contraire au règlement), a pour effet d'augmenter ces problèmes d'intégration.

[...]

Par décision du 16 septembre 2015 communiquée le 18 sans indication des voies de droit, le conseil municipal de N_____ refusa d'octroyer le permis de construire. Le bâti des immeubles projetés ne pouvait être intégré aux constructions existantes dans cette zone. Celles-ci, avec leurs abords, devaient être structurées dans leur totalité et dans leurs éléments, ainsi que dans leurs rapports avec l'environnement construit et le paysage, de manière à obtenir un effet général satisfaisant. Or, la façade sud du bâtiment A était beaucoup trop imposante et l'impact du mur de soutènement de

9 mètres l'était également. Par ailleurs, l'orientation du bâtiment A, perpendiculaire aux courbes de niveaux, avait pour effet d'augmenter ces problèmes d'intégration.

C. Le 25 novembre 2015, X_____ Sàrl, par l'intermédiaire de Maître M_____, déféra cette décision auprès du Conseil d'Etat. Sous l'angle de la recevabilité de son recours, elle alléguait avoir reçu l'acte attaqué le 30 septembre 2015 et expliquait qu'en raison de sa notification irrégulière, le délai de recours de 30 jours avait commencé à courir le 30 octobre 2015 seulement. Sur le fond, elle soutenait avoir toujours adapté ses projets selon les exigences de la commune de N_____. Dans ces conditions, son refus d'autorisation de construire, signifié avant même l'achèvement de l'enquête publique, violait les règles de procédure applicables. Cette décision négative procédait aussi d'une application abusive des dispositions relatives à l'esthétique, dès lors qu'il n'y avait ni intérêt public prépondérant ni atteinte massive au site. Par ailleurs, en ne donnant pas suite à son préavis favorable, alors que toutes les modifications demandées avaient été apportées, la municipalité avait au surplus méconnu les règles découlant du principe de la bonne foi.

Le 7 juin 2016, le Conseil d'Etat rejeta le recours. Celui-ci avait été déposé dans un délai de 56 jours mais, en l'absence totale d'indication des voies de droit sur la décision communale de refus, ce retard pouvait être « régularisé sans autre examen compte tenu des considérations [émises] quant au fond et de la jurisprudence du Tribunal fédéral en cette matière [...] ». De l'avis de l'exécutif cantonal, la municipalité avait correctement appliqué l'article 82 alinéas 1 et 2 RCCZ prescrivant l'intégration d'un bâtiment dans le respect des conditions de pente du terrain et prohibant, en règle générale, des modifications autres que mineures de la topographie du terrain naturel, le terrain aménagé devant être en harmonie avec les parcelles voisines. Les bâtiments litigieux impliquaient, en effet, d'excaver le terrain sur plusieurs mètres de hauteur, en créant de grandes surfaces planes nettement plus bas que le terrain naturel actuel ainsi que d'énormes murs ou talus de soutènement (mur de 7 m de hauteur derrière le bâtiment B, talus et mur d'une hauteur totale de 6.10 m à l'aval du bâtiment A), ce qui ne respectait à l'évidence pas la pente existante et ne constituait pas non plus une modification mineure de la topographie au sens de l'article 82 alinéa 2 RCCZ. La nécessité de préserver l'intégrité de la surface amont des parcelles n^{os} xxx2 et xxx3, sise en zone agricole, ne justifiait pas une exception à la règle générale de l'alinéa précité, car le constructeur pouvait trouver d'autres solutions avec un impact moindre sur le terrain naturel. Au surplus, les articles 17 alinéa 1 de la loi sur les constructions du 8 février 1996 (LC ; RS/VS 705.1) et 80 alinéa 1 RCCZ exigeaient que les construc-

tions respectent l'environnement naturel et bâti dans lequel elles s'inscrivaient, le conseil municipal pouvant s'opposer à tout projet, même réglementaire, de nature à compromettre l'aspect ou le caractère d'un site. Or, l'autorité chargée d'appliquer ces normes disposait d'un large pouvoir d'appréciation qu'elle n'avait, en l'occurrence, pas excédé. La municipalité de N_____ avait en effet suivi le préavis clairement négatif d'un architecte spécialisé et avait invoqué, sans être valablement contredite par la recourante, des arguments pertinents de protection du paysage, dans un vallon au caractère encore très naturel et peu urbanisé. Enfin, la recourante ne pouvait rien tirer des préavis positifs ayant pu être délivrés précédemment dès lors que ces derniers étaient dépourvus de valeur contraignante conformément à l'article 30 alinéa 2 de l'ordonnance sur les constructions du 2 octobre 1996 (OC ; RS 705.100). Une violation du principe de la bonne foi ne pouvait dès lors entrer en ligne de compte.

