

BGer 1C_47/2025 vom 27. April 2026

Bundesgericht, 2026-04-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_47_2025

FR: TF 1C_47/2025 du 27 avril 2026

IT: TF 1C_47/2025 del 27 aprile 2026

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let . d LTF) dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire (art. 82 let. a LTF), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss LTF , aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. La société recourante, qui a pris part à la procédure devant l'instance précédente, peut se prévaloir d'un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de l'arrêt attaqué qui confirme l'approbation du PACom qui instaure notamment une aire de jardin sur l'ensemble de la parcelle n

o 818. Elle bénéficie ainsi de la qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF . Les autres conditions de recevabilité étant au surplus réunies, il convient d'entrer en matière.

E. 2

Dans un premier grief, la recourante estime que l'état de fait devrait être complété en application de l' art. 105 al. 2 LTF . Elle conteste en substance le surdimensionnement de la zone à bâtir communale.

E. 2.1

Le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l' art. 105 al. 2 LTF . Selon l' art. 97 al. 1 LTF , la partie recourante ne peut critiquer la constatation de faits que si ceux-ci ont été établis en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitraire, et pour autant que la correction du vice soit susceptible d'influer sur le sort de la cause. Conformément à l' art. 106 al. 2 LTF , la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. À défaut, il n'est pas possible de tenir compte d'un état de fait divergent de celui qui est contenu dans l'acte attaqué (ATF 147 IV 73 consid. 4.1.2; 145 I 26 consid. 1.3; 142 III 364 consid. 2.4; 139 II 404 consid. 10.1).

E. 2.2

La cour cantonale a établi, se référant au rapport 47 OAT, que la capacité d'accueil dans le périmètre de centre, au 31 décembre 2018, s'élevait à 473 habitants pour une capacité admise à l'horizon 2036 de 298 habitants, soit un surdimensionnement, respectivement un objectif de redimensionnement de (-) 175. Selon la recourante, ce surdimensionnement serait toutefois surestimé; elle se réfère à cet égard également au rapport 47 OAT, dont elle reproduit un passage isolé. L'extrait auquel elle se réfère porte cependant sur la question du surdimensionnement incompressible qui subsiste malgré les mesures prises et non sur le dimensionnement de la zone à bâtir en tant que tel (cf. rapport 47 OAT, p. 13). Aussi, et

faute d'explications conformes aux exigences de motivation de l' art. 106 al. 2 LTF , n'y a-t-il pas lieu de mettre en doute le surdimensionnement de la zone à bâtir communale retenu par le Tribunal cantonal.

Le grief est écarté.

E. 3

Sur le plan formel, la recourante se plaint encore d'une violation de son droit d'être entendue garanti par l' art. 29 al. 2 Cst. Selon elle, l'instance précédente aurait fondé l'essentiel de son raisonnement sur les travaux préparatoires de l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ci-après: ISOS) pour valider la pesée des intérêts effectuée par les autorités inférieures, sans pour autant l'inviter à se déterminer à ce sujet; pourtant ni le conseil communal ni le DITS ne s'y étaient référés.

E. 3.1

Le droit d'être entendu garanti par l' art. 29 al. 2 Cst. se rapporte surtout à la constatation des faits. Le droit des parties d'être interpellées sur des questions juridiques n'est reconnu que de manière restreinte, lorsque l'autorité concernée entend se fonder sur des normes légales dont la prise en compte ne pouvait pas être raisonnablement prévue par les parties, lorsque la situation juridique a changé ou lorsqu'il existe un pouvoir d'appréciation particulièrement large. Le droit d'être entendu ne porte en principe pas sur la décision projetée. L'autorité n'a donc pas à soumettre par avance aux parties, pour prise de position, le raisonnement qu'elle entend tenir (ATF 145 I 167 consid. 4.1 et les arrêts et références cités). Cependant, à titre exceptionnel, il convient d'interpeller les parties lorsque le juge entend fonder sa décision sur une norme ou une considération juridique qui n'a pas été évoquée au cours de la procédure et dont les parties ne pouvaient pas supputer la pertinence; le droit d'être entendu implique alors de donner au justiciable la possibilité de se déterminer à ce sujet (cf. ATF 145 IV 9 consid. 3.1; 145 I 167 consid. 4.1; arrêt 2C_48/2023 du 8 septembre 2023 consid. 6.1).

