[AZA 1/2]

1P.110/2001

Ie COUR DE DROIT P U B L I C
****

3 avril 2001

Composition de la Cour: MM. les Juges Aemisegger, Président,
Vice-président du Tribunal fédéral, Féraud et Mme Pont Veuthey, Juge suppléante. Greffier: M. Jomini.

_____

Statuant sur le recours de droit public
formé par
la commune d'Orbe, représentée par Me Stefan Graf, avocat à Lausanne,

contre
l'arrêté pris le 8 janvier 2001 par le Conseil d'Etat du canton de Vaud, relatif à la création de trois aires provisoires de stationnement temporaire pour les gens du voyage, le Conseil d'Etat étant représenté par Me Denis Sulliger, avocat à Vevey;

(procédure administrative, aménagement du territoire)
Vu les pièces du dossier d'où ressortent
les faits suivants:

A.- Le Conseil d'Etat du canton de Vaud a pris le 8 janvier 2001 un arrêté relatif à la création de trois aires provisoires de stationnement temporaire pour les gens du voyage, dont le texte est le suivant:

Le Conseil d'Etat du canton de Vaud,

vu les articles 5 et 7 de la Constitution fédérale,
vu l'article 36, alinéa 2 de la loi fédérale sur
l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT),
vu l'article 5 de la loi du 4 décembre 1985 sur
l'aménagement du territoire et les constructions,
vu le préavis du Département de la sécurité et de
l'environnement et du Département des infrastructures,

arrête:

Article premier.- Compte tenu du manque avéré
d'aires de stationnement pour les gens du voyage sur le
territoire cantonal, de la récente dégradation des relations
entre la population et les gens du voyage, ainsi
que des risques importants pour la sécurité publique et
pour la propriété qui en découlent, le Conseil d'Etat
prend les dispositions nécessaires suivantes.

Le présent arrêté a pour objet de permettre à titre
provisoire et urgent la création de trois aires de stationnement
pour les gens du voyage et d'arrêter à cette

fin la procédure y relative.

Art. 2.- Ces trois aires sont réparties sur le
territoire cantonal et localisées de la manière suivante:

Région Ouest - Parcelle n°718, située au lieu-dit
"Les Allevays" sur la commune de Saint-Cergue (propriété
de la commune de Nyon);
Région Nord - Parcelle n°33, située au lieu-dit "En
Rozaigue" sur la commune d'Orbe (propriété de l'Etat de
Vaud);
Région Lausanne - Parcelle n°1042 (ancienne n°262), située sur la commune de Cheseaux-sur-Lausanne
(propriété de l'Etat de Vaud).

Art. 3.- Les gens du voyage peuvent occuper ces aires
pendant les mois de mars à novembre pour de courts
séjours.

Art. 4.- En dérogation aux procédures ordinaires
prévues par la LATC, les aires de stationnement mentionnées
à l'article 2 peuvent être aménagées de manière
provisoire, sommaire et réversible.

Art. 5.- Le Département de la sécurité et de l'environnement
(DSE) est chargé d'engager les procédures
ordinaires prévues par la LATC afin d'obtenir une planification
adéquate et un permis de construire pour chacune
des trois aires mentionnées à l'article 2, dans un
délai maximal de trois ans à compter de l'adoption du
présent arrêté.

Art. 6.- Comme c'est le cas pour les aires déjà
existantes à Payerne et Rennaz, l'Etat assurera la gestion
de ces nouvelles aires. L'encaissement des taxes de
stationnement sera en principe effectué par la gendarmerie
cantonale vaudoise et ces taxes tiendront compte des
coûts de nettoyage et/ou de remise en état des lieux.

Art. 7.- Le présent arrêté entre en vigueur dès son
adoption par le Conseil d'Etat. Il prend fin à l'issue
des procédures prévues à l'article 5, mais au plus tard
le 31 décembre 2003.

Art. 8.- Le Département de la sécurité et de l'environnement
et le Département des infrastructures sont
chargés conjointement de son exécution.

L'arrêté a été publié tel quel dans la Feuille des avis officiels du canton de Vaud le 19 janvier 2001.

B.- Agissant par la voie du recours de droit public, la commune d'Orbe demande au Tribunal fédéral d'annuler entièrement l'arrêté du 8 janvier 2001, subsidiairement de l'annuler en tant qu'il a trait à la création d'une aire provisoire de stationnement temporaire pour les gens du voyage sur la parcelle n°33, située au lieu-dit "En Rozaigue" sur son territoire. Elle se plaint d'une violation de son autonomie et d'une application arbitraire des

règles d'aménagement du territoire.