D. Le 8 juillet 2016, X_____ Sàrl conclut céans à l'annulation des décisions des 16 septembre 2015 et 7 juin 2016 ainsi qu'à la délivrance de l'autorisation de construire. A la forme, elle argue d'une violation de son droit d'être entendue au regard des fondements juridiques prétendument nouveaux dont s'étaient prévalu les autorités précédentes pour censurer son projet. Au fond, elle argue d'une violation de l'article 82 RCCZ et dénonce, plus généralement, une mauvaise application des clauses générales d'esthétique des articles 80 RCCZ et 17 LC. La recourante se réclame du principe de la confiance, expliquant avoir satisfait à toutes les exigences de la municipalité pendant près de trois ans et obtenu de celle-ci un préavis favorable.

Le Conseil d'Etat proposa de rejeter le recours, le 31 août 2016. Il fit remarquer qu'aucun préavis liant, au sens de l'article 50 OC, n'avait été émis par la municipalité de N_____ pour le dernier projet refusé. Certes y avait-il apparemment eu un redimensionnement fondé sur des demandes de la municipalité. Cependant, cette adaptation n'avait manifestement pas été suffisante pour emporter l'assentiment de l'exécutif local. L'article 82 alinéa 1 RCCZ exigeant le respect de la pente était clair et devait être suivi, sous réserve de cas justifiant une dérogation. Or, l'expert mandaté par la municipalité avait dûment constaté les manquements du projet à cet égard. Enfin, la requérante ne pouvait invoquer sans autre une dérogation car elle pouvait proposer des constructions plus en harmonie avec le terrain naturel, avec moins de terrassements, non seulement au niveau des aménagements extérieurs, mais également à l'emplacement des bâtiments. Au surplus, l'orientation des toits à deux pans, en zone R30, devait tenir compte des courbes de niveaux en vertu de la note 18

du tableau des zones (art. 143 RCCZ). La recourante se trompait en prétendant le contraire. Le bâtiment A s'avérait donc clairement non réglementaire.

Le 7 septembre 2016, la commune de N_____ conclut également au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité, en réclamant des dépens.

La recourante maintint ses conclusions, le 27 octobre 2016.

L'instruction s'est close le lendemain, le Conseil d'Etat et la commune de N_____ n'ayant pas usé de la faculté d'émettre des remarques complémentaires sur la dernière écriture de la recourante.

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

Considérant en droit

1.1 La commune de N_____ conteste la qualité pour recourir de X_____ Sàrl. De son point de vue, seul le propriétaire du fonds serait « légitimé et intervenant » et « touché, puisqu'il en va de la constructibilité de son terrain » (réponse, p. 4). Elle en déduit que le recours à l'examen et celui du 25 novembre 2015 auraient dû être déposés pour le compte des propriétaires des parcelles concernées par le projet, et non pas par X_____ Sàrl, en son nom personnel.

Le Tribunal ne peut souscrire à cette opinion déjà écartée, à juste titre, par le Conseil d'Etat. Il appert du dossier que l'intéressée agit, dans le cadre de la procédure, comme requérante du permis de bâtir. Le nom de cette société figure d'ailleurs dans la rubrique correspondante de la formule d'autorisation de construire (CE p. 2). A ce titre, l'intéressée est incontestablement touchée par le refus d'autorisation de construire du 16 septembre 2015 et la confirmation qu'en a donnée le Conseil d'Etat le 7 juin 2016 (cf. art. 52 al. 2 de l'ordonnance sur les constructions du 2 octobre 1996 - OC ; RS/VS 705.100 ; Zaugg/Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern, vol. I, 4^e éd. 2013, n° 4 ad art. 40-41). Il sied d'ailleurs de relever que X_____ Sàrl est l'unique destinataire de ces prononcés successifs (cf. art. 51 al. 1 OC). Cela étant, la qualité pour recourir de cette société ne souffre aucune discussion (art. 80 al. 1 let. c 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).

1.2 Le recours étant régulièrement formé au surplus, il convient d'entrer en matière (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 LPJA).