E. 3.2

À teneur du dossier, il n'apparaît ni insolite ni inattendu que le Tribunal cantonal se soit référé aux caractéristiques patrimoniales de Bercher. Il figure en effet expressément dans le rapport 47 OAT, versé au dossier d'enquête, que, si le village de Bercher n'est certes pas inscrit à l'ISOS, il est néanmoins qualifié de village d'importance régionale dans la fiche de relevé ISOS établie en 2005 sur mandat de l'Office fédéral de la culture (OFC) (cf. rapport 47 OAT, p. 11 et 18). Un plan ISOS figure en outre dans le rapport, sur lequel peuvent être identifiées les parcelles en cause, en particulier la parcelle n

o 818. Dans ces conditions, contrairement à ce qu'affirme la recourante, elle pouvait manifestement escompter que l'intérêt patrimonial du village de Bercher serait pris en considération. De surcroît et contrairement à ce que soutient encore la recourante, il ne s'agit pas de l'élément unique ni du facteur essentiel ayant fondé l'appréciation de la cour cantonale: cette dernière a en particulier pris soin de définir le contexte de surdimensionnement de la zone à bâtir communale et de décrire précisément les caractéristiques de la parcelle n

o 818 et sa situation, à proximité en particulier de la zone agricole, justifiant en premier lieu la mesure litigieuse (cf. consid. 4.3.1 ci-dessous).

Mal fondé, le grief est rejeté.

E. 4

Sur le fond, la recourante soutient que l'instauration d'une aire de jardin, pour l'essentiel inconstructible, sur la parcelle n

o 818 constituerait une atteinte grave à son droit de propriété. Elle ne conteste pas que la mesure litigieuse repose sur une base légale suffisante, mais critique en revanche la pesée des intérêts opérée par le Tribunal cantonal: elle reproche à ce dernier d'avoir jugé - "de manière assez sommaire" -, à l'aune de l'exigence de l'intérêt public et du principe de la proportionnalité, que les intérêts publics à l'affectation de sa parcelle en aire de jardin l'emportaient sur son intérêt privé à la réalisation d'un projet de construction et sur les autres intérêts publics concernés (densification à proximité du centre du village et des transports publics); un poids trop important aurait en outre été accordé à la préservation du paysage. La recourante estime enfin que le "déclassement" qui frappe sa parcelle serait contraire au principe de l'égalité de traitement.

E. 4.1

Pour la parcelle n

o 818, le projet de PACom prévoit la délimitation d'une aire de jardin sur l'ensemble du fonds, sans prévoir d'aire d'évolution des constructions. En ce qui concerne l'aire de jardin, l'art. 9.2 du projet de règlement général sur l'aménagement du territoire et les constructions (RGATC) la définit dans les termes suivants:

L'aire de jardin est une surface à prédominance végétale correspondant essentiellement au prolongement privé des habitations. À ce titre, elle doit être aménagée sous la forme de jardins et ponctuée de quelques arbres. Dans la règle et sous réserve des spécificités des parcelles concernées, 50% au moins de la surface doit être maintenue en pleine terre. Les seules constructions, installations et aménagements autorisés sont:

- des aménagements paysagers, des murs et des terrasses;
- les bâtiments existants qui peuvent être maintenus dans leur affectation actuelle ou reconstruits en cas de destruction accidentelle;
- des vérandas et des jardins d'hiver accolés aux bâtiments (maximum 20 m²);
- des parties de bâtiment constituant des avant-corps réalisés en empiètement, par exemple, avant-toits, corniches, marquises, balcons, etc.;
- des pergolas;
- des constructions souterraines, des petites constructions, piscines et annexes définies à l'art. 3.4. La Municipalité peut admettre que la SdC des petites constructions soit supérieure à 40 m² si ces dernières sont conformes à la destination de la zone (par exemple serres);
- des cheminements, des accès et des places de stationnement.

E. 4.2

L'instauration d'une aire de verdure restreignant la constructibilité sur la parcelle n

o 818 constitue une restriction de la garantie de la propriété qui n'est conforme à l' art. 26 Cst. que si elle repose sur une base légale, se justifie par un intérêt public suffisant et respecte le principe de la proportionnalité (art. 36 Cst.). Ce dernier principe exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés - règle de l'aptitude -, que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive - règle de la nécessité -, et qu'il existe un rapport raisonnable entre le but visé et les intérêts publics ou privés compromis - règle de la proportionnalité au sens étroit - (cf. ATF 140 I 168 consid. 4.2.1; 135 I 233 consid. 3.1).