Le Conseil d'Etat conclut au rejet du recours.

C.- Dans ses allégués, la commune d'Orbe expose que la parcelle n°33, d'une surface de 14'841 m2, se trouve dans la zone agricole définie par son plan général d'affectation.

D.- Par une ordonnance du 15 mars 2001, le Président de la Ie Cour de droit public a admis la requête d'effet suspensif présentée par la commune d'Orbe en tant que sont concernés les travaux d'aménagement de la parcelle n°33 précitée.

Considérant en droit :

1.- Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 126 I 207 consid. 1 p. 209 et les arrêts cités).

2.- L'arrêté du 8 janvier 2001 contient des dispositions en matière de planification de l'utilisation du sol aux trois emplacements mentionnés à son art. 2 (cf. art. 5 de l'arrêté). Sous l'angle du droit de l'aménagement du territoire, il s'agit de mesures équivalant à celles pouvant être adoptées dans le cadre du plan directeur cantonal (cf. art. 8 LAT) ou dans une procédure débouchant sur l'établissement d'un plan d'affectation cantonal ou communal (cf. art. 14 ss LAT).

L'arrêté contient aussi, à son art. 4, une autorisation d'aménager "de manière provisoire, sommaire et réversible" les trois terrains mentionnés à l'art. 2. Selon la réponse de l'Etat de Vaud, ces aménagements consistent en une sécurisation des accès, une stabilisation des sols et des travaux d'équipement minimum (création d'un point d'eau potable, mise en place de sanitaires mobiles et d'un dispositif de rétention des eaux usées).
La recourante conteste en particulier l'autorisation d'aménager immédiatement le terrain se trouvant sur son territoire; elle ne conteste en revanche pas les deux autres autorisations prévues à l'art. 4 de l'arrêté, pour les terrains de Saint-Cergue et de Cheseaux-sur-Lausanne. Il se justifie de rendre un jugement partiel sur la recevabilité du recours, en tant qu'il est dirigé contre cette première autorisation.

3.- a) Il est manifeste que les travaux prévus dans le cas particulier (sur la parcelle n°33 à Orbe) pour l'aménagement du sol et l'équipement, même qualifiés de provisoires - en principe, l'aire de stationnement litigieuse est destinée à être occupée régulièrement pendant trois ans avant une nouvelle autorisation (cf. art. 5 de l'arrêté) -, nécessitent une autorisation de construire en vertu de l'art. 22 al. 1 LAT (cf. ATF 123 II 256 consid. 3 p. 259; ATF 119 Ib 222 consid. 3a et les arrêts cités). Il est, de même, manifeste que ces installations ne sont pas conformes à l'affectation de la zone agricole (cf. art. 22 al. 2 let. a LAT) - car elles ne sont pas liées à l'exploitation agricole du sol (cf. ATF 125 II 278 consid. 3a p. 281 et les arrêts cités) - et qu'elles requièrent donc une dérogation ou une autorisation exceptionnelle au sens des art. 24 ss LAT. Le Conseil d'Etat a certes décidé, au sujet de cette autorisation, de consentir une "dérogation aux procédures ordinaires prévues par la LATC" (art. 4 de l'arrêté); cela ne le dispense cependant pas, en principe, du respect des règles matérielles du droit fédéral de l'aménagement du territoire.

b) Aux termes de l'art. 34 al. 1 LAT, le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est recevable contre les décisions prises par l'autorité cantonale de dernière instance sur des demandes de dérogation en vertu des art. 24 à 24d LAT. Dans la mesure où la recourante conteste l'art. 4 de l'arrêté autorisant l'aménagement immédiat de l'aire de stationnement prévue sur son territoire - le Conseil d'Etat ayant ainsi rendu une décision implicitement fondée sur les art. 24 ss LAT -, son recours de droit public peut être converti en recours de droit administratif (cf. ATF 123 II 88 consid. 1a/ee p. 92; 120 Ib 379 consid. 1 p. 381). L'art. 34 al. 2 LAT (en relation avec l'art. 103 let. c OJ) accorde aux communes la qualité pour recourir. Vu la subsidiarité du recours de droit public (art. 84 al. 2 OJ), celui-ci n'entre plus en considération à ce propos.

