

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 267/2019

Arrêt du 5 mai 2020

Ire Cour de droit public

Composition

MM. et Mme les Juges fédéraux Chaix, Président, Fonjallaz et Jametti.
Greffier : M. Kurz.

Participants à la procédure

A. _____ SA,
représentée par Me Elie Elkaim, avocat,
recourante,

contre

Département du territoire et de
l'environnement du canton de Vaud,
agissant par le
Service du développement territorial du
canton de Vaud,

Municipalité de St-Légier-La Chiésaz,
représentée par Me Denis Sulliger, avocat.

Objet

instauration d'une zone réservée cantonale,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du
canton de Vaud, Cour de droit administratif et
public, du 15 avril 2019 (AC.2018.0361).

Faits :

A.

A. _____ SA est propriétaire de la parcelle n° xxx de la Commune de Saint-Légier-La Chiésaz. Située au nord-est des villages de Saint-Légier et de La Chiésaz, la parcelle, d'une surface de 10'412 m², est colloquée en zone de villas secteur 3 selon le règlement communal sur le plan d'extension et la police des constructions, approuvé par le Conseil d'Etat le 13 mai 1983 (ci-après: le RC). Au mois de novembre 2017, un projet de construction portant sur sept bâtiments de logement avec parking souterrain a été mis à l'enquête. Il a suscité l'opposition du Service cantonal du développement territorial (ci-après : le SDT), lequel a mis à l'enquête, en février 2018, la création d'une zone réservée cantonale sur cette parcelle ainsi que la parcelle voisine n° yyy. Les deux propriétaires et la commune ont formé opposition. Le 31 mai 2018, la Municipalité de Saint-Légier-La Chiésaz (ci-après: la municipalité) a soumis un projet de zone réservée communale au SDT pour examen préalable, projet ne comprenant pas la parcelle n° xxx. Le SDT a préavisé favorablement à ce projet, sous réserve des zones réservées cantonales sur le territoire communal.

Par décision du 7 septembre 2018, le Département cantonal du territoire et de l'environnement (ci-après: le DTE) a levé les trois oppositions et a approuvé la zone réservée cantonale, selon l'art. 46 de la loi cantonale du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (dans sa version entrée en vigueur le 1er septembre 2018; LATC, RS/VD 700.11), sur les parcelles nos xxx et yyy. Compte tenu de la surcapacité d'accueil hors centre de la commune et du fait que l'issue de la zone réservée communale était encore incertaine, il existait un intérêt public important justifiant l'intervention cantonale afin de rendre les parcelles en cause provisoirement inconstructibles.

A. _____ SA avait effectué des investissements importants pour équiper le quartier, mais cela n'était pas déterminant.

B.

Par arrêt du 15 avril 2019, la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois a rejeté le recours formé par A. _____ SA et a confirmé la décision du 7 septembre 2018. La cour cantonale a considéré qu'une inspection locale n'était pas nécessaire. L'instauration d'une zone réservée cantonale était justifiée par la nécessité de redimensionner la zone à bâtir communale conformément aux exigences de l'art. 15 al. 2 LAT et à la mesure A 11 du Plan directeur cantonal. En l'espèce, la zone à bâtir de la commune de St-Légier-La Chiésaz représentait une capacité d'accueil de 910 habitants alors que son potentiel d'accueil à l'horizon 2036 était de 143 habitants. La zone réservée communale adoptée pour assurer un certain redimensionnement hors centre n'était pas nécessairement suffisante et son sort était encore incertain. Il n'y avait pas d'atteinte à l'autonomie communale et la zone réservée cantonale était correctement définie : la parcelle n° xxx, non construite, se trouvait en dehors du territoire urbanisé, dans un secteur comprenant bosquets et cordons boisés, proche d'autres parcelles ayant également fait l'objet d'une zone réservée cantonale. Elle se prêtait ainsi à un dézonage. Les investissements et travaux d'équipement réalisés par le propriétaire n'étaient pas décisifs à ce stade et pourraient être invoqués en cas de dézonage effectif. Le principe de la proportionnalité était respecté.