2.1 La décision communale du 16 septembre 2015 ne comportait, de manière constante, aucune indication des voies de droit. Eu égard à cette informalité et à la règle voulant qu'une notification irrégulière n'entraîne aucun préjudice pour les parties (art. 31 LPJA), le Conseil d'Etat a jugé le recours administratif de X_____ Sàrl recevable bien qu'interjeté 56 jours après la notification du refus d'autorisation de construire, intervenue de manière non contestée par la municipalité le 30 septembre 2015 (cf. sceau apposé sur la décision y relative, CE p. 98). La commune de N_____ argue céans de la tardiveté du recours du 25 novembre 2015. Selon elle, X_____ Sàrl est une professionnelle de l'immobilier et du domaine architectural, parfaitement au fait des aspects procéduraux. Elle ne pouvait donc pas sérieusement prétendre ignorer le délai de recours à l'encontre d'une décision de refus d'autorisation de construire.

2.2 Le Tribunal examine d'office les conditions de recevabilité du recours formé devant l'autorité précédente (RVJ 2009 p. 79 consid. 1a ; ATF 134 V 269 consid. 2 ; Kölz/Häner/Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3^e éd. 2013, n° 695 ; Gygi, *Bundesverwaltungsrechtspflege*, 2^e éd. 1983, p. 73).

2.3 L'article 31 LPJA codifie une opinion générale en droit suisse qui veut qu'une notification irrégulière ne doit entraîner aucun préjudice pour les parties (RVJ 1998 p. 6). Selon la jurisprudence, les particuliers ne peuvent cependant penser qu'une décision administrative peut être attaquée à tout moment devant un juge (arrêt du Tribunal fédéral 9C_85/2011 du 17 janvier 2012 consid. 6.2 et les références). Ainsi, le destinataire d'un acte s'abstenant totalement d'indiquer les voies de droit ne peut simplement l'ignorer ; il est au contraire tenu de l'attaquer dans le délai ordinaire pour recourir ou alors de se renseigner auprès d'un avocat ou de l'autorité qui a statué, dans un délai raisonnable, sur la voie de recours lorsque le caractère de décision de l'acte est reconnaissable et qu'il entend la contester (ATF 129 II 125 consid. 3.3). Pour définir cette période, le délai ordinaire de recours de 30 jours peut servir de référence, ainsi que l'a relevé à juste titre le Conseil d'Etat en se référant à l'arrêt du Tribunal fédéral 9C_741/2012 du 12 décembre 2012 consid. 2 (cf. également les arrêts du Tribunal fédéral 9C_18/2016 du 7 octobre 2016 consid. 5.3.1 et 2C_962/2012 du 21 mars 2013 consid. 3.2 ; Frésard in : *Commentaire de la LTF*, 2^e éd. 2014, n° 13 ad art. 39 ; Amstutz/ Arnold in : *Niggli/Uebersax/Wiprächtiger, Bundesgerichtsgesetz*, 2^e éd. 2011, n° 12 ch. 4 ad art. 49 ; Kneubühler in : *Auer/Müller/Schindler, Kommentar zum*

Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zurich/St-Gall 2008, n° 12 ad art. 38 PA).

2.4 L'entrée en matière sur le recours administratif déposé le 25 novembre 2016 par l'avocat de X_____ Sàrl s'avère conforme à la pratique sus-décrite et échappe ainsi à la critique de la commune de N_____. Certes, celui qui s'aperçoit du vice qui affecte l'indication de la voie de droit ou qui devait s'en apercevoir en faisant usage de la prudence que l'on pouvait attendre de lui ne peut se prévaloir d'une indication inexacte ou incomplète (ATF 127 II 198 consid. 2c, 121 II 72 consid. 2a). Cependant, seule une négligence qualifiée de grossière - compte tenu des circonstances concrètes et des connaissances juridiques de l'intéressé - fait échec à la protection de la bonne foi (ATF 138 I 49 consid. 8.3.2). Dans le cas particulier, il est vrai que X_____ Sàrl œuvre dans le domaine immobilier et architectural. L'on ne saurait toutefois lui reprocher d'avoir manqué de manière flagrante à son devoir de diligence puisqu'il appert qu'après avoir reçu une décision à plusieurs égards irrégulière - celle-ci n'étant pas désignée comme telle (cf. art. 29 al. 1 LPJA), ne comportant aucun dispositif ni indication des voies de droit (art. 45 OC et 29 alinéa 3 LPJA) -, la requérante s'est enquis auprès de son avocat de la suite qu'il convenait de donner à ce courrier et qu'un recours a été interjeté par ce mandataire professionnel dans un délai n'excédant pas 60 jours à compter de la notification de la lettre-décision du 18 septembre 2015.