La condition de l'art. 34 al. 1 LAT, selon laquelle ne peuvent pas faire l'objet d'un recours de droit administra-

tif les décisions cantonales qui ne sont pas prises par une autorité statuant en dernière instance, est également prévue par les règles générales des art. 97 ss OJ, soit à l'art. 98 let. g OJ et, indirectement, à l'art. 102 let. d OJ, lequel dispose que ce recours n'est pas recevable lorsqu'est ouverte une voie de recours ou d'opposition préalable.

c) Dans la publication officielle de l'arrêté du 8 janvier 2001 (qui n'a pas été notifié directement aux intéressés), il n'est indiqué aucune voie de recours, ni cantonale ni fédérale. S'agissant d'une décision du Conseil d'Etat, elle ne peut en principe pas faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif cantonal, conformément à la règle expresse de l'art. 4 al. 2 de la loi cantonale sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA): il n'y a en effet, selon le droit cantonal, pas de recours au Tribunal administratif contre les décisions du Grand Conseil, du Conseil d'Etat, du Tribunal cantonal et des commissions de recours spéciales. Les décisions cantonales prises par d'autres autorités administratives en application des art. 24 ss LAT - par une municipalité (cf. art. 114 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATC]) ou par un département cantonal (cf. art. 120 let. a et 121 let. a LATC) - peuvent en revanche être déférées au Tribunal administratif (art. 4 al. 1 LJPA).
Les règles de la procédure du recours de droit administratif au Tribunal fédéral ont été complétées le 4 octobre 1991 avec l'introduction de l'art. 98a OJ (en vigueur depuis le 15 février 1992). L'alinéa 1 de cet article prévoit que les cantons instituent des autorités judiciaires statuant en dernière instance cantonale, dans la mesure où leurs décisions peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral. En d'autres termes, l'art. 98a al. 1 OJ exige, pour les décisions susceptibles d'un recours de droit administratif, une autorité judiciaire cantonale (ATF 125 V 135 consid. 3 p. 139; 123 II 231 consid. 7 p. 237). Le Conseil d'Etat, a fortiori lorsqu'il ne statue pas comme autorité de recours, ne saurait être l'autorité cantonale de dernière instance selon l'art. 98a al. 1 OJ. Selon les dispositions finales de la novelle du 4 octobre 1991 (ch.

1 al. 1), il appartenait aux cantons d'édicter, jusqu'au 15 février 1997, les règles d'exécution relatives à la compétence, à l'organisation et à la procédure des dernières instances cantonales au sens de l'art. 98a OJ. Il apparaît que, dans le canton de Vaud, aucune règle n'a été adoptée pour ouvrir une voie de recours devant une autorité judiciaire quand le gouvernement cantonal accorde lui-même une autorisation de construire, en dérogation aux règles formelles ordinaires du droit cantonal. Dans ces conditions, conformément à la jurisprudence, l'art. 98a OJ est directement applicable et il peut fonder la compétence d'une autorité judiciaire cantonale nonobstant l'absence de normes spécifiques en droit cantonal (ATF 123 II 231 consid. 7 p. 236). Cela signifie que le Conseil d'Etat, en adoptant l'art. 4 de l'arrêté du 8 janvier 2001, aurait dû prévoir une voie de recours cantonale, qu'auraient dû utiliser les opposants - communes ou particuliers - à l'autorisation contenue dans cet article.

Il s'ensuit que le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est irrecevable en raison du défaut d'épuisement des instances cantonales (art. 98 let. g OJ en relation avec l'art. 102 let. d OJ), la recourante n'ayant pas utilisé la voie de recours cantonale ouverte en vertu de l'art. 98a al. 1 OJ (cf. ATF 123 II 231 consid. 7 in fine p. 237).

4.- a) Compte tenu du caractère singulier de l'art. 4 de l'arrêté du 8 janvier 2001, par lequel le Conseil d'Etat a accordé des autorisations de construire en dérogeant aux règles cantonales ordinaires de procédure, et de l'absence d'indication des voies de recours (omission qui ne doit pas porter préjudice aux parties à la procédure), il se justifie de transmettre le recours - en tant que la contestation porte sur l'octroi d'une autorisation de construire sur la parcelle n°33 à Orbe - au Tribunal administratif cantonal, autorité judiciaire cantonale dont la compétence est la plus probable (cf. ATF 123 II 231 consid. 8b-c p. 238 ss; cf. également ATF 125 I 313 consid. 5 p. 320; 125 V 135 consid. 5a p. 140).

