A1 15 18

ARRÊT DU 16 JUILLET 2015

Tribunal cantonal du Valais
Cour de droit public

Composition : Thomas Brunner, président ; Jean-Bernard Fournier et Christophe Joris, juges ; Ferdinand Vanay, greffier

en la cause

X_____, recourante, représentée par Maître M_____

contre

COMMISSION D'ESTIMATION EN MATIÈRE D'EXPROPRIATION, autorité attaquée, représentée par Maître N_____, et **ADMINISTRATION COMMUNALE DE O**_____, autre autorité, représentée par Maître P_____

(expropriation matérielle)

recours de droit administratif contre la décision du 15 décembre 2014

Faits

A. X_____ est propriétaire de la parcelle n° xxx1 du cadastre de la commune de O_____, d'une surface de 3203 m^2, sise au lieu-dit « A_____ », au nord de B_____ ; elle détient également une part de copropriété (1/5) portant sur le quart du n° xxx2 voisin, soit sur 50.35 m^2, où est érigé de longue date un chalet d'habitation doté d'une grange-écurie.

Selon le plan d'affectation des zones (ci-après : PAZ) et le règlement communal des constructions (ci-après : RCC), adoptés en 1994, ces parcelles étaient classées en zone constructible de petits chalets T3. Le 27 mai 2010, l'assemblée primaire de O_____ adopta des modifications du PAZ et du RCCZ qui rangeaient les n^{os} xxx1 et xxx2 en zone d'affectation différée A2. X_____ contesta en vain ce changement d'affectation que le Conseil d'Etat approuva le 21 mars 2012 ; la Cour de droit public du Tribunal cantonal rejeta le recours que forma la prénommée à l'encontre de cette nouvelle planification (ACDP A1 12 79 du 30 août 2012), laquelle entra en force.

B. Le 25 juin 2013, X_____ déposa auprès du Collège d'experts une requête en expropriation matérielle. Elle indiqua que le changement d'affectation des n^{os} xxx1 et xxx2, de zone constructible à zone différée soumise au régime de la zone agricole, portait gravement atteinte à son droit de propriété et constituait un déclassement ouvrant la voie à une indemnisation. Elle chiffrait celle-ci à quelque 478 242 fr., soit la dépréciation de 150 fr./m^2 à 3 fr./m^2 subie par les terrains qu'elle détenait en propriété. L'intéressée joignit à sa demande une trentaine de pièces destinées à étayer ses allégations ; il s'agissait en particulier de documents attestant la réalisation d'équipements dans le secteur de « A_____ » dans les années 1990 et 2000, au financement desquels X_____ avait été appelée à participer.

Les membres de la Commission d'estimation en matière d'expropriation (ci-après : la Commission), chargés d'examiner cette requête, procédèrent à une visite des lieux, le 2 avril 2014, en présence de la prénommée et de représentants de l'autorité communale. Les 6 février, 22 février et 4 avril 2014, celle-ci versa en cause, à la demande de la Commission, les pièces essentielles du dossier relatif à la modification du PAZ que le législatif communal avait adoptée en 2010, ainsi qu'un plan des équipements et un plan de situation du secteur de « A_____ ».

Le 14 mai 2014, la commune de O_____ releva que la réduction des zones à bâtir surdimensionnées que délimitait le PAZ de 1994 était nécessaire et ne constituait pas un déclassement. Elle en déduisit que le changement d'affectation touchant les biens-fonds de X_____ ne justifiait pas le versement d'une indemnité pour expropriation matérielle, ce d'autant moins que ces parcelles situées en périphérie de la zone à bâtir de B_____, dans un secteur pentu et peu construit, ne pouvaient pas être bâties dans un proche avenir, compte tenu des insuffisances de l'équipement et de l'entrée en vigueur de l'article 75b de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101) limitant la construction de résidences secondaires. Elle joignit à sa réponse notamment les copies de plusieurs pièces du dossier de modification du PAZ.

X_____ maintint ses conclusions, le 18 juin 2014, soulignant que ses biens-fonds n^os^ xxx1 et xxx2 étaient équipés et propres à la construction dès avant 2007 et que l'entrée en vigueur de l'article 75b Cst. cinq ans plus tard ne pouvait aucunement motiver la mesure de déclassement frappant ses parcelles.