C.

A. _____ SA forme un recours en matière de droit public par lequel elle demande la réforme de l'arrêt cantonal en ce sens que la décision du DTE est annulée, subsidiairement en ce sens que la parcelle n° xxx est exclue de la zone réservée et reste soumise au RC. Plus subsidiairement, elle demande le renvoi de la cause à la cour cantonale pour nouvelle décision au sens des considérants. La cour cantonale renonce à se déterminer et se réfère à son arrêt. Le SDT conclut au rejet du recours. La Municipalité de St-Légier-La Chiésaz conclut à l'admission du recours. Les parties ont par la suite persisté dans leurs conclusions.

Considérant en droit :

1.

L'arrêt attaqué confirme l'institution d'une zone réservée, au sens de l'art. 27 LAT, sur le territoire communal. La jurisprudence y voit un processus de planification ordinaire et considère qu'il s'agit d'une décision finale au sens de l'art. 90 LTF (arrêts 1C 149/2018 du 13 septembre 2018 consid. 1.1; 1C 141/2014 du 4 août 2014 consid. 1.1 avec les références, publié in ZBI 116/2015 s. 194). Le recours est donc en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. La recourante a pris part à la procédure de recours devant la cour cantonale et est propriétaire d'une parcelle se trouvant dorénavant en zone réservée. Elle a ainsi un intérêt évident à l'annulation ou à la réforme de l'arrêt attaqué et dispose dès lors de la qualité pour agir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF.

En dépit de sa nature temporaire destinée à préserver une planification future, l'institution d'une zone réservée, à l'issue d'une procédure indépendante de planification, ne peut être assimilée à une mesure provisionnelle. Il en va de même lorsque le canton intervient comme en l'espèce en application de l'art. 134 LATC, à l'occasion de la délivrance d'un permis de construire. Dès lors, la limitation des griefs (art. 98 LTF) ne s'applique pas (ATF 105 la 223 consid. 2b p. 226; arrêts 1P.304/1994 du 2 février 1995 consid. 1a; 1C 551/2018 du 19 novembre 2019 consid. 1.2; 1C 16/2029 du 18 octobre 2019 consid. 1.2).

Il y a donc lieu d'entrer en matière.

2.

La recourante reproche en premier lieu à la cour cantonale d'avoir refusé de procéder à une inspection locale en s'estimant suffisamment renseignée par le dossier, alors que cette mesure lui aurait permis de se rendre compte concrètement des qualités de la parcelle, de son accessibilité et de son environnement largement bâti. Les données du guichet cartographique auxquelles se réfère l'arrêt attaqué ne seraient pas à jour puisque les villas jumelles construites sur les parcelles n os www et zzz n'y figurent pas. Toujours selon la recourante, l'arrêt attaqué fait plusieurs références aux circonstances locales, sans que celles-ci ne reposent sur une réelle connaissance des lieux, le dossier ne contenant d'ailleurs aucune photographie.

2.1. Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'être entendu comprend en particulier le droit pour le justiciable de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos. Cette garantie constitutionnelle n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que,

procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 p. 299 et les références citées).

2.2. Pour juger de l'admissibilité de la zone réservée, la cour cantonale disposait de l'ensemble des plans figurant au dossier, en particulier les projets de zone réservée communale et cantonale ainsi que divers plans permettant de se rendre compte de l'urbanisation existante. La recourante a pour sa part produit des documents relatifs à l'équipement du secteur, en particulier la création du chemin de desserte ainsi qu'une expertise sur les possibilités d'utilisation agricole de la parcelle, comprenant un exposé complet des caractéristiques du terrain et de nombreuses photos aériennes. La recourante a également produit une photo des lieux. Si l'extrait du guichet cartographique auquel se réfère l'arrêt attaqué ne mentionne pas les villas construites sur deux parcelles voisines, il n'en demeure pas moins que l'une des parcelles (n° www) était déjà construite auparavant et que l'autre était entourée de constructions existantes (n° zzz), ce qui justifiait le maintien de ces biens-fonds dans la zone à bâtir.