3.1 L'article 82 alinéa 1 RCCZ dispose que l'intégration du bâtiment doit respecter les conditions de pente du terrain. Selon l'alinéa 2 de cette disposition, en règle générale, seules des modifications mineures de la topographie du terrain naturel sont admises. Le terrain aménagé doit être en harmonie avec les parcelles voisines. Invoquant une violation des articles 29 alinéa 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst ; RS 101) et 6 CEDH, X_____ Sàrl reproche au Conseil d'Etat d'avoir retenu que son projet méconnaissait l'article 82 alinéa 2 RCCZ sans lui avoir préalablement donné l'occasion de s'exprimer sur ce point.

3.2 Selon la jurisprudence, le droit d'être entendu porte avant tout sur les questions de fait. Les parties doivent éventuellement aussi être entendues sur les questions de droit lorsque l'autorité concernée entend se fonder sur des normes légales jamais discutées jusque-là et dont les parties n'avaient raisonnablement pas à prévoir la prise en compte (arrêt du Tribunal fédéral 1C_574-575/2015 du 9 juin 2016 consid. 3.2 et les références).

3.3 En page 6 de son mémoire, X_____ Sàrl explique que la commune de N_____ avait, dans sa réponse au recours administratif (CE p. 115 ch. VII.4), étayé son refus en arguant nouvellement de la contrariété du projet à l'article 82 alinéa 1 RCCZ. Cet alinéa, qui parle du respect de la pente du terrain, fixe des exigences du même ordre que celles de l'alinéa 2 relativement aux « modifications de terrain », thème qu'aborde, sous cet intitulé, l'article 82 RCCZ. Dans ces circonstances, la recourante ne saurait sérieusement exciper de l'imprévisibilité de la référence à l'article 82 alinéa 2 RCCZ dans la décision qu'a portée le Conseil d'Etat. En outre, il apparaît que l'intéressée a pu valablement s'exprimer sur cette problématique dans son écriture du 14 mars 2016 (CE p. 133 ch. 5 3^e §), déposée avant que son recours administratif soit tranché. Pour le reste, il est vrai que l'article 82 RCCZ ne figurait pas textuellement dans la décision de refus du 16 septembre 2015. Cette disposition ressortit néanmoins au chapitre du RCCZ relatif à l'esthétique et à l'intégration des constructions dans leur environnement (art. 80 ss RCCZ), aspect sous lequel le projet de la requérante avait été précisément censuré par la municipalité. Partant, X_____ Sàrl devait raisonnablement envisager que la discussion puisse porter, devant le Conseil d'Etat, sur l'article 82 RCCZ. Enfin, l'on relèvera que la municipalité pouvait valablement étayer son refus en arguant de cette disposition au stade de sa réponse au recours administratif (cf. Bertschi in : Griffel [éd.], Kommentar VRG, 3^e éd. 2014, n° 41 ad § 52).

4.1 Sur le fond, la recourante se plaint d'une mauvaise application des clauses cantonale (art. 17 LC) et communales relatives à l'esthétique et à l'intégration des constructions (art. 80 et 82 RCCZ).

4.2.1 L'article 17 alinéa 1 LC dispose que les constructions et les installations doivent respecter l'environnement naturel et bâti dans lequel elles s'inscrivent notamment du point de vue du volume, de la forme, de l'emplacement, des matériaux et de leur couleur. L'article 80 alinéa 1 RCCZ a une portée semblable. Il exige ainsi des constructions qu'elles soient structurées dans leur totalité et dans leurs éléments, ainsi que dans leurs rapports avec l'environnement construit et le paysage, de manière à obtenir un effet général satisfaisant. L'alinéa 2 permet à l'exécutif local de s'opposer à tout projet de construction, aménagement, terrassement, déboisement ou autre intervention de nature à compromettre l'aspect ou le caractère d'un site, d'une localité, d'un quartier, d'une rue ou encore à nuire à l'aspect d'un édifice de valeur historique, artistique, pittoresque, même s'il ne heurte aucune disposition réglementaire spéciale. Le RCCZ de N_____ prévoit encore, comme on l'a vu, des prescriptions spécifiques à propos de l'intégration des bâtiments dans le terrain (art. 82 RCCZ).