Les griefs de violation des droits fondamentaux sont soumis à des exigences de motivation accrues (cf. art. 106 al. 2 LTF). La partie recourante doit alors mentionner les principes constitutionnels qui n'auraient pas été respectés et expliquer de manière claire et précise en quoi ceux-ci auraient été violés (ATF 141 IV 369 consid. 6.3; 136 II 489 consid. 2.8; arrêt 1C_503/2019 du 7 avril 2021 consid. 5.1; 1C_104/2019 du 21 avril 2020 consid. 3.1.1). Sous cette réserve, le Tribunal fédéral examine en principe librement si une restriction de la propriété répond à un intérêt public et respecte le principe de la proportionnalité; il s'impose toutefois une certaine retenue lorsqu'il s'agit de tenir compte de circonstances locales dont les autorités cantonales ont une meilleure connaissance que lui, ou de trancher de pures questions d'appréciation (cf. ATF 140 I 168 consid. 4.2.1; 135 I 176 consid. 6.1; 132 II 408 consid. 4.3); tel est notamment le cas lorsque le litige porte sur la délimitation des zones d'affectation (ATF 113 Ia 444 consid. 4b/ba; arrêt 1C_149/2018 du 13 septembre 2018 consid. 2.3). Le Tribunal fédéral n'est en effet pas l'autorité supérieure de planification et il n'a pas à substituer son appréciation à celle des autorités cantonales. Il doit néanmoins examiner, dans le cadre des griefs soulevés (art. 106 al. 2 LTF), si la décision attaquée se prononce de façon complète sur les motifs d'intérêt public invoqués pour justifier l'atteinte au droit de propriété et si, dans la pesée des intérêts, les intérêts privés ont été pris en considération de manière adéquate (cf. ATF 118 Ia 394 consid. 2b; arrêts 1C_447/2009 du 11 mars 2010 consid. 4.1; 1A.265/2006 du 14 juin 2007 consid. 4.4.5).

Les autorités en charge de l'aménagement du territoire bénéficient d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT) et notamment dans leurs tâches de planification. Cette liberté d'appréciation n'est toutefois pas totale. L'autorité de planification doit en effet se conformer aux buts et aux principes d'aménagement du territoire tels qu'ils résultent de la Constitution (art. 75 Cst.) et de la loi (art. 1 et 3 LAT); elle doit également prendre en considération les exigences découlant de la législation fédérale sur la protection de l'environnement. Une appréciation correcte de ces principes implique une pesée globale de tous les intérêts en présence (art. 3 OAT).

E. 4.3

En l'occurrence, il est établi sans arbitraire que la zone à bâtir communale de Bercher est surdimensionnée, en particulier dans le périmètre de centre au sens du PDCn (cf. rapport 47 OAT, p. 9 s.). Il appartient par conséquent à l'autorité communale, en application de l' art. 15 al. 2 LAT et de la mesure A11 du PDCn, de redimensionner sa zone à bâtir au travers de la révision de sa planification d'affectation (cf. AEMISEGGER/KISSLING, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n. 57 ss ad art. 15 LAT). À ce propos, comme l'a indiqué le Tribunal cantonal, la mesure A11 n'est pas remise en cause pour la phase actuelle de redimensionnement, indépendamment de l'invitation faite au canton de Vaud par l'ARE de prévoir des correctifs aux incitations négatives au développement vers l'intérieur découlant de la méthodologie de dimensionnement fondée sur des plafonds de population, à

un horizon donné, par type d'espace ou de centre cantonal (cf. arrêt 1C_218/2020 du 23 juillet 2021 consid. 2). Selon cette mesure, pour répondre aux besoins à 15 ans (cf. art. 15 al. 1 LAT), les communes, dans l'ordre, réaffectent les terrains excédant les besoins ou peu adéquats au développement, densifient le territoire urbanisé et mettent en valeur les réserves et les friches, notamment par la densification. Cette mesure est précisée par différentes fiches publiées par la Direction cantonale générale du territoire et du logement (ci-après: DGTL), en particulier la fiche d'application "Comment traiter les zones à bâtir et mixtes excédant les besoins à 15 ans ou peu adéquates pour le développement" de juin 2021, dont les principes ont en substance été repris dans le rapport 47 OAT au titre de stratégie de redimensionnement. Elles sont ainsi décrites (rapport 47 OAT, p. 11) :

- dézonage des parcelles libres de construction situées en dehors du territoire urbanisé ou en bordure de la zone agricole;

- changement d'affectation des terrains non bâtis de plus de 2'500 m

2 dans le territoire urbanisé;

- changement d'affectation des terrains non bâtis de moins de 2'500 m

2 dans le territoire urbanisé, afin de préserver des espaces libres valorisant le vieux village. Le relevé ISOS a permis d'identifier les secteurs concernés (échappées dans l'environnement avec objectif de sauvegarde "a" selon l'ISOS)."