En définitive, l'ensemble de ces documents permettait à l'instance de recours de se faire une idée suffisamment précise des circonstances locales sans avoir à se rendre sur place. Le grief de violation du droit d'être entendu peut ainsi être rejeté.

3.

Sur le fond, la recourante se plaint d'une violation de l'art. 27 LAT et d'arbitraire en relation avec les art. 46 et 134 LATC (dans sa version en vigueur depuis le 1er septembre 2018, soit avant le prononcé du DTE). L'autorité intimée n'aurait pas tenu compte du fait que, selon l'expertise produite par la recourante, la parcelle ne peut être utilisée à des fins agricoles. Elle aurait aussi fait abstraction des investissements importants consentis par la recourante pour équiper le quartier, et de la démarche de la commune tendant à la création d'une zone réservée, préavisée favorablement par la DTE et qui ne comprend pas la parcelle de la recourante.

3.1. Selon l'art. 27 LAT, 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 (al. 1). Une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus; le droit cantonal peut prolonger ce délai (al. 2). En droit cantonal, l'art. 46 LATC prévoit que les communes ou le département peuvent établir des zones réservées selon l'art. 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 (al. 1). La procédure d'approbation est celle des plans d'affectation (al. 2). Quant à l'art. 134 al. 1 let. a LATC, il prévoit que dans les communes ayant un plan d'affectation et un règlement non conformes aux dispositions de la loi, ce plan et ce règlement s'appliquent avec la restriction suivante: dans les zones à bâtir, le département peut s'opposer à la délivrance d'un permis de construire s'il s'agit d'une zone manifestement trop étendue, ne répondant pas aux critères des articles 48 et 51; dans ce cas, l'Etat doit, dans les trois mois qui suivent son opposition, soumettre à l'enquête publique une zone réservée.

3.2. La mesure A11 du Plan directeur cantonal (PDCn) constate que, d'une manière générale, les réserves légalisées de terrains à bâtir sont réparties inégalement entre les communes, et que leur localisation ne répond plus aux critères actuels. Hors des centres, les réserves sont le plus souvent excédentaires. Les communes sont donc tenues de réviser leurs plans d'affectation dans les cinq ans suivant la 4ème adaptation du PDCn. Un tableau fixe la croissance totale maximale de 2015 à 2030 pour les périmètres compacts d'agglomération et de centre cantonal. Pour les cinq autres types d'espaces, il définit la croissance annuelle maximale: 1,7% pour les périmètres des centres régionaux, 1,5% pour les périmètres des centres locaux et les périmètres des localités à densifier, et 0,75% pour les villages et quartiers hors centre. La densité minimale des nouvelles zones d'habitation est également fixée, pour les mêmes périmètres. Les communes surdimensionnées ne peuvent délivrer de permis de construire tant qu'elles n'ont pas redimensionné leurs zones à bâtir si ceux-ci sont susceptibles d'entraver la mise en conformité des planifications ou que les terrains répondent aux qualités de surfaces d'assolement. Elles se fondent notamment sur

l'art. 77 LATC (dans sa version en vigueur jusqu'au 31 août 2018 - aLATC -, disposition reprise à l'art. 47 LATC) et peuvent planifier des zones réservées selon l'art. 46 aLATC. Le DTE peut aussi s'opposer à la délivrance d'un permis de construire si la zone à bâtir est manifestement trop étendue.

