Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.43/2002
1A.44/2002
1A.45/2002/col
Arrêt du 6 juin 2002
Ire Cour de droit public

Les juges fédéraux Aemisegger, président de la Cour et vice-président du Tribunal fédéral,
Reeb, Catenazzi,
greffier Parmelin.

1. A._____,
2. B._____ et C._____,
3. D._____ et E._____,
recourants, représentés par Me Olivier Derivaz, avocat, case postale 1472, 1870 Monthey 2,

contre

Pro Natura - Ligue suisse pour la protection de la nature, 4000 Bâle, intimée, représentée par Me Raphaël Dallèves, avocat, passage Raphy-Dallèves, case postale 374, 1951 Sion,

Commune de Salvan, 1922 Salvan, représentée par Me François Gianadda, avocat, rue du Nord 9, case postale 488, 1920 Martigny,
Conseil d'Etat du canton du Valais, Palais du Gouvernement, 1950 Sion,
Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public, avenue Mathieu-Schiner 1, 1950 Sion 2.

art. 24 LAT; autorisation de construire hors de la zone à bâtir

(recours de droit administratif contre l'arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais du 6 décembre 2001)

Faits:
A.
Ayant constaté que des travaux de construction d'une route de desserte étaient entrepris au lieu-dit "Les Maraitzes", sur le territoire de la commune de Salvan, Pro Natura - Ligue suisse pour la protection de la nature (ci-après: Pro Natura), a demandé, en date du 12 mars 2001, aux autorités communales de lui notifier toutes les autorisations de construire délivrées dans le périmètre du site des "Rochers du Soir", de constater leur nullité, le cas échéant de les révoquer, voire de considérer son écriture comme une opposition à l'encontre des projets mis à l'enquête publique.
Le 19 avril 2001, le Conseil communal de Salvan a notifié à Pro Natura une copie des autorisations de construire délivrées à la section genevoise de la Croix-Rouge suisse, aux époux F._____, à G._____, à A._____, à E._____, à B._____ et C._____, à H._____ et à I._____, pour des projets sis en zone R 2/4 petits chalets, selon le plan communal d'affectation des zones approuvé le 10 décembre 1976 par le Conseil d'Etat du canton du Valais; il a également communiqué à la requérante la décision prise lors de sa séance du 9 avril 2001 rejetant la demande en constatation de la nullité des autorisations de construire.
Par décisions séparées du 16 mai 2001, le Conseil d'Etat du canton du Valais a déclaré irrecevables les recours formés par Pro Natura, en tant qu'ils étaient dirigés contre les décisions du Conseil communal de Salvan délivrant les permis de construire aux propriétaires concernés, faute d'avoir fait opposition dans le délai légal. Il a rejeté les recours en tant qu'ils concernaient la décision du Conseil communal de Salvan du 9 avril 2001 parce que les conditions pour admettre la nullité ou la révocation des autorisations de construire n'étaient pas