Il appartiendra au Tribunal administratif de se prononcer sur sa compétence et, le cas échéant, sur les autres conditions de recevabilité du recours transmis par le Tribunal fédéral, traité désormais comme un recours destiné à la juridiction cantonale.

b) La recourante, en invoquant son autonomie, ne conteste pas uniquement l'autorisation de construire accordée par le Conseil d'Etat (art. 4 de l'arrêté), mais également les mesures de planification qui, sur la base de l'arrêté (art. 5), devraient être prises pour modifier l'affectation de la parcelle concernée (cf. supra, consid. 2).

Lorsqu'une commune conteste des mesures de planification décidées par les autorités cantonales, sous la forme d'un plan d'affectation ou d'un élément du plan directeur cantonal, seule la voie du recours de droit public est en principe ouverte au niveau fédéral (art. 34 al. 3 LAT; cf.
notamment ATF 119 Ia 285 consid. 3b p. 290; 117 Ia 352 consid. 3b p. 355). L'art. 98a al. 1 OJ ne s'applique pas et le droit fédéral n'impose pas, de façon générale - notamment quand l'autonomie d'une commune est en cause, et non pas des droits et obligations de caractère civil au sens de l'art. 6 par. 1 CEDH (cf. ATF 122 I 294 consid. 3 p. 297; 119 Ia 411 consid. 5 p. 319) -, aux cantons d'ouvrir une voie de recours devant une autorité judiciaire. Aussi le recours de droit public n'apparaît-il pas d'emblée irrecevable dans la mesure où la recourante conteste non pas l'art. 4 de l'arrêté, mais les autres mesures d'aménagement du territoire que cet arrêté contient. A ce sujet, l'affaire n'est donc pas transmise au Tribunal administratif et le Tribunal fédéral doit poursuivre l'instruction de la cause. En particulier, la possibilité doit être donnée à la recourante de déposer un mémoire complétif, les considérants à l'appui de l'arrêté attaqué n'ayant été énoncés que dans la réponse du Conseil d'Etat (art. 93 al. 2OJ).

5.- En résumé, par le présent jugement partiel, le Tribunal fédéral se borne à prononcer l'irrecevabilité du recours en tant qu'il est dirigé contre l'autorisation d'aménager immédiatement, "de manière provisoire, sommaire et réversible", la parcelle n°33, au lieu-dit "En Rozaigue", sur le territoire de la commune d'Orbe. En conséquence, une copie du recours doit être transmise au Tribunal administratif du canton de Vaud afin que, le cas échéant, il statue sur les griefs relatifs à cette autorisation en tant qu'autorité judiciaire au sens de l'art. 98a al. 1 OJ.

Dans ces conditions, ce prononcé d'irrecevabilité n'a pas pour conséquence de rendre directement exécutoire l'art. 4 de l'arrêté du 8 janvier 2001 (ATF 123 II 231 consid. 8d p. 240).
Pour le reste, le Tribunal fédéral demeure saisi et il poursuit l'instruction du recours de droit public. Il n'y a pas lieu, à ce stade de la procédure et compte tenu des circonstances, de percevoir un émolument judiciaire (art. 156 OJ). Ni la recourante, vu l'irrecevabilité de ses conclusions en annulation de l'autorisation contenue dans l'art. 4 de l'arrêté litigieux, ni l'Etat de Vaud, en tant que collectivité publique, n'ont droit à des dépens (art. 159 al. 1 et 2 OJ).

Par ces motifs,

le Tribunal fédéral :

1. Déclare partiellement irrecevable le recours, traité comme recours de droit administratif, en tant qu'il est dirigé contre l'autorisation d'aménager la parcelle n°33, au lieu-dit "En Rozaigue", sur le territoire de la commune d'Orbe, conformément à ce que prévoit l'art. 4 de l'arrêté du 8 janvier 2001, et transmet l'affaire au Tribunal administratif du canton de Vaud afin qu'il statue, le cas échéant, sur ce point;

Dit que, pour le reste, l'instruction du recours de droit public se poursuit.

2. Dit qu'il n'est pas perçu d'émolument judiciaire ni alloué de dépens.
3. Communique le présent arrêt en copie aux mandataires des parties et au Tribunal administratif du canton de Vaud.

Lausanne, le 3 avril 2001 JIA/col

Au nom de la Ie Cour de droit public
du TRIBUNAL FEDERAL SUISSE:
Le Président,

Le Greffier,