4.2.2 Selon la jurisprudence (RVJ 2008 p. 5 consid. 3c et les références), l'esthétique d'une construction doit s'apprécier d'après son intégration dans le site considéré. Comme l'a relevé à juste titre le Conseil d'Etat, l'autorité compétente dispose d'un large pouvoir d'appréciation en la matière. Il appartient en premier lieu aux autorités locales de veiller à l'aspect architectural et l'autorité de recours ne saurait, à cet égard, y substituer sans autre son propre pouvoir d'appréciation. En matière d'esthétique, il incombe en particulier aux communes de statuer librement dans les cas où il est question de remettre en cause les implantations, les dimensions, les masses, les hauteurs et les couleurs d'ouvrages (ATF 115 la 118 consid. 3d). Ce large pouvoir d'appréciation n'est toutefois pas licence et l'autorité compétente doit procéder à une soigneuse pesée des intérêts en présence en respectant le principe de la proportionnalité. Afin de respecter ce principe, il y a lieu de ne pas perdre de vue que le refus pur et simple d'octroyer une autorisation de bâtir est la mesure la plus incisive prise pour protéger un site.

4.3.1 La recourante considère que son projet tient parfaitement compte des caractéristiques du site et de sa topographie et se conforme, partant, aux exigences de l'article 82 RCCZ. Elle en veut pour preuve le fait que les places de stationnement avaient été entièrement enterrées de manière à sauvegarder au maximum les zones « vertes » du site. De même, le façonnement du terrain autour et entre les deux immeubles s'harmonisait totalement avec les parcelles voisines et respectait la pente du terrain naturel. Enfin, contrairement à ce qu'avait retenu l'architecte B_____, l'apport de lumière n'avait été nullement recherché dans le cas d'espèce et le mur de soutènement à l'arrière du bâtiment B avait justement pour but de respecter la pente de la vigne sise en zone agricole. En somme, l'interprétation faite par les autorités précédentes de l'article 82 RCCZ revenait à empêcher toute construction puisque bâtir dans une pente impliquait nécessairement de procéder à des terrassements. Aussi, si l'on ne pouvait plus excaver, mais uniquement construire à partir du sol naturel, « l'impact d'une construction dans une pente serait terrible » (détermination du 27 octobre 2016, p. 4).

4.3.2 Cette argumentation n'est pas convaincante. Avant toute chose, il convient de souligner qu'au nombre des règles émises en matière d'esthétique et d'intégration, le RCCZ de N_____ prescrit de manière claire le respect de la pente existante et ceci sans excepter certaines portions du territoire. Selon l'article 82 alinéa 2 RCCZ, ne sont ainsi admises, en règle générale, que des modifications mineures de la topographie du terrain naturel. Or, force est de constater, avec les autorités précédentes et l'architecte consulté par la municipalité, que le projet fait fi de ces

exigences. Le Conseil d'Etat a retenu que les bâtiments projetés impliqueraient d'excaver le terrain sur plusieurs mètres de hauteur. Ce constat est patent à la lecture des plans où figurent les lignes du terrain naturel - TN et du terrain aménagé - TA (cf. en particulier plan n° 1.31.100.8 [CE p. 45], Immeuble A, façade Nord, où le TA est 8 mètres plus bas que le TN, ceci sur toute la largeur de la façade ; plans n°s 1.31.100.10 et 1.31.100.11 [CE 47 et 48], Immeuble A, façades Est et Ouest, montrant les importants volumes à excaver dans la partie nord du bâtiment ; plan n° 1.31.1000.18 [CE p. 55], Immeuble B, façade Nord, avec un TN situé au niveau de l'attique, entre 5 mètres 50 et 7 mètres plus haut que le TA, ceci sur toute la longueur du bâtiment ; plan n° 1.31.100.19 [CE p. 56], Immeuble B façade Sud, avec le rez et surtout l'entrée, à l'est, sous le TN ; plan n° 1.31.100.20 [CE p. 57], Immeuble B, façade Est, où l'on constate que près de la moitié du bâtiment se situe au-dessous du TN). La décision attaquée note également que le projet allait créer de grandes surfaces planes nettement plus bas que le TN ainsi que d'énormes murs de soutènement. Celui prévu à l'arrière du bâtiment B n'usurpe pas ce qualificatif avec sa hauteur de 7 mètres courant sur une longueur de 24 mètres (cf. plans n°s 1.31.100.20 et 1.31.100.21 [CE p. 57 et 58], immeuble B, façades Est et Ouest). Le Conseil d'Etat a également évoqué les importants talus et mur projetés à l'aval du bâtiment A (cf. plan 1.31.100.11 [CE p. 48], Immeuble A, façade Ouest). Sur le vu de ce qui précède, l'assertion de la recourante selon laquelle son projet « tient parfaitement compte des caractéristiques du site et de sa topographie » confine à la témérité. Ce projet implique d'adapter le terrain existant alors que le RCCZ demande inversement au constructeur d'accorder son projet au terrain, ainsi que le relève l'architecte B_____ dans son rapport.

