

# VS\_GERICHTE A1 15 39 vom 21. August 2015

VS Kantonsgericht, 2015-08-21, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs\\_gerichte\\_A1 15 39](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_15_39)

FR: VS\_GERICHTE A1 15 39 du 21 août 2015

IT: VS\_GERICHTE A1 15 39 del 21 agosto 2015

## Regeste

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

## Erwägungen

### E. 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

- 10 - 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 tabler 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 faussement, 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.

- 11 - 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

- 12 - 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 2ème 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

- 13 - 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 no 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

- 14 - considéré, à bon droit, que l'attique ne comptait pas comme niveau du moment que sa surface était inférieure à la limite de 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 2ème §). 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 nos 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 no xxx6 ainsi

que du projet de bâtiment situé sur la parcelle no xxx7 ». Ces points de comparaison ne se révèlent cependant pas décisifs : les nos 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 no xxx7 est l'un de ces bâtiments, mais reste toutefois à 110 m environ du no 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 no 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 déclive des Erables. Au surplus, le bâtiment venant en contiguïté sur le no 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

- 15 - no xxx8 (datant de 1981) et le no 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

- 16 - 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 émoulement 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).

- 17 -

Prononce

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