3.3. La recourante ne conteste pas que la zone à bâtir de la commune, telle que définie par le PGA

de 1983, est en l'occurrence largement surdimensionnée puisqu'elle représente une capacité d'accueil hors centre de 910 habitants alors que le potentiel de croissance pour 2036 est de 143 habitants. L'autorité communale a, dans ce contexte, l'obligation de réviser sa planification dans un délai échéant au mois de juin 2022, conformément au PDCn et à l'art. 15 al. 2 LAT. On se trouve donc dans une situation où une adaptation de la planification s'impose, au sens de l'art 27 al. 1 LAT. Au demeurant, l'intention de la commune de satisfaire à cette obligation ressort clairement de son propre projet de zone réservée. Celui-ci concerne plusieurs secteurs distincts non construits situés en périphérie, ou constituant de larges espaces sans constructions à l'intérieur de la zone à faible densité. Le périmètre comprenant la parcelle de la recourante est situé à la limite de la zone constructible, en dehors du périmètre compact de l'agglomération Rivelac selon la fiche B11 du PDCn. Compte tenu des caractéristiques du territoire communal, qui comprend notamment une vaste zone à bâtir de faible densité hors centre, cette définition n'apparaît pas

critiquable. La parcelle de la recourante se trouve dans l'un des secteurs situés en périphérie, et qui présente de nombreux décrochements en raison de la présence de parcelles déjà construites. La parcelle en question ne comporte quant à elle aucune construction et peut dès lors logiquement être rattachée au secteur de zone réservée. Il y a d'autant plus d'intérêt à étendre cette zone que le travail de redimensionnement auquel est tenue la commune se révèle important. Le fait que la commune ait accordé un permis de construire et n'entende pas déclasser la parcelle en question n'est pas non plus pertinent: à ce stade, rien ne permet d'affirmer que la surface de zone réservée communale suffira aux déclassements nécessaires.

Contrairement à ce que soutient la recourante, il est indifférent que le bien-fond ne se prête pas à une utilisation agricole. La commune doit en effet rechercher les territoires susceptibles de ne plus répondre à la définition de l'art. 15 LAT. Dans ce cadre, les critères posés par le droit fédéral et le PDCn sont notamment la situation des terrains par rapport au milieu densément construit, les possibilités de densification, l'accessibilité (en particulier la desserte en transports publics et les équipements). La qualité des sols et les surfaces d'assolement ne constituent qu'un des critères (art. 15 al. 3 LAT) mais l'autorité planificatrice peut aussi, compte tenu des exigences de réduction qui s'imposent à elle, être amenée à déclasser des terrains n'ayant aucune vocation agricole.

Telle qu'elle est définie, la zone en question respecte les exigences de l'art. 27 LAT et il ne saurait y avoir arbitraire dans l'application du droit cantonal d'exécution, la question des investissements réalisés par la recourante devant être examinée en lien avec la garantie de la propriété.

4.

La recourante invoque ensuite le principe de la bonne foi (art. 9 Cst.), Elle reproche au DTE de n'être pas intervenu lorsque les travaux d'équipement ont été réalisés avec le soutien de la commune. Elle soutient qu'elle pouvait en déduire que sa volonté de construire était compatible avec la zone à bâtir, ce d'autant que le canton avait appuyé son projet quelques mois seulement avant le dépôt de la demande d'autorisation de construire.

Le grief ne figurait pas dans le recours cantonal et n'a dès lors pas été traité dans l'arrêt attaqué. Il s'agit d'une argumentation nouvelle de nature constitutionnelle; en soi, une telle argumentation pourrait être recevable dans la mesure où elle est suffisamment motivée (art. 106 al. 2 LTF) et où l'instance précédente disposait d'un plein pouvoir d'examen et appliquait le droit d'office (cf. ATF 142 I 155 consid. 4.4.6 p. 159). En l'occurrence toutefois, une telle argumentation dépend de faits également nouveaux (art. 99 al. 1 LTF), soit notamment l'attitude de l'administration cantonale lors de la procédure d'équipement de la parcelle en 2013/2014. La question de la recevabilité du grief peut néanmoins demeurer indécise, celui-ci apparaissant mal fondé.

4.1. 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 (ATF 136 I 254 consid. 5.2 p. 561). 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. (ATF 138 I 49 consid. 8.3.1 p. 53 et les arrêts cités). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erroné 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 (ATF 143 V 95 consid.