E. 4.3.1

À la lecture de l'arrêt attaqué et du rapport 47 OAT, la mesure litigieuse, à savoir l'affectation de la parcelle n

o 818 à une aire de jardin, se justifie principalement par la nécessité de réduire la zone à bâtir communale surdimensionnée. Cela relève d'un intérêt public important, maintes fois reconnu, expressément consacré par le législateur fédéral à l'art. 15 al. 2 LAT; sur le principe, celui-ci peut avoir le pas sur l'intérêt public à la stabilité des plans ainsi que sur les intérêts privés des propriétaires concernés (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.2 et les arrêts cités). Selon la jurisprudence - reprise sur ce point par les directives cantonales -, les opérations de redimensionnement doivent principalement être menées en limite de zone agricole (cf. arrêt 1C_522/2019 du 1

er mai 2020 consid. 4.6.2; AEMISEGGER/KISSLING, op. cit. n. 95 s. ad art. 15 LAT). Or, à la lumière des plans, la parcelle litigieuse est entourée sur deux côtés de fonds agricoles; elle se situe à l'extrémité du territoire constructible. La cour cantonale a par ailleurs retenu qu'elle se trouvait en marge du village, ce qui n'est d'ailleurs pas valablement discuté. Il est vrai cependant que ce bien-fonds est compris dans les périmètres de centre et du territoire urbanisé (cf. rapport 47 OAT, p. 12 et annexe 2 - Plan du territoire urbanisé). Toutefois, dès lors que persiste un surdimensionnement incompressible de 125 habitants malgré les différentes mesures envisagées par la révision de la planification d'affectation (cf. rapport 47 OAT, p. 13) et que l'on ne décèle pas - en particulier à la lecture du recours - sur quelles autres portions du territoire communal une telle opération pourrait encore être réalisée, il se justifie d'agir au niveau de la parcelle de la recourante; des aires de jardins ont d'ailleurs également été prévues sur d'autres parcelles du secteur dans le même but.

À ce propos, il faut néanmoins concéder à la recourante que des aires d'évolution des constructions ont été projetées sur certaines autres parcelles non-bâties du secteur.

Cependant, comme l'explique la DGTL, suivie en cela par le Tribunal cantonal, contrairement aux autres parcelles concernées - et outre, on l'a dit, qu'elle est entourée sur deux côtés par la zone agricole -, la parcelle de la recourante servait jusqu'à sa création de jardin d'agrément de la parcelle n

o 775 (cf. plan de localité). Cela étant et quoi qu'en dise la recourante, les aires d'évolution des constructions concernent pour l'essentiel des parcelles du secteur déjà bâties et englobent les constructions préexistantes (cf. plan de la commune et plan de localité); c'est d'ailleurs manifestement sur la base du même modèle qu'une aire d'évolution des constructions et une aire de jardin ont, lors des premiers travaux de révision, été envisagées sur l'ancienne parcelle bâtie n

o 775, avant l'opération de remembrement dont est issue la parcelle n

o 818. À ce stade, on peut par ailleurs d'ores et déjà relever que ces différences, qui ne sont en tant que telles pas discutées par la recourante, scellent le sort du grief d'inégalité de traitement (cf. art. 8 Cst.) - au demeurant non étayé (cf. art. 106 al. 2 LTF) -, étant de plus rappelé que cette garantie constitutionnelle ne revêt qu'une portée relative en matière d'aménagement du territoire (cf. ATF 142 I 162 consid. 3.7.2; arrêt 1C_19/2024 du 15 juillet 2025 consid. 6). Il n'y a donc plus lieu d'y revenir.

E. 4.3.2

À cela s'ajoute encore qu'au vu de la situation de la parcelle de la recourante au sein du territoire communal, en bordure de la zone agricole, la réalisation de constructions sur celle-ci ne serait pas considérée comme une densification du milieu bâti, comme le souligne à juste titre l'instance précédente (cf. art. 1 al. 2 let. b et art. 3 al. 3 let. a

bis LAT; voir également arrêt 1C_440/2023 du 27 mai 2025 consid. 4.1), voire conduirait à un étalement urbain. La recourante ne fournit d'ailleurs aucune explication concrète à ce propos, se limitant à affirmer que la création d'une aire d'évolution des constructions sur sa parcelle, qui se trouverait à proximité des transports en commun, répondrait à des intérêts publics, ce qui est insuffisant au regard des exigences de motivation du recours fédéral (cf. art. 106 al. 2 LTF).