C. Le 15 décembre 2014, la Commission rejeta la demande d'indemnisation pour expropriation matérielle et mit les frais de décision et de procédure, par 8122 fr., à la charge de X_____. Elle considéra que le PAZ de O_____ ne satisfaisait pas pleinement aux exigences de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700), même s'il avait été adopté plusieurs années après l'entrée en vigueur de cette loi. Elle se référa à cet égard au surdimensionnement qui caractérisait la zone à bâtir de cette commune et qu'étayaient certaines pièces du dossier relatif à la modification du PAZ (préavis du Service du développement territorial du 11 juillet 2011, rapport selon l'article 47 de l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire − OAT ; RS 700.1). Elle en déduisit que le changement d'affectation touchant les n^os^ xxx1 et xxx2 ne constituait pas un déclassement, mais un non-classement, soit une adaptation de la planification décidée en cohérence avec les principes de l'aménagement du territoire et qui ne donnait lieu, en règle générale, à aucune indemnisation. A la suivre, aucun motif exceptionnel ne justifiait de déroger à cette règle in casu, puisque les parcelles en cause n'étaient pas prêtes pour la construction et ne se trouvaient pas dans un secteur déjà largement bâti ; en outre, aucun argument tiré des principes de la bonne foi ou de l'égalité de traitement n'imposait pareille solution.

D. Le 29 janvier 2015, X_____ conclut céans, sous suite de dépens, principalement à l'annulation de cette décision et à l'admission de la requête d'indemnisation pour expropriation matérielle, dont le montant devait être fixé par la

Cour, subsidiairement au renvoi du dossier à la Commission pour nouvelle décision. Elle demanda également que les frais mis à sa charge par dite Commission soient revus et réduits.

A l'appui de ses conclusions, la prénommée réaffirma d'abord que le changement d'affectation des n^os^ xxx1 et xxx2 constituait un déclassement, contestant sur ce point l'avis de l'autorité précédente. Elle releva que le PAZ de O_____ avait été adopté longtemps après l'entrée en vigueur de la LAT, à la suite d'une procédure stricte et minutieuse, ce qui permettait de conclure que cette planification était conforme aux buts et exigences fixés par le droit fédéral de l'aménagement du territoire. Elle souligna d'ailleurs que de nombreuses habitations avaient été récemment érigées dans le secteur déclassé de « A_____ », ce qui démontrait que la zone était restée ouverte à la construction en dépit de son prétendu surdimensionnement. L'impossibilité de bâtir frappant désormais les n^os^ xxx1 et xxx2 était par conséquent une restriction du droit à la propriété qui devait être indemnisée. Ensuite, la recourante reprocha à la Commission d'avoir arbitrairement retenu que ces parcelles n'étaient pas prêtes à être bâties. Elle releva que les pièces déposées montraient de manière manifeste qu'elle avait été à réitérées reprises appelée à contribution par l'autorité communale pour l'équipement du secteur de « A_____ » ; lesdites parcelles devaient donc à l'évidence être considérées comme équipées et, partant, immédiatement constructibles. Rappelant sa participation régulière au financement des équipements de la zone, X_____ invoqua, en troisième lieu, une violation du principe de la confiance. Elle expliqua que la collectivité publique avait, en développant les équipements du secteur, créé un lien de confiance que le dézonage des n^os^ xxx1 et xxx2 avait brisé, ce qui justifiait une compensation financière pour la perte de valeur de ces biens-fonds. Enfin, la prénommée contesta les frais de décision et de procédure mis à sa charge, qu'elle qualifia d'exorbitants.

A titre de moyens de preuve, X_____ demanda l'édition du dossier complet de la Commission et de celui qui a conduit la Cour à rendre l'ACDP A1 12 79, ainsi que de la liste des permis de bâtir délivrés depuis cinq ans par la commune de O_____ en zone T3 différée et dans le secteur de « A_____ » ; elle proposa également une visite des lieux.

E. Le 26 février 2015, la commune de O_____ proposa de rejeter le recours et sollicita des dépens, se référant à l'opinion de la Commission, selon laquelle le changement d'affectation