4.3.3 X_____ Sàrl n'est pas à contredire lorsqu'elle affirme que la règle voulant que seules des modifications mineures de la topographie du terrain sont admises ne constitue pas un principe absolu. Il s'agit, en effet, d'une « règle générale », ainsi que le précise expressément l'article 82 alinéa 2 1^{re} phrase RCCZ. La recourante prétend justement à pouvoir bénéficier d'une dérogation en arguant de la « forte déclivité du terrain », qui « exige une implantation de l'immeuble B dans la pente à l'égale de l'habitation déjà existante plus bas », et de la présence d'une zone agricole à l'amont du projet. Ce ne sont toutefois pas là des circonstances propres à justifier une exception. D'une part, cela reviendrait à n'appliquer l'article 82 RCCZ qu'aux projets bénéficiant d'une topographie arrangeante et, partant, à vider de sa substance le contenu de la règle. D'autre part, rien n'indique que la recourante se trouverait dans l'incapacité technique de proposer des constructions plus en harmonie avec le terrain naturel, avec moins de terrassements, non seulement au niveau des aménagements extérieurs,

mais également à l'emplacement des bâtiments, ainsi que le relève à bon droit le Conseil d'Etat dans sa réponse.

4.3.4 Attendu que le projet contrevient à l'article 82 RCCZ, le refus communal d'autorisation de construire doit être confirmé sous réserve du traitement des griefs de violation du principe de la bonne foi et du droit à l'égalité de traitement examinés ci-après (consid. 5 et 6).

4.4 Il peut être valablement déduit des manquements significatifs du projet aux exigences de l'article 82 RCCZ une contrariété de celui-ci aux clauses générales d'esthétique des articles 17 LC et 80 RCCZ. Aussi, la recourante ne peut-elle être suivie lorsqu'elle reproche aux autorités précédentes de n'avoir pas fourni la moindre argumentation à cet égard. L'opinion émise là-dessus par la commune de N_____ table sur l'avis circonstancié d'un architecte qualifié. Ce spécialiste a déploré à juste titre l'absence de considération du projet à l'endroit du site et de ses caractéristiques, notamment topographiques. Il a également relevé que l'orientation de l'immeuble A était perpendiculaire aux courbes de niveaux, choix qui avait pour effet d'augmenter les différents problèmes d'intégration avec pour conséquence immédiate des terrassements « gigantesques ». Quoi qu'en dise X_____ Sàrl, l'orientation donnée au bâtiment A ne respecte pas les prescriptions du tableau des zones (art. 143 RCCZ) : en effet, la note 18 exige clairement, pour un toit à deux pans, que « l'orientation [tienne] compte des courbes de niveaux ». Il n'y a, au surplus, pas matière à discuter plus avant les critiques visant l'architecte B_____ et son rapport, celles-ci relevant du procès d'intention. L'intéressée met en doute l'objectivité de ce spécialiste sans toutefois avancer le moindre élément laissant présager que son appréciation serait, comme elle prétend, « partielle et gratuite ». Elle parle aussi d'une « instrumentalisation » de cet architecte par la commune de N_____ sans étayer son propos et évoque un rapport « succinct », « truffé d'erreurs », « rendu dans la précipitation » alors que les constatations qui y sont consignées se vérifient objectivement à la lecture, édifiante, des plans. Finalement, sous l'angle de l'intégration au site, les photographies versées au dossier ne permettent pas de contredire le Conseil d'Etat lorsqu'il retient que le projet se situe dans un vallon au caractère encore très naturel et peu urbanisé. Quant aux photomontages déposés par la recourante, ils ne suffisent pas à convaincre la Cour de l'intégration satisfaisante du projet dans son environnement dès lors que les plans montrent une implantation des bâtiments objectivement attentatoire à la topographie. En définitive, il convient d'admettre que la décision de refus confirmée en Conseil d'Etat procède, également, d'un usage non

critiquable du large pouvoir d'appréciation dont dispose la commune de N_____ dans l'application des normes d'esthétique des articles 17 LC et 80 RCCZ.