3.6.2 p. 103; 137 I 69 consid. 2.5.1 p. 72).

4.2. Le SDT relève qu'aucun élément du dossier ne fait apparaître que la recourante aurait reçu des assurances de la part des autorités cantonales quant à la réalisation de ses projets de construction. La recourante n'évoque quant à elle qu'une absence d'opposition, dans un dossier d'autorisation de construire qui était alors de la compétence exclusivement communale. Dans ces circonstances, le simple silence de l'autorité cantonale dans un dossier d'équipement ne pouvait impliquer aucune garantie quant au maintien de la parcelle en zone constructible. Sur ce point précis, il n'est pas contesté que la commune a été rendue attentive dès 2009 au fait que sa zone à bâtir était surdimensionnée. On ne saurait donc reprocher au DTE une attitude contradictoire. L'art. 134 LATC permet expressément à l'instance cantonale d'intervenir au moment de l'octroi d'un permis de construire, quelle que soit l'attitude de la commune à cet égard. Dans la mesure où il est recevable, le grief doit être écarté.

5.

Invoquant le principe de la proportionnalité, la recourante estime que la pesée d'intérêts exigée par l'art. 3 OAT n'aurait pas été effectuée correctement. L'intérêt lié à la rationalisation de l'espace constructible ne serait pas concret puisque le canton a approuvé la zone réservée communale qui ne comprend pas la parcelle de la recourante; celle-ci se trouverait dans un secteur largement bâti et son inclusion dans la zone réservée irait au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but visé. La zone réservée devrait s'étendre en priorité aux parcelles dont les propriétaires n'ont pas manifesté la volonté de construire.

5.1. L'établissement d'une zone réservée répond à un intérêt public lorsqu'il y a lieu de modifier un plan d'aménagement, que celui-ci soit ou non conforme au droit (RUCH, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [éd.], Praxis Kommentar RPG, Nutzungsplanung, 2016, n° 31 ad art. 27). Il n'est pas nécessaire (au contraire de ce que prévoient les dispositions sur l'effet anticipé négatif des plans) que l'autorité ait déjà une idée précise de la manière dont elle entend redéfinir la zone à bâtir puisque, comme on l'a vu, cela ne découle pas d'une simple intention de sa part, mais d'une obligation résultant directement de l'art. 15 al. 2 LAT, puis du PDCn. La mesure contestée constitue la première étape de ce processus obligatoire. 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 (RUCH, in: Aemisegger/Kuttler/ Moor/Ruch, op. cit. n° 30 ad art. 27). La règle de la nécessité est également respectée lorsque la zone réservée correspond au périmètre concerné par l'obligation de planifier.

5.2. En l'occurrence, l'institution d'une zone réservée s'étendant à l'ensemble des surfaces non encore construites situées hors centre doit permettre 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. Le fait que la parcelle de la recourante soit exclue de la zone réservée communale n'apparaît pas pertinent puisque la démarche de l'autorité cantonale tend précisément à compléter la zone réservée communale jugée insuffisante au regard de l'importance du surdimensionnement de la zone constructible hors centre. Le principe d'égalité de traitement empêche, dans ce cadre, 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. Contrairement à ce que soutient la recourante, sa parcelle ne peut être considérée comme faisant partie d'un secteur largement construit (consid. 3.3). De par sa situation, sa dimension importante et l'absence de construction, la parcelle de la recourante se prête en soi à un éventuel dézonage et permettra à la commune de disposer d'une marge d'appréciation suffisante. Le grief doit être écarté.

6.

La recourante invoque les art. 26 et 36 Cst. (garantie de la propriété). Elle relève que la mesure litigieuse équivaut à une interdiction de construire et qu'elle ne serait pas justifiée par un intérêt public suffisant.