réalisées.
Statuant par arrêts du 6 décembre 2001, la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais (ci-après: le Tribunal cantonal) a admis le recours de Pro Natura, annulé les décisions attaquées et renvoyé le dossier à la Commission cantonale des constructions pour nouvelles décisions sur les demandes d'autorisation de bâtir présentées par les différents constructeurs. Elle a considéré que les zones à bâtir prévues par le plan d'affectation des zones de la Commune de Salvan étaient devenues caduques dès le 1er janvier 1988, en vertu de l'art. 35 al. 1 let. b de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), que le lieu-dit "Les Maraitzes", dans lequel les projets devaient s'implanter, ne faisait pas partie de l'agglomération déjà largement bâtie au sens de l'art. 36 al. 3 LAT, que ceux-ci ne pouvaient dès lors être autorisés que par la voie dérogatoire de l'art. 24 LAT, que le Conseil communal de Salvan n'était pas habilité à délivrer une autorisation fondée sur cette disposition et que les permis de construire octroyés par cette autorité devaient pour cette raison être annulés et la cause renvoyée à la Commission cantonale des constructions, comme objet de sa compétence.
B.
Agissant par actes séparés du 21 février 2002, A._____, D._____ et E._____, ainsi que B._____ et C._____ ont interjeté un recours de droit administratif auprès du Tribunal fédéral contre les arrêts les concernant, dont ils demandent l'annulation. Ils reprochent au Tribunal cantonal d'avoir violé le droit fédéral et appliqué le droit cantonal de procédure de manière arbitraire en annulant les autorisations de construire que la Commune de Salvan leur a délivrées le 2 février 2000, respectivement les 5 juillet et 29 novembre 1999, ainsi que le 10 novembre 1999, sans examiner si les conditions posées à l'annulation ou à la révocation de ces décisions étaient réunies.
Le Tribunal cantonal et l'Office fédéral du développement territorial ont renoncé à se déterminer sur les recours. Le Conseil d'Etat du canton du Valais conclut à leur admission. Pro Natura propose de les rejeter. La Commune de Salvan n'a pas formulé d'observations.
C.
Le 31 mai 2002, les recourants ont déposé un mémoire complémentaire sans y avoir été invités.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Les recours sont dirigés contre des arrêts aux considérants en droit presque en tout point semblables et soulèvent des griefs identiques. Les recourants n'ont par ailleurs pas d'intérêts contradictoires commandant un prononcé séparé. Il se justifie par conséquent de joindre les causes et de statuer par un seul arrêt (cf. art. 40 OJ et 24 PCF; ATF 124 III 382 consid. 1a p. 385; 123 II 16 consid. 1 p. 20; 113 Ia 390 consid. 1 p. 394 et les arrêts cités).
2.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 128 I 46 consid. 1a p. 48; 128 II 13 consid. 1a p. 16, 46 consid. 2a p. 47 et les arrêts cités).
2.1 Selon les art. 97 et 98 let. g OJ en relation avec l'art. 5 PA, la voie du recours de droit administratif est ouverte contre les décisions des autorités cantonales de dernière instance qui sont fondées sur le droit public fédéral, ou qui auraient dû l'être, à condition qu'elles émanent des autorités énumérées à l'art. 98 OJ et pour autant qu'aucune des exceptions prévues aux art. 99 à 102 OJ ou dans la législation spéciale ne soit réalisée (ATF 128 I 46 consid. 1b/aa p. 49 et les arrêts cités). La voie du recours de droit administratif est en particulier ouverte contre les décisions cantonales concernant des autorisations exceptionnelles de construire en dehors de la zone à bâtir, fondées sur l'art. 24 LAT (art. 34 al. 1 LAT).
Le Tribunal cantonal a considéré que les projets des recourants ne pouvaient être admis que sur la base de l'art. 24 LAT; il a en conséquence annulé les autorisations de construire délivrées aux recourants par le Conseil communal de Salvan parce que ce dernier n'était pas habilité à les accorder et il a renvoyé le dossier à la Commission cantonale des constructions pour nouvelles décisions sur les demandes d'autorisation de bâtir présentées par les recourants; savoir si les parcelles de ces derniers font partie de la zone à bâtir provisoire au sens de l'art. 36 al. 3 LAT (cf. ATF 119 Ib 124 consid. 4b p. 136) et si leurs projets requièrent effectivement une autorisation exceptionnelle à forme de l'art. 24 LAT sont des questions relevant du droit fédéral, qui doivent être examinées dans le cadre d'un recours de droit administratif (cf. ATF 120 Ib 42 consid. 1a p. 44; 118 Ib 49 consid. 1a p. 51, 335 consid. 1a p. 337/338 et les arrêts cités). Il en va de même du point de savoir si les conditions posées à la révocation d'une décision qui aurait dû être rendue en application de l'art. 24 LAT sont réunies (cf. ATF 108 Ib 167 consid. 2b p. 171; 103 Ib 204 consid. 5a p. 208). Les recourants invoquent également à cet égard une