5.1 Dans sa détermination du 27 octobre 2016, la recourante soutient que la municipalité n'a jamais appliqué l'article 82 RCCZ « dans le sens voulu aujourd'hui tant par elle-même que par le Conseil d'Etat ». A l'appui de cette assertion, elle produit un lot de clichés prouvant, selon elle, l'existence d'un traitement discriminatoire à son endroit (art. 8 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 - Cst. ; RS 101).

5.2 Ce moyen est inopérant déjà parce que les exemples énumérés par la recourante se trouvent dans des environnements singulièrement différents de celui d'espèce, notamment sous l'angle topographique et paysager important au litige. Ainsi, il n'apparaît pas que les bâtiments visibles sur le cliché n° 5 aient impliqué une modification du terrain naturel aussi importante que celle que nécessite le projet de X_____ Sàrl. Ensuite, le cliché n° 6 ne permet pas de tirer une comparaison valable compte tenu de son angle de vue orienté. Les travaux en cours qu'illustrent les photographies n^{os} 7 et 8 étayaient plus judicieusement les propos de la recourante. Cependant, l'on ne saurait exclure que le bâtiment existant situé à l'amont ait rendu inévitable l'important terrassement visible sur ces clichés et, de ce fait, justifié une dérogation à l'article 82 RCCZ. Ceci vaut aussi pour la photographie n° 9, prise dans un environnement où le bâti existant restreint significativement les possibilités d'implantation.

Quoi qu'il en soit, la recourante n'ignore pas que le principe de la légalité de l'activité administrative (art. 5 al. 1 Cst.) prévaut en principe sur celui de l'égalité de traitement, de sorte que 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 faussement, voire pas appliquée du tout, dans d'autres cas. Certes, la jurisprudence reconnaît en certaines circonstances un droit à l'égalité dans l'illégalité ; encore faut-il, entre autres conditions cumulatives, que l'on puisse prévoir que l'autorité compétente persévérera dans l'inobservation - supposée ici - de la loi (127 II 113 consid. 9). Or, aucun élément ne permet d'affirmer que la municipalité serait encline à perpétuer une prétendue pratique contraire à l'article 82 RCCZ. De plus, il faut que l'autorité n'ait pas respecté la loi selon une pratique constante, et non pas dans un ou quelques cas isolés (ATF 132 II 485 consid. 8.6). Or, les quelques exemples invoqués par la recourante ne permettent pas non plus de tenir cette condition pour réalisée. Le grief de violation du droit à l'égalité de traitement (art. 8 Cst.) est donc à rejeter, ce

sans qu'il soit nécessaire de se rendre à N_____ afin de constater « que l'article 82 RCCZ n'a jamais été appliqué ».

6.1 La recourante argue finalement d'une violation du principe de la bonne foi (art. 9 Cst.), moyen que le Conseil d'Etat avait écarté au motif que les préavis positifs ayant pu être délivrés précédemment étaient, conformément à l'article 30 OC, dépourvus de valeur contraignante. X_____ Sàrl conteste ce point de vue, expliquant n'avoir pas simplement obtenu de la municipalité un renseignement donné sur la base d'un dossier sommaire et dont son auteur pouvait s'écarter. Il s'agissait, au contraire, « de directives et de modifications de projet exigées par la municipalité de novembre 2015 à septembre 2015, soit pendant près de trois ans, auxquelles la recourante s'est pliée et qu'elle a intégralement respectées ». De plus, la municipalité avait émis un préavis positif en septembre 2014 (recte : avril 2014). Dans ces conditions, son refus subit d'autorisation de construire était contraire à la bonne foi.