6.1. La garantie de la propriété, ancrée à l'art. 26 al. 1 Cst., peut être restreinte aux conditions fixées à l'art. 36 Cst. La restriction doit ainsi notamment être justifiée par un intérêt public (al. 2) et respecter le principe de la proportionnalité (al. 3). Ce 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 p. 173; 135 I 233 consid. 3.1 p. 246). 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 p. 173; 135 I 176 consid. 6.1 p. 181; 132 II 408 consid. 4.3 p. 415). Tel est notamment le cas lorsque le litige porte sur la délimitation des

zones d'affectation, y compris lorsqu'il s'agit de zone réservée (ATF 113 la 444 consid. 4b/ba p. 448; arrêt 1C 149/2018 du 13 septembre 2018 consid. 2.3).

6.2. L'intérêt public visant à préserver la marge de manoeuvre de l'autorité communale en vue de la redéfinition de la zone à bâtir est, comme on l'a vu, suffisant. La recourante paraît avoir consenti des investissements importants en procédant à des travaux d'équipement de l'ensemble du secteur, puis en mettant à l'enquête son projet de construction. Il s'agit certes de circonstances dont l'autorité devra le cas échéant tenir compte en procédant au remaniement de sa zone constructible, mais cela ne justifie pas de renoncer à cette mesure, dont il convient de rappeler qu'elle est limitée dans le temps. L'atteinte subie par la recourante n'est donc que temporaire et l'on ne saurait affirmer à ce stade que les investissements réalisés seraient définitivement perdus. Le grief doit donc lui aussi être écarté.

7.

La recourante invoque ensuite l'autonomie communale. L'intervention du canton ne pourrait avoir lieu que comme *ultima ratio* lorsque la commune refuse de se conformer à son obligation de planifier (art. 11 LATC). Rien ne permettrait de penser que tel serait le cas en l'espèce puisque la commune a déjà élaboré un projet de zone réservée dont elle a délibérément exclu la parcelle de la recourante au terme d'une pesée complète des intérêts. Selon la jurisprudence cantonale, les art. 133 et 134 LATC ne s'appliqueraient plus après la période suivant l'entrée en vigueur de la LATC. La commune, qui acquiesce aux conclusions du recours, semble appuyer ce point de vue.

7.1. La jurisprudence cantonale mentionnée par la recourante, selon laquelle l'intervention de l'autorité communale n'aurait été prévue qu'à l'échéance du délai initial fixé par la loi pour établir les plans d'affectation, se rapporte en réalité à la procédure préalable prévue à l'art. 133 LATC qui exigeait l'adoption ou l'adaptation par les communes de plans d'affectation dans un certain délai après l'adoption de la loi. Cette jurisprudence ne dit rien en revanche sur l'application du seul art. 134 LATC dans le cas, toujours d'actualité, de l'octroi d'un permis de construire alors que la zone à bâtir est comme en l'espèce surdimensionnée. De la même manière, l'art. 36 al. 2 LAT visait à l'origine les mesures destinées à permettre l'adoption d'une planification conforme à la loi de 1979, mais la jurisprudence admet l'application de cette disposition aux nouvelles adaptations de la planification exigées par la loi, tel que cela peut être le cas pour la révision partielle de 2012 de la LAT (arrêt 1C 551/2018 du 19 novembre 2019 consid. 2.2). La recourante ne démontre, cela étant, aucune application arbitraire de la disposition de droit cantonal.

7.2. Selon l'art. 50 al. 1 Cst., l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Dans le canton de Vaud, les communes jouissent d'une autonomie maintes fois reconnue lorsqu'elles définissent, par des plans, l'affectation de leur territoire, et lorsqu'elles appliquent le droit des constructions (art. 139 al. 1 let. d Cst./VD; cf. arrêt 1C 298/2017 du 30 avril 2018 consid. 3.1.1). L'art. 46 LATC prévoit que la zone réservée peut être adoptée par la commune ou par l'Etat. Ce dernier dispose par ailleurs d'une compétence expressément prévue à l'art. 134 al. 1 let. a LATC pour intervenir à l'occasion d'un permis de construire. Cette disposition, qui implique une intervention dans l'urgence, n'exige nullement que la commune ait été préalablement mise en demeure de modifier son plan d'affectation, comme cela est prévu à l'art. 11 LATC.