E. 4.3.3

La densification n'est d'ailleurs pas le seul intérêt public dont il faille tenir compte (cf. notamment art. 3 OAT). En l'occurrence, entrent également en ligne de compte, outre l'intérêt au dimensionnement conforme de la zone à bâtir déjà évoqué, des enjeux patrimoniaux identifiés dans le relevé de 2005, effectué selon la méthode ISOS sur mandat de l'OFC, qui fixe un objectif de sauvegarde "a". Le village de Bercher n'est cependant pas inscrit à l'inventaire comme site d'importance nationale, mais identifié comme village d'intérêt régional (cf. rapport 47 OAT, p. 11 et 18). Cela n'exclut cependant pas de prendre en considération l'intérêt patrimonial de cet objet, dont la préservation relève de l'intérêt public (cf. arrêt 1C_427/2018 du 22 octobre 2019 consid. 5.5.1). Dès lors, compte tenu en particulier de la situation de la parcelle - telle que décrite par le bureau spécialisé mandaté par l'OFC pour réaliser le relevé ISOS -, à la limite sud de l'agglomération historique (périmètre P1), aux abords directs de l'ancienne ferme (sur la parcelle n

o 775) et donnant au sud sur l'échappée dans l'environnement (EE II), l'adoption d'un régime restrictif sur cette parcelle se justifie pour ce motif également.

E. 4.3.4

Quant aux intérêts privés du recourant, ceux-ci revêtent un caractère essentiellement économique. À ce titre, ils n'ont qu'un poids relatif dans le cadre d'une correcte mise en oeuvre du droit fédéral de l'aménagement du territoire et de la planification (cf. JEANNERAT/MOOR, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n. 43 ad art. 14 LAT et les arrêts cités), en particulier lorsqu'il est, comme en l'espèce, question de la réduction de la zone à bâtir surdimensionnée, qui relève d'un intérêt public important (cf. consid. 4.3.1 ci-dessus). Il apparaît par ailleurs - cela a également déjà été évoqué - que les autorités communales ont tenu compte de l'état de la propriété tel qu'il se présentait lors des premiers travaux de révision: en substance, si la parcelle n

o 775 n'avait pas été morcelée en 2021, alors que les autorités avaient déjà informé les propriétaires par voie de publication officielle de la procédure de révision du PGA, le terrain de la nouvelle parcelle n

o 818 aurait conservé sa vocation de jardin de l'ancienne ferme. Avec l'instance précédente, force est de reconnaître que le choix de délimiter une aire d'implantation des constructions à l'emplacement de cette ancienne ferme, et une aire de jardin au sud du bâtiment, portion utilisée comme jardin d'agrément, était alors cohérent. C'est du reste cette option qui a été privilégiée dans la zone centrale 15 LAT B (cf. consid. 4.3.1 ci-dessus; cf. plan de la commune et plan de localité). Or cette justification demeure valable même après la création de la nouvelle parcelle n

o 818, cette dernière conservant en pratique sa nature de jardin; elle est d'ailleurs effectivement utilisée à cet effet - selon les constatations cantonales. Enfin, comme l'a pertinemment souligné l'instance précédente, on ne se trouve pas ici dans une situation de "déclassement" au sens habituel, la parcelle litigieuse n'étant pas sortie de la zone à bâtir: les possibilités de construire sont certes réduites, mais la réglementation projetée permet le maintien et le développement des installations de loisirs existantes, aussi la restriction n'est-elle pas comparable à celle qui aurait, le cas échéant, découlé d'une affectation à la zone agricole. Dans ces conditions, l'intérêt privé de la recourante à l'instauration d'une aire d'évolution des constructions sur la parcelle n

o 818 n'apparaît pas prépondérant au regard des intérêts publics importants poursuivis par la mesure litigieuse en conformité avec le droit fédéral.

E. 4.3.5

Tout bien considéré, c'est au terme d'une pesée des intérêts complète et conforme au droit fédéral que le Tribunal cantonal a confirmé la mesure de planification litigieuse. Le grief de violation de la garantie de la propriété est rejeté. Il en est de même, et pour les motifs développés ci-dessus au consid. 4.3.1

in fine , du grief d'inégalité de traitement.

E. 5

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours, dans la mesure de sa recevabilité, aux frais de la recourante qui succombe (art. 66 al. 1 LTF). Le Conseil communal de Bercher, qui agit dans le cadre de ses attributions officielles, n'a pas le droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

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