

VD_OMNI AC.2020.0295 vom 14. Dezember 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-12-14, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2020.0295

FR: VD_OMNI AC.2020.0295 du 14 décembre 2021

IT: VD_OMNI AC.2020.0295 del 14 dicembre 2021

Regeste

A. _____/Département des institutions et du territoire, Conseil communal de la Commune de Chardonne | Recours d'une propriétaire foncière contre l'inclusion de ses parcelles dans une zone réservée communale, à Chardonne. - Rejet du grief de déni de justice et de violation du principe de la bonne foi pour le retard de la Municipalité à statuer sur l'avant-projet de construction de la recourante, qui n'a pas déposé de demande formelle de permis de construire. (consid. 2) - Absence d'inégalité de traitement et rappel du principe de l'égalité de traitement en matière de planification. (consid. 3) - Principe de limitation temporelle des zones réservées (art. 27 al. 2 LAT et 46 LATC). A l'issue d'une procédure de coordination (art. 34 ROTC), constat qu'en droit vaudois, le dies a quo du délai de cinq ans de l'art. 46 LATC correspond à la date d'approbation de la zone réservée par l'autorité cantonale compétente, nonobstant recours. Rejet du recours et confirmation de la décision.

Erwägungen

E. 1

La recourante soutient que les décisions communales souffriraient d'un grave défaut de motivation. a) Les parties à une procédure administrative ont le droit d'être entendues (art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999: Cst.; RS 101), ce qui inclut pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision, afin que l'intéressé puisse la comprendre et l'attaquer utilement s'il y a lieu et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle. L'autorité doit mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Elle n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais elle peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige (ATF 142 I 135 consid. 2.1). La motivation peut être implicite et résulter des différents considérants de la décision (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1; arrêt TF 2C_1132/2018 du 21 janvier 2019 consid. 3.1). L'art. 42 al. 1 let. c de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36) prévoit expressément que la décision contient les motifs sur lesquels elle s'appuie. b) En l'occurrence, tant la décision cantonale que les décisions communales attaquées se réfèrent au préavis municipal 8/2017-2018 du 15 janvier 2018 qui comporte des propositions de réponses aux différentes oppositions formulées, dont celle de la recourante. A la lumière de ce préavis, la motivation de ces décisions est suffisante pour permettre à la recourante de l'attaquer en connaissance de cause, ce qu'elle a d'ailleurs fait. Ce grief est en conséquence rejeté.

E. 2

La recourante invoque un déni de justice et une violation du principe de la bonne foi. Elle soutient que la Municipalité aurait délibérément retardé le traitement de son avant-projet

déposé en mars 2016, le rendant irréalisable vu l'instauration de la zone réservée sur les parcelles concernées. a) Consacré à l'art. 29 al. 1 Cst, le principe de célérité prévoit que toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable. Violent la garantie constitutionnelle l'autorité qui ne rend pas une décision qu'il lui incombe de prendre dans le délai prescrit par la loi ou dans le délai que la nature de l'affaire et les circonstances font apparaître comme raisonnable (ATF 130 I 312 consid. 5.1; 119 Ib 311 consid. 5 et les références). Pour déterminer la durée du délai raisonnable, il y a lieu de se fonder sur des éléments objectifs, notamment le degré de complexité de l'affaire, l'enjeu que revêt le litige pour l'intéressé ainsi que le comportement de ce dernier et des autorités compétentes. Il appartient au justiciable d'entreprendre ce qui est en son pouvoir pour que l'autorité fasse diligence, que ce soit en l'invitant à accélérer la procédure ou en recourant, le cas échéant, pour retard injustifié (ATF 130 I 312 consid. 5.2 ; 2C_89/2014 consid. 5.1; PE.2016.0381 du 17 octobre 2016 consid. 3). Le principe de la bonne foi est explicitement prévu à l'art. 5 al. 3 Cst. et implique notamment que les organes de l'Etat s'abstiennent d'adopter un comportement contradictoire ou abusif. De ce principe général découle notamment le droit fondamental du particulier à la protection de sa bonne foi dans ses relations avec l'Etat, consacré à l'art. 9 in fine Cst. Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronées de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que (1) l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, (2) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et (3) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore (4) qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et (5) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (TF 1C_267/2019 du 5 mai 2020 consid. 4.1 et les références citées). Dans le cas présent, il apparaît que la recourante a déposé un avant-projet au mois de mars 2016, comprenant quelques plans non signés donnant une idée générale de son projet. La Municipalité, respectivement le BTI, l'ont avertie, par courriers du 5 avril 2016, du 19 avril 2016 et du 20 juillet 2016, du projet de mise à l'enquête d'une zone réservée sur le territoire communal. La recourante n'a pas déposé de demande formelle de permis de construire, ni avant, ni après la parution de l'avis officiel du 30 août 2016 invitant les propriétaires concernés à se manifester. Au contraire, en décembre 2016, elle a manifesté son intention de modifier son projet en vue de la construction d'un centre d'accompagnement psychologique comprenant des salles de réunion et des chambres d'accueil pour ses patients. Suite au refus de principe de la Municipalité, en 2017, quant à ce nouveau projet, la recourante a alors indiqué vouloir revenir à son projet initial de mars 2016, sans toutefois déposer de demande de permis de construire. On ne saurait ainsi parler d'un retard de la Municipalité à statuer sur sa demande initiale, ni une violation de la bonne foi par cette autorité qui n'a, à ce jour, pas été saisie d'une demande de permis de construire conformément à l'art. 108 LATC.