6.2 Le droit à la protection de la bonne foi suppose, entre autres conditions, que l'assurance ait été donnée sans réserve (Moor/Flückiger/Martenet, Droit administratif, vol. I, 3^e éd. 2012, p. 924). Or, quoi qu'en dise la recourante, tel n'est pas le cas en l'espèce. Il importe en effet de rappeler qu'une demande de décision préalable sur des questions importantes relatives à la construction et à l'affectation peut être déposée auprès de l'autorité compétente (art. 44 al. 1 LC, art. 50 al. 1 OC et art. 9 RCZZ). Selon l'article 44 alinéa 2 LC (art. 9 al. 2 RCCZ), la décision préalable est soumise à la même procédure que la décision sur la demande d'autorisation de construire ; elle doit donc être publiée (cf. BSGC novembre 1995 p. 680). La décision préalable a alors force obligatoire pour les tiers et les autorités d'autorisation de construire (art. 50 al. 3 1^{re} phrase). Ici, il faut constater, avec le Conseil d'Etat, qu'aucun préavis liant au sens de l'article 50 OC (cf. ég. art. 44 LC) n'a été émis par la municipalité pour le dernier projet refusé. D'ailleurs, la recourante ne soutient pas avoir obtenu de la municipalité une telle décision préalable ni que le préavis d'avril 2014 en soit un : celui-ci n'a, de manière constante, pas été délivré dans le cadre procédural fixé par les articles 44 LC et 50 OC. Partant, ce préavis doit être juridiquement assimilé à une demande de renseignement au sens de l'article 30 OC, qui précise que celle-ci n'équivaut pas à une demande d'autorisation de construire et que les renseignements fournis ne lient pas l'autorité (art. 30 al. 2 OC). De toute manière, la recourante ne saurait définitivement se prévaloir de ce préavis dans la mesure où la municipalité s'en était départie le 13 octobre 2014 déjà, dans une lettre incorporant une décision de refus d'autorisation de construire - notamment pour des questions d'intégration - demeurée inattaquée (CE

p. 78, où l'on lit que « le Conseil communal s'est vu obligé de refuser votre projet tel que présenté »). Vu l'article 30 OC, les renseignements obtenus dans le cadre des différents échanges intervenus depuis 2012 avec la commune de N_____ ne sauraient davantage revêtir un quelconque caractère contraignant (cf. Zaugg/Ludwig, op. cit., n° 5 ad art. 32-44). Il apparaît que la requérante a dû adapter à plusieurs reprises son projet au vu de demandes de la municipalité (p. ex. CE p. 95, p. 78) mais pas de manière suffisante pour emporter son assentiment. Cela étant, le Tribunal conçoit que cette situation, sanctionnée par un refus d'autorisation de construire le 16 septembre 2015, puisse frustrer la recourante compte tenu du temps considérable consacré au projet (cf. let. B.a et B.b ci-dessus). Reste que l'intéressée ne peut se prévaloir d'aucune prise de position municipale juridiquement liante, faute notamment d'en avoir requise une en usant, à cette fin, des possibilités que lui offrent pourtant la législation cantonale sur les constructions et le RCCZ. Elle ne saurait, partant, prétendre céans à la délivrance d'une autorisation de construire en application du principe de la bonne foi.

7.1 Aucun argument de la recourante ne démontrant la contrariété au droit du prononcé attaqué, le recours doit être rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

7.2 Cette issue du litige s'impose sans qu'il soit nécessaire d'interroger les parties, qui ont eu tout loisir de s'exprimer par écrit (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA). Le Tribunal renoncera également à inspecter les lieux, cette mesure d'instruction n'étant pas décisive pour trancher du respect ou non de l'article 82 RCCZ. Au demeurant, la configuration de ceux-ci ressort à satisfaction des diverses photographies versées au dossier. Enfin, une visite plus large du territoire N_____ est hors de propos (cf. consid. 5.2 in fine).

7.3 La recourante supportera un émolument de justice fixé, notamment au vu des principes de couverture des frais et d'équivalence des prestations, à 2000 fr. (art. 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 de la loi du 11 février 2009 sur le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives - LTar ; RS/VS 173.8). Elle n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 a contrario LPJA). Les dépens seront également refusés à la commune de N_____, qui en a réclamés sans toutefois prétendre ni démontrer que des motifs particuliers commanderaient de déroger à la règle générale du refus de cette indemnité aux collectivités qui obtiennent gain de cause (art. 91 al. 3 LPJA).

Prononce

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 2000 fr., sont mis à la charge de la recourante.
3. Les dépens sont refusés.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître M_____, pour la recourante, à Maître O_____, pour la commune de N_____, et au Conseil d'Etat.

Sion, le 15 février 2017