L'autorité cantonale a ainsi agi en vertu d'une compétence propre, la mesure litigieuse ayant précisément pour but de préserver - et non de limiter - la liberté d'appréciation dont bénéficie la commune dans le redimensionnement de sa zone à bâtir. Il n'y a donc pas d'atteinte à l'autonomie communale.

8.

La recourante invoque enfin le principe d'égalité de traitement (art. 8 al. 1 Cst.). Elle relève que les propriétaires des parcelles n os www, zzz et vvv ont obtenu des permis de construire quelques mois auparavant, sans que le DTE n'ait formulé d'objection et alors que le surdimensionnement de la zone à bâtir était déjà bien connu. Les propriétaires en question auraient ainsi bénéficié des investissements consentis par la recourante elle-même. La cour cantonale n'aurait ni traité ni instruit cette problématique. Dans ses écritures ultérieures, la recourante mentionne encore d'autres parcelles représentant quelque 70'000 m² qui se prêteraient davantage à une mise en zone réservée.

8.1. Une décision viole le principe de l'égalité de traitement consacré 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 réglementer ou qu'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 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. L'inégalité de traitement apparaît ainsi comme une forme particulière d'arbitraire, consistant à traiter de manière inégale ce qui devrait l'être de manière semblable ou inversement (ATF 141 I 153 consid. 5.1 p. 157; 140 I 77 consid. 5.1 p. 80; 134 I 23 consid. 9.1 p. 42).

8.2. Si elle évoquait dans son recours cantonal la situation de parcelles voisines en rapport avec les investissements d'équipement qu'elle a effectués, la recourante ne se plaignait pas expressément d'une inégalité de traitement. La cour cantonale ne peut donc se voir reprocher de ne pas avoir statué spécifiquement sur ce point.

8.3. Comme le relève le SDT, la parcelle n° www était déjà occupée par une construction, ce qui compromettait d'emblée un déclassement; la parcelle n° zzz était quant à elle entourée de constructions, ce qui justifiait aussi de renoncer à l'instauration d'une zone réservée. La parcelle n° www se situe dans le prolongement des deux précitées et le projet qui y a été autorisé avait été mis à l'enquête en 2014, soit avant la mise sur pied du système de surveillance cantonale des permis de construire. La parcelle en question est au demeurant d'une surface nettement moindre que celle de la recourante et présente de ce fait moins d'intérêt en vue d'une réduction de la zone à bâtir. Quant aux autres parcelles mentionnées par la recourante dans ses écritures ultérieures, elles ne font pas l'objet de demandes de permis de construire qui justifieraient l'intervention immédiate du canton sur la base de l'art. 134 LATC.

La recourante ne parvient dès lors pas à démontrer que les situations qu'elle évoque se rapprocheraient de la sienne au point de justifier un traitement identique. Elle perd au demeurant de vue que le département cantonal est intervenu à l'occasion de l'octroi d'un permis de construire, en application de l'art. 134 al. 1 let. a LATC et qu'il ne pouvait donc, dans ce cadre limité, imposer une zone réservée cantonale plus étendue. Le grief relatif à l'égalité de traitement doit donc, lui aussi, être écarté.

9.

Sur le vu de ce qui précède, le recours est rejeté. Conformément à l'art. 66 al. 1 LTF, les frais judiciaires sont mis à la charge de la recourante qui succombe. Il n'est pas alloué de dépens.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 4'000 fr., sont mis à la charge de la recourante.

3.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire de la recourante, au Département du territoire et de l'environnement du canton de Vaud, au mandataire de la Municipalité de St-Légier-La Chiésaz et au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public.

Lausanne, le 5 mai 2020

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Chaix

Le Greffier : Kurz