application
arbitraire de l'art. 32 al. 1 de la loi valaisanne sur la procédure et la juridiction administratives du 6 octobre 1976 (LPJA), relatif à la révocation des actes administratifs; ils ne prétendent cependant pas que cette disposition poserait des conditions différentes de celles dégagées par la jurisprudence pour admettre la révocation des autorisations exceptionnelles fondées sur l'art. 24 LAT. Seule la voie du recours de droit administratif est donc ouverte en l'occurrence.
2.2 L'autorité intimée a admis le recours formé par Pro Natura et a renvoyé la cause à la Commission cantonale des constructions comme objet de sa compétence. Les décisions de renvoi sont souvent qualifiées de décisions incidentes qui ne sont pas séparément susceptibles de recours, à moins qu'elles ne puissent causer un préjudice irréparable (art. 97 OJ en relation avec l'art. 45 PA). Ainsi, une déclaration par laquelle une commission cantonale de recours renvoie la cause à l'autorité de taxation afin qu'elle procède à des mesures d'instruction supplémentaires et qu'elle prenne une nouvelle décision, sans lui enjoindre dans quel sens la rendre, est une décision incidente qui ne cause pas de préjudice irréparable (Archives 62 p. 490 consid. 1b p. 492/493) et, partant, ne peut être attaquée séparément. En revanche, lorsqu'une décision de renvoi contient des instructions impératives destinées aux autorités inférieures, elle met fin à la procédure sur les points tranchés dans les considérants. Saisi d'un recours de droit administratif, le Tribunal fédéral considère qu'il s'agit, en ce qui concerne ces points, d'une décision finale - ou d'un jugement partiel - et non pas d'une décision incidente (ATF 118 Ib 196 consid. 1b p. 198/199;
117 Ib 325 consid. 1b p. 327). Ainsi, même si elle ne clôt pas la procédure, une telle décision peut faire l'objet d'un recours de droit administratif dans le délai de trente jours, mais uniquement sur les points qu'elle tranche définitivement, en particulier sur des questions de principe (cf. ATF 120 Ib 97 consid. 1b p. 99; 118 Ib 196 consid. 1b p. 198 et les arrêts cités).
Tel est le cas des arrêts attaqués qui tranchent de manière définitive les questions liées à l'application des art. 36 al. 3 et 24 LAT, même s'ils laissent une liberté d'appréciation pleine et entière à la Commission cantonale des constructions quant à la délivrance d'une autorisation exceptionnelle fondée sur l'art. 24 LAT.
2.3 Les autres conditions de recevabilité du recours de droit administratif sont par ailleurs réunies de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.
3.
Les recourants reprochent au Tribunal cantonal d'avoir violé le droit fédéral en annulant les autorisations de construire que la Commune de Salvan leur a délivrées, sans examiner si les conditions posées à l'annulation ou à la révocation de ces décisions étaient réunies.
3.1 En l'occurrence, le plan d'affectation des zones de la Commune de Salvan approuvé par le Conseil d'Etat valaisan le 10 décembre 1976 est devenu caduc le 1er janvier 1988, conformément à l'art. 35 al. 1 let. b LAT (cf. ATF 127 I 103 consid. 6b/bb p. 106; 120 Ia 227 consid. 2c p. 233; 119 Ib 124 consid. 3c p. 132; 118 Ib 38 consid. 4a p. 44 et les références citées). Les recourants ne le contestent d'ailleurs pas; ils admettent au surplus que leurs parcelles sont situées dans une portion du territoire communal qui ne fait pas partie de l'agglomération largement bâtie au sens de l'art. 36 al. 3 LAT et que, partant, elles ne peuvent être considérées comme appartenant à la zone à bâtir provisoire de la Commune de Salvan. Le Tribunal fédéral est à cet égard lié par les constatations de fait de l'autorité intimée suivant lesquelles seule une construction existante est recensée dans le secteur litigieux (art. 105 al. 2 OJ). Dans ces conditions, les projets des recourants requéraient impérativement une autorisation exceptionnelle au sens de l'art. 24 LAT (cf. ATF 114 Ib 180 consid. 2c p. 186; ZBl 97/1996 p. 272 consid. 6e p. 274), que seule la Commission cantonale des constructions était habilitée à octroyer, en vertu de l'art. 2 al. 1
ch. 2 let. a de la loi valaisanne sur les constructions. Les autorisations de construire délivrées aux recourants par le Conseil communal de Salvan l'ont donc été par une autorité incompétente.
3.2 La nullité d'une décision n'est admise que si le vice dont elle est affectée est particulièrement grave, s'il est manifeste ou du moins facilement décelable et si, en outre, la constatation de la nullité ne met pas sérieusement en danger la sécurité du droit. Des vices de fond n'entraînent qu'à de rares exceptions la nullité d'une décision; en revanche, de graves vices de procédure, ainsi que l'incompétence qualifiée de l'autorité qui l'a rendue sont des motifs de nullité (ATF 122 I 97 consid. 3a/aa p. 98/99; 114 Ia 427 consid. 8b p. 450; 113 IV 123 consid. 2b p. 124; 104 Ia 172 consid. 2c p. 176 et les références citées). La jurisprudence a ainsi admis que les décisions communales autorisant des travaux hors de la zone à bâtir sans l'approbation cantonale ne déployaient aucun effet et qu'elles étaient radicalement nulles, si l'octroi ultérieur de l'autorisation spéciale requise à teneur de