E. 3

Dans un second grief, la recourante invoque une violation du principe de l'égalité de traitement, soutenant que la Commune aurait privilégié d'autres projets de construction et aurait continué d'octroyer des permis de construire bien après le mois d'août 2016. Elle invoque en particulier trois projets, à savoir le projet n° CAMAC 159227 (parcelle n° 2234) portant sur la construction de 4 bâtiments d'habitation et d'un parking souterrain de 33

places de parc qui a été mis à l'enquête publique du 5 novembre au 4 décembre 2016; le projet n° CAMAC 155924 (parcelle n° 2396) portant sur la construction d'une villa familiale et mis à l'enquête publique du 1^{er} mars au 30 mars 2017, ainsi que le projet n° CAMAC 166514 (parcelle n° 2253) mis à l'enquête publique du 2 juin au 1^{er} juillet 2018. a) Une décision viole le droit à l'égalité de traitement ancré à l'art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et que ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 141 I 153 consid. 5.1; 140 I 77 consid. 5.1; 137 I 167 consid. 3.4; 136 II 120 consid. 3.3.2). L'égalité de traitement n'a qu'une portée réduite dans l'élaboration des plans d'affectation et leur réglementation. Il est en effet dans la nature même de l'aménagement local que la délimitation des zones crée des inégalités et que des terrains de mêmes situation et nature puissent être traités différemment en ce qui concerne tant leur attribution à une zone déterminée que leur possibilité d'utilisation. Du point de vue constitutionnel, il suffit que la planification soit objectivement soutenable, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas arbitraire (TF 1C_218/2020 du 23 juillet 2021 consid. 3.1.2 et les références citées; ATF 142 I 162 consid. 3.7.2; AC.2019.0212 du 17 février 2021 consid. 5 et les références citées). b) En l'occurrence, il ressort du dossier et des explications fournies par l'autorité communale intimée en audience que les parcelles exclues du périmètre de la zone réservée et pour lesquelles des permis de construire ont été délivrés même après l'avis dans la FAO du 30 août 2016, concernaient des projets relativement aboutis à cette date et qui ont par la suite été complétés. Il ressort en particulier du tableau produit par l'autorité communale intimée en audience que, s'agissant des projets sur les parcelles n os 3481, 3555, 3252, 3415, 3506, 3525 et 3465, une enquête publique avait eu lieu bien avant 2016, soit en 2014 et 2015. C'est dire qu'une demande de permis de construire avait été déposée avant 2016. La situation des parcelles de la recourante, qui n'a à ce jour fait l'objet d'aucune demande de permis de construire, diffère ainsi de celles de ces parcelles et la recourante ne saurait ainsi se prévaloir d'une inégalité de traitement à cet égard. Quant aux projets sur les parcelles n os 2234, 2253 et 2396, qui ont fait l'objet d'une enquête publique respectivement en novembre 2016, en juin 2018 et en mars 2017, soit postérieurement à l'avis paru dans la FAO le 30 août 2016, il ressort du tableau précité que ces projets ont été présentés à la Municipalité déjà en 2015 et 2014. Comme l'a expliqué l'autorité communale intimée en audience, il s'agissait là de projets bien avancés dont le traitement a pu être ralenti vu notamment le contexte du périmètre de Lavaux. A cela s'ajoute que ces dossiers ont fait l'objet d'une demande de permis de construire qui a été soumise à enquête publique, conformément à l'art. 109 LATC. La situation de ces parcelles n'est donc pas comparable à celle des parcelles de la recourante qui, on le rappelle, n'a à ce jour pas présenté de demande de permis de construire susceptible de faire l'objet d'une procédure d'enquête publique: l'avant-projet présenté en mars 2016 était d'une part incomplet (plans incomplets et non signés) et souffrait apparemment d'emblée d'une irrégularité (bâtiments en terrasse), d'autre part la recourante a par la suite changé de projet en décembre 2016, pour revenir finalement à son avant-projet initial en 2017. Il ne saurait ainsi être fait grief à l'autorité communale intimée d'avoir violé le principe de l'égalité de traitement dans le cas présent et il n'apparaît en conséquence pas nécessaire d'instruire davantage cette question. A cela s'ajoute que, comme on l'a vu, ce principe n'a qu'une portée réduite dans l'élaboration de plans

d'affectation, de sorte que le traitement différent de parcelles présentant des caractéristiques semblables peut aussi se justifier sans constituer une inégalité de traitement prohibée par l'art. 8 Cst. Ce grief est en conséquence rejeté.

E. 4

La recourante invoque une violation du principe de la proportionnalité dans la mesure où l'autorité intimée a inclus la majeure partie du territoire communal dans la zone réservée et en particulier ses parcelles, qui s'inscrivent selon elle au sein du territoire urbanisé. a) L'art. 27 LAT, intitulé " zones réservées ", prévoit ce qui suit: " 1 S'il n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adaptation d'un tel plan s'impose, l'autorité compétente peut prévoir des zones réservées dans des territoires exactement délimités. A l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation. 2 Une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus; le droit cantonal peut prolonger ce délai". Sous la note marginale " zone réservée ", l'art. 46 LATC, dans sa teneur en vigueur au 1^{er} septembre 2018, dispose ce qui suit: " 1 Les communes ou le département peuvent établir des zones réservées selon l'article 27 LAT. Ces zones interdisent ou limitent la constructibilité de terrains pendant une période maximale de cinq ans, pouvant être prolongée de trois ans au maximum. 2 La procédure d'approbation est celle des plans d'affectation." b) Les zones réservées ont pour but de garantir (provisoirement) la planification (telle qu'elle a été envisagée). Il s'agit en particulier de garantir aux autorités chargées de l'aménagement du territoire la liberté de planifier et de décider, et d'éviter que des projets de constructions viennent entraver cette liberté (ATF 136 I 142; TF 1C_394/2019 du 14 août 2020 et les références citées). Selon la jurisprudence (cf. notamment AC.2019.0114 du 20 janvier 2020 consid. 1b et les références citées), l'instauration d'une zone réservée suppose réunies trois conditions matérielles, soit une intention de modifier la planification, une délimitation exacte des territoires concernés et le respect du principe de la proportionnalité: la délimitation des zones concernées ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire au maintien d'une situation en vue de la nouvelle planification (ATF 138 I 131 consid. 6.2). Dans le périmètre de la zone réservée, on peut interdire toute construction nouvelle, voire toute transformation – si le principe de la proportionnalité est respecté –, ou bien n'autoriser que celles qui ne menacent pas le futur plan d'aménagement (cf. Piermarco Zen-Ruffinen / Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, n° 460 p. 201/202). En raison de l'importance de la restriction de la propriété que peut représenter l'instauration d'une zone réservée, le principe de la proportionnalité (cf. art. 36 al. 3 Cst.) exige que cette mesure provisionnelle ne soit prescrite que pour des périmètres délimités précisément, dans lesquels une adaptation du plan d'affectation se justifie; d'un point de vue spatial, elle ne doit pas aller au-delà du " territoire exactement délimité " pour lequel elle est nécessaire (cf. Alexander Ruch, in Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n° 47 ad art. 27; Bernhard Waldmann / Peter Hänni, Handkommentar RPG, Berne 2006, n° 21 ad art. 27). Le Tribunal fédéral a encore précisé que la réflexion sur le sort définitif à donner à un secteur n'est pas aboutie au stade de la zone réservée, celle-ci servant précisément à suspendre toute intervention sur l'état existant dans l'attente d'une planification élaborée dans le détail et selon une vue d'ensemble de tout le territoire communal, voire au-delà. Aussi, ce n'est que dans l'hypothèse où toute modification de la planification sur les parcelles en cause serait d'emblée et manifestement contraire à la loi ou à la planification directrice que la zone réservée pourrait être considérée comme illicite. Cela revient à limiter l'examen du bien-fondé d'une modification de l'affectation des terrains litigieux à la

vraisemblance (TF 1C_394/2019 précité consid. 4.2). En général, une zone réservée satisfait à l'exigence d'aptitude découlant du principe de la proportionnalité puisqu'il s'agit de préserver la liberté de planification de l'autorité compétente. La règle de la nécessité est également respectée lorsque la zone réservée correspond au périmètre concerné par l'obligation de planifier (1C_545/2018 du 19 novembre 2019, consid. 4.3). Le PDCn a constaté en substance que la capacité d'accueil d'habitants et d'emplois des zones à bâtir actuellement légalisées dans le canton est bien plus importante que ce qui est nécessaire pour les besoins prévisibles à quinze ans, horizon temporel déterminé par l'art. 15 LAT. Il a ainsi enjoint les communes à définir leurs besoins, à savoir la croissance démographique programmée à quinze ans, puis à évaluer leur capacité existante de développement résidentiel (capacité d'accueil, réserves) et enfin à faire le bilan en vérifiant que leur capacité de développement est à la mesure de leurs besoins, sinon à adapter leur zone à bâtir (mesure A11). Dans sa version actuelle, le PDCn retient que le réseau des centres vaudois, qui garantit la cohésion du canton, est menacé par l'étalement urbain, à savoir la dispersion de la population et de l'habitat hors des centres, en périphérie et en campagne. Pour y remédier, il préconise en priorité le développement à l'intérieur du territoire urbanisé, la valorisation du potentiel inutilisé et la recherche d'une densification adaptée au contexte (PDCn4, ligne d'action A1). La mesure A11 du PDCn préconise que la révision des PGA prenne en compte au moins les aspects suivants: "- la qualité de la desserte en transports publics; - l'accès en mobilité douce aux services et équipements; - la qualité des sols et les ressources, dont les surfaces d'assolement; - l'environnement, notamment la nature, le paysage, et la maîtrise d'éventuels risques et nuisances; - la capacité des équipements et des infrastructures; - la possibilité d'équiper à un coût proportionné; - la disponibilité des terrains. Pour répondre aux besoins à 15 ans, les communes, dans l'ordre: 1. réaffectent les terrains excédant les besoins ou peu adéquats au développement; 2. densifient le territoire urbanisé; 3. mettent en valeur les réserves et les friches, notamment par la densification." Au fil des arrêts rendus en matière de zones réservées, le Tribunal fédéral a été amené à considérer qu'en cas de surdimensionnement de la zone à bâtir, la zone réservée ne doit pas s'étendre à tout le territoire communal mais doit inclure seulement les secteurs qui entrent en considération pour une réduction de la zone à bâtir (1C_511/2018 du 3 septembre 2019: ATF 145 II 354, consid. 5.4 non publié et les références citées). Inversement, pour confirmer une zone réservée communale à Founex qui s'étendait à l'ensemble des surfaces constructibles à faible densité, le Tribunal fédéral a retenu que cela permettait d'assurer une liberté d'action suffisante de la commune dans le cadre de la révision de son plan d'affectation à l'échelle de tout le territoire communal et que dans ce cadre, le principe d'égalité de traitement empêchait que certaines parcelles soient exclues du périmètre visé, à moins qu'il apparaisse d'emblée qu'elles ne pourront pas être concernées par le remaniement de la zone à bâtir (1C_16/2019 du 18 octobre 2019, consid. 4.4, cf. également AC.2018.0009 du 23 novembre 2018). Dans le cadre d'un recours formé contre l'exclusion d'une parcelle d'une zone réservée à St-Légier – La Chiésaz, le Tribunal fédéral a considéré que l'institution d'une zone réservée s'étendant à l'ensemble des surfaces non encore construites situées hors centre permettait d'assurer une liberté d'action suffisante de la commune dans le cadre de la révision de son plan d'affectation à l'échelle de tout le territoire communal (TF 1C_267/2019 du 5 mai 2020 précité consid. 5.2). c) En l'occurrence, la recourante ne conteste pas le surdimensionnement constaté pour la Commune de Chardonne, qui s'élève à 258 habitants. La zone réservée litigieuse est limitée à la zone d'habitation et mixte située en dehors du périmètre compact de la commune. Les

parcelles de la recourante, sises dans la localité du Mont-Pèlerin, ne font pas partie du périmètre compact. Contrairement à ce que soutient la recourante, ses parcelles ne peuvent en outre pas être considérées comme faisant partie d'un secteur largement construit. Elles se trouvent certes pour partie dans une zone résidentielle, en retrait de la route de Beaumaroche au nord. Cette route est en effet bordée de parcelles construites, contiguës à celles de la recourante. En revanche les parcelles au sud et à l'ouest des parcelles de la recourante sont non construites et/ou forestières. Bien que, comme le fait valoir la recourante, ses parcelles seraient proches de l'arrêt terminus du funiculaire, on se trouve ici dans une partie du territoire communal décentré et dont la densification n'apparaît pas évidente. De par leur situation, leurs dimensions importantes et l'absence de construction, il n'apparaît pas d'emblée que les parcelles de la recourante ne pourraient pas être concernées par le remaniement de la zone à bâtir. En conséquence, leur maintien en zone réservée permettra à la Commune de disposer d'une marge d'appréciation suffisante dans le cadre de la révision à venir de la planification communale. Leur inclusion dans la zone réservée litigieuse ne prête ainsi pas le flanc à la critique et doit être confirmée.

E. 5

La recourante invoque enfin une violation du principe de limitation temporelle des zones réservées telle que prévue aux art. 27 al. 2 LAT et 46 LATC. Elle estime que les autorités communales ayant annoncé vouloir refuser de donner suite à toute demande d'autorisation de construire dès le 30 août 2016, la restriction effective court depuis cette date, soit depuis près de quatre ans au moment de l'adoption [recte : approbation] de la zone réservée par l'autorité cantonale en mars 2020. A cela devrait encore s'ajouter le temps de traitement de la présente procédure de recours, puis, en cas de rejet de celui-ci, la zone réservée durera encore cinq ans, prolongeable de trois ans. Cela amène à une restriction totale de l'ordre de 13 ans ce qui est clairement contraire aux dispositions légales précitées. La recourante conteste également la teneur de l'art. 4 du règlement de la zone réservée qui prévoit le moment à partir duquel cette zone déploie ses effets, ainsi que le caractère prolongeable de celle-ci. La recourante conclut en conséquence, à titre subsidiaire, à ce que l'art. 4 du règlement de la zone réservée soit remplacé par le texte suivant: " La zone réservée est valable pour une durée de 5 ans dès le 1^{er} septembre 2016. Elle est automatiquement abrogée si de nouveaux plans d'affectation entrent en vigueur sur les parcelles concernées avant cette échéance ". L'autorité communale intimée conteste cette appréciation. Elle indique en substance avoir appliqué, dès le 31 août 2016, les art. 77 et 79 aLATC, remplacés depuis le 1^{er} septembre 2018, par les art. 47 et 49 LATC, pour s'opposer à des projets de construction avant l'adoption de la zone réservée. Elle indique que le délai de 5 ans de la zone réservée pourrait être écourté si les travaux de planification le permettent. Quant à une éventuelle prolongation de trois ans, celle-ci devrait le cas échéant être adoptée au terme d'une procédure identique à celle de l'établissement de la zone réservée. a) On ne saurait suivre l'avis de la recourante selon laquelle le délai de cinq ans des art. 27 LAT et 46 LATC commence à courir au moment de la publication, par les autorités communales, d'un avis informant la population de leur intention d'élaborer une zone réservée. Il s'agit là d'une simple information qui n'empêche pas encore un propriétaire de présenter une demande d'autorisation de construire (cf. art. 4 LAT; Ruch, op. cit., n. 24 ad art. 27 LAT). Si les autorités communales entendent s'opposer à une telle demande, elles disposent des mesures conservatoires des art. 47 et 49 LATC, jusqu'à l'adoption, respectivement l'approbation de la zone réservée envisagée. Ce grief doit en conséquence être rejeté. b) Cela étant, la question du dies a quo du délai de cinq ans prévu par les art. 27 LAT et 46 LATC mérite

une précision, compte tenu des différents délais procéduraux qui peuvent intervenir entre le moment de l'ouverture d'une procédure d'élaboration d'une telle zone et de son entrée en vigueur. aa) La LATC prévoit plusieurs mesures conservatoires, aux art. 46 (zones réservées), 47 et 49. Sous le titre marginal " Plans en voie d'élaboration ", l'art. 47 LATC, qui a remplacé, au 1^{er} septembre 2018 l'art. 77 aLATC prévoit ce qui suit: " 1 La municipalité peut refuser un permis de construire lorsqu'un projet de construction, bien que conforme, compromet une modification de plan envisagée, non encore soumise à l'enquête publique. 2 L'autorité en charge du plan est tenue de le mettre à l'enquête publique dans les 14 mois qui suivent la décision de refus du permis de construire, puis d'adopter son projet dans les 12 mois suivant la fin de l'enquête publique. 3 Lorsque ces délais n'ont pas été observés, le requérant peut renouveler sa demande de permis de construire. La municipalité doit alors statuer dans les 30 jours." L'art. 49 LATC, qui a remplacé l'art. 79 aLATC, prévoit ce qui suit: " Plans soumis à l'enquête publique 1 La municipalité refuse tout permis de construire allant à l'encontre d'un plan, dès l'ouverture d'une enquête publique concernant un plan d'affectation. 2 L'autorité en charge du plan est tenue de l'adopter dans les 12 mois qui suivent le refus du permis." Selon la jurisprudence (AC.2016.0456 du 24 juillet 2018; AC.2016.0165 du 29 juin 2017 consid. 9, AC.2015.0326 du 7 juin 2016 consid. 3), le refus de permis de construire fondé sur les art. 77 ou 79 aLATC (actuellement 47 et 49 LATC) se distingue de la décision de créer une zone réservée au sens des art. 27 LAT et 46 LATC, mais les deux instruments constituent des mesures provisionnelles prises dans le cadre d'une procédure de planification et ont les mêmes effets (cf. AC.1995.0202 du 23 février 1996, publié in RDAF 1996 p. 476). Dans le système du droit vaudois, l'adoption d'une zone réservée est soumise à la même procédure que l'adoption ou la modification d'une zone "ordinaire" du plan d'affectation. Des mesures conservatoires fondées sur les art. 47 et 49 LATC (77 et 79 aLATC) sont admissibles non seulement dans le cadre de l'élaboration d'un plan d'affectation ordinaire mais aussi avant l'adoption d'une zone réservée au sens de l'art. 46 LATC (AC.2020.0152 du 18 mars 2021 consid. 2 et les références citées). La mesure provisionnelle "de type individuel" que représente un refus de permis de construire sur la base de l'art. 49 LATC (79 aLATC) est en quelque sorte combinée avec la mesure provisionnelle "de type général" qu'est la zone réservée et on évite ainsi le risque de compromettre la future planification (cf. Manuel Bianchi, La révision du plan d'affectation communal, Lausanne 1990, p. 178 s.; AC.2020.0152 précité; AC.2017.0071 du 15 août 2017 et AC.2016.0165 précité). Il convient ainsi de distinguer le délai de cinq ans prévu à l'art. 46 LATC, des délais des art. 47 et 49 LATC qui peuvent intervenir en cours d'élaboration d'une telle zone réservée. Ainsi, les autorités communales sont en principe fondées à refuser un permis de construire en application des art. 47 et 49 LATC dans cette hypothèse. A la différence d'autres cantons qui prévoient expressément qu'une zone réservée déploie ses effets dès sa mise à l'enquête publique (Ruch, op. cit., n. 48 ad art. 27 LAT; voir aussi art. 91 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions: RSF 710.1), il ne ressort pas des art. 47 et 49 LATC que la durée de ces mesures conservatoires devrait être incluse dans la période de cinq ans prévue par les art. 27 LAT et 46 LATC. Selon la doctrine (cf. Ruch, op. cit., n. 57 et 48 ad art. 27 LAT), la zone réservée étend ses effets aux projets de construction qui sont déposés après son adoption. Si et dans quelle mesure une zone réservée peut entraver une demande de construire déjà déposée, dépend en premier lieu du droit cantonal. En droit vaudois, cette question est régie par les art. 47 et 49 LATC. bb) Quant à la mesure conservatoire de l'art. 46 LATC, l'al. 2 de cette disposition précise comme on l'a vu, que la procédure

d'approbation d'une zone réservée est celle des plans d'affectation. L'art. 26 LAT prévoit expressément qu'une autorité cantonale approuve les plans d'affectation et leurs adaptations (al. 1). Elle examine s'ils sont conformes aux plans directeurs cantonaux approuvés par le Conseil fédéral (al. 2). L'approbation des plans d'affectation par l'autorité cantonale leur confère force obligatoire (al. 3). Au niveau cantonal, la procédure d'établissement et d'approbation des plans d'affectation est régie par les art. 34 ss LATC. L'art. 42 LATC prévoit l'adoption des plans d'affectation par le conseil communal. Ceux-ci sont ensuite approuvés par le département cantonal compétent qui notifie les décisions cantonale et communale aux opposants éventuels (art. 43 LATC; sur la procédure d'approbation en deux temps prévu par l'art. 61a aLATC et qui a été abrogée au 1^{er} septembre 2018, cf. notamment AC.2016.0221 du 16 mars 2021 consid 3b). L'art. 43 al. 2 LATC prévoit que le service constate l'entrée en vigueur du plan. L'art. 44 LATC prévoit que les plans d'affectation qui n'ont pas été adoptés 24 mois après la fin de l'enquête publique sont caducs. Ce délai ne court pas pendant les procédures devant les tribunaux. Ce délai peut, à la demande de la commune et dans des cas exceptionnels, être prolongé de 12 mois par le service cantonal (art. 44 al. 2 LATC). Pour résumer, dès la mise à l'enquête publique d'un projet de zone réservée, la municipalité est fondée à refuser un permis de construire allant à l'encontre de cette zone (art. 49 LATC). L'autorité communale compétente, à savoir le conseil communal, devra toutefois adopter ce plan dans les 12 mois qui suivent le refus du permis de construire (art. 49 al. 2 LATC), à défaut de quoi le constructeur pourra renouveler sa demande de permis de construire (art. 47 al. 3 LATC). En outre, un tel plan doit être adopté dans les 24 mois après la fin de l'enquête publique, sous peine de caducité (art. 44 LATC). Le législateur cantonal a ainsi prévu des mécanismes permettant de limiter la durée de la procédure d'adoption d'une telle zone. cc) La zone réservée est certes assimilée à un plan d'affectation (cf. Ruch, op. cit., n. 27 ad art. 27 LAT), mais constitue une mesure conservatoire interdisant ou limitant la constructibilité de terrains pendant une certaine période (art. 46 LATC), aux fins d'établir des plans d'affectation ou de modifier ceux-ci. Il s'agit de garantir aux autorités chargées de l'aménagement du territoire la liberté de planifier et de décider, et d'éviter que des projets de constructions viennent entraver cette liberté (TF 1C_218/2020 du 23 juillet 2021 consid. 3.1). Cette mesure de "blocage" constitue, à l'instar des mesures conservatoires des art. 47 et 49 LATC une restriction à la garantie de la propriété, qui doit respecter les principes de la légalité, de l'intérêt public et de la proportionnalité (cf. notamment au sujet de ces dispositions AC.2016.0165 du 29 juin 2017). Cette mesure respecte ces exigences, notamment par la limitation temporelle à cinq ans prévue aux art. 27 LAT et 46 LATC. A la lumière des art. 26 al. 3 LAT et 42 et 43 LATC, une zone réservée destinée à empêcher toute construction dans son périmètre acquiert force obligatoire dès son approbation par l'autorité cantonale compétente. Elle déploie ses effets dès ce moment-là, étant rappelé que ses effets consistent à bloquer toute construction. Le délai de cinq ans de l'art. 46 LATC commence donc à courir dès l'approbation cantonale d'une zone réservée. Ce délai ne saurait être suspendu par un éventuel recours si l'on considère que, de toute façon, une interdiction de construire sera opposable à un éventuel recourant par l'application de l'art. 49 LATC. Il convient ainsi de constater que le dies a quo du délai de cinq ans de l'art. 46 LATC débute dès l'approbation de la zone réservée par l'autorité cantonale compétente, nonobstant un éventuel recours déposé à son encontre. c) Dans le cas présent, l'enquête publique a eu lieu du 22 avril au 22 mai 2017. Le Conseil communal a ensuite adopté la zone réservée litigieuse le 27 février 2018, respectivement le 25 juin 2019, à l'issue d'une enquête publique complémentaire, soit

dans le délai de l'art. 44 LATC. La recourante n'ayant pas déposé de demande de permis de construire, la Municipalité n'a pas rendu à son égard de décision de refus fondée sur les art. 47 et 49 LATC. Ce n'est toutefois que le 16 mars 2020 que l'autorité cantonale intimée a approuvé la zone réservée, qu'elle a ensuite notifié aux opposants le 28 août 2020. Il ne ressort pas du dossier pour quelle raison cette prise de décision est intervenue dans un tel délai, ni pour quelle raison les décisions n'ont été notifiées aux opposants que plusieurs mois après. Ce retard n'apparaît pas de nature à modifier la date d'entrée en vigueur de la zone réservée litigieuse, mais pourrait en revanche avoir un impact lors d'une éventuelle prolongation de la durée de celle-ci, étant rappelé que si les cantons peuvent permettre une prolongation de la durée de la zone réservée, ce qu'a fait le droit vaudois (art. 46 al. 1 LATC), il faut que la nécessité d'une prolongation soit démontrée dans chaque cas concret et il ne serait pas admissible de fixer d'emblée à plus de cinq ans la durée d'une zone réservée, en faisant préventivement usage de la possibilité de prolonger (AC.2016.0420 du 6 juin 2017 consid. 2b). Dans le cas présent, il est ainsi constaté que le délai de cinq ans prévu à l'art. 46 LATC a commencé à courir dès l'approbation de la zone réservée litigieuse par l'autorité cantonale intimée, le 16 mars 2020. d) La recourante conclut à titre subsidiaire à la réforme de l'art. 4 du règlement de la zone réservée litigieuse (RZ). Cette disposition prévoit que la zone réservée déploie ses effets dès sa mise en vigueur par le Département compétent pour la période prévue par l'art. 46 LATC, à savoir 5 ans, prolongeable 3 ans aux conditions de l'art. 46 alinéa 1, LATC. Cette disposition se réfère à la procédure antérieure à la modification législative de la LATC, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2018. En effet, l'art. 61a aLATC prévoyait une procédure d'approbation en deux temps devant le département cantonal, d'abord préalable, puis définitive (cf. AC.2016.0221 précité), d'où la référence à une " mise en vigueur par le Département compétent " à l'art. 4 précité du règlement de la zone réservée litigieuse. Dans sa teneur en vigueur, la LATC ne prévoit plus une telle approbation en deux temps. L'art. 43 al. 3 LATC se limite à prévoir que le service cantonal constate l'entrée en vigueur du plan. Une telle constatation n'a pas de portée constitutive. Afin de lever toute ambiguïté à cet égard, il convient de réformer l'art. 4 al. 1 RZ comme suit: " la zone réservée déploie ses effets dès son approbation par le Département cantonal compétent pour la période prévue par l'art. 46 LATC, à savoir 5 ans, prolongeable 3 ans aux conditions de l'art. 46 alinéa 1, LATC" . Il n'y a en revanche pas lieu de donner suite à la conclusion subsidiaire de la recourante tendant à modifier cette disposition en tant qu'elle prévoit une possible prolongation de délai: une telle prolongation est expressément prévue par la loi. Dans la mesure où la réforme précitée ne donne pas suite aux conclusions de la recourante, elle ne modifie pas le sort du recours qui doit être rejeté.

E. 6

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et les décisions attaquées confirmées, sous réserve de la réforme de l'art. 4 al. 1 du règlement de la zone réservée. Vu le sort du recours, les frais de la cause sont mis à la charge de la recourante qui succombe (art. 49 LPA-VD et 4 du tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative: TFJDA; BLV 173.36.5.1). La Commune de Chardonne ayant procédé avec l'assistance d'un avocat, elle a droit à une indemnité à titre de dépens à la charge de la recourante qui succombe (art. 55 LPA-VD; art. 10-11 TFJDA).