l'art. 24 LAT était d'emblée clairement exclu (ATF 111 Ib 213 consid. 5b p. 220; voir aussi arrêt 1A.211/1999 du 27 septembre 2000, consid. 4c). Il doit a fortiori en aller de même des décisions prises en ce domaine par une autorité communale, alors que celle-ci était manifestement incompétente pour le faire (cf. arrêt 1P.38/2000 du 23 mai
2000, consid. 2d paru à la RDAF 2000 I p. 449).
Au regard de cette jurisprudence, l'incompétence du Conseil communal de Salvan constitue assurément un grave vice de procédure; elle dépendait cependant du double constat que son plan d'affectation des zones était caduc, d'une part, et que le secteur dans lequel les projets des recourants devaient s'implanter n'appartenait pas à l'agglomération largement bâtie de son territoire, d'autre part. On peut ainsi se demander si le vice entachant les autorisations de construire délivrées aux recourants par le Conseil communal de Salvan était aisément reconnaissable et, partant, s'il devait être sanctionné par la nullité des décisions concernées plutôt que par leur annulabilité. Cette question peut toutefois demeurer indécise, car aucun intérêt prépondérant relevant de la sécurité du droit ou des relations juridiques ne s'oppose à la constatation de la nullité des autorisations de construire délivrées par le Conseil communal de Salvan aux recourants ou à leur annulation.
Selon la jurisprudence relative à la révocation des décisions entrées en force, dont on peut s'inspirer en l'espèce, les exigences de la sécurité du droit ne l'emportent sur l'intérêt à une application correcte du droit objectif que si la décision en cause a créé un droit subjectif au profit de l'administré, si celui-ci a déjà fait usage d'une autorisation obtenue, ou encore si la décision est le fruit d'une procédure au cours de laquelle les divers intérêts en présence ont fait l'objet d'un examen approfondi (ATF 121 II 273 consid. 1a/aa p. 276; 119 Ia 305 consid. 4c p. 310 et les références citées).
Les recourants ne peuvent déduire de l'octroi des autorisations de construire litigieuses aucun droit public subjectif qui leur permettrait de s'opposer à l'annulation ou à la révocation de ces décisions (ATF 109 Ib 246 consid. 4d p. 253 et les arrêts cités). Ils n'ont par ailleurs pas fait usage des autorisations de construire ou, du moins, pas dans une mesure qui ferait obstacle à leur révocation (ZBl 96/1995 p. 515 consid. 3d p. 518), le Tribunal fédéral étant lié sur ce point par les constatations de fait retenues par le Tribunal cantonal dès lors qu'elles ne sont pas manifestement inexactes (art. 105 al. 2 OJ); enfin, l'octroi d'une autorisation spéciale fondée sur l'art. 24 LAT dépend d'une pesée des intérêts différente de celle à laquelle l'autorité compétente doit procéder dans le cadre d'une procédure ordinaire de permis de construire en zone à bâtir. Le Tribunal cantonal pouvait donc admettre sans violer le droit fédéral que l'intérêt public à une application correcte du droit objectif l'emportait sur les exigences de la sécurité du droit et de la stabilité des relations juridiques et, partant, annuler les autorisations de construire délivrées par le Conseil communal de Salvan aux recourants. Il appartiendra au surplus à
la Commission cantonale des constructions, à laquelle la cause a été transmise comme objet de sa compétence, d'examiner si, compte tenu de l'ensemble des circonstances, les conditions d'une autorisation exceptionnelle selon l'art. 24 LAT sont réunies dans le cas particulier.
4.
Les recours doivent par conséquent être rejetés aux frais des recourants qui succombent (art. 156 al. 1, 153 et 153a OJ). Ces derniers verseront en outre une indemnité de dépens à Pro Natura qui obtient gain de cause avec l'aide d'un avocat (art. 159 al. 1 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Les recours sont rejetés.
2.
Un émolument judiciaire de 3'000 fr. est mis à la charge des recourants, à raison de 1'000 fr. pour A._____, de 1'000 fr. pour B._____ et C._____, et de 1'000 fr. pour D._____ et E._____.
3.
Une indemnité de 1'800 fr. est allouée à Pro Natura - Ligue suisse pour la protection de la nature, à titre de dépens, à la charge des recourants, solidairement entre eux.
4.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des parties et de la Commune de Salvan, au Conseil d'Etat et à la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais, ainsi qu'à l'Office fédéral du

développement territorial.
Lausanne, le 6 juin 2002
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le président: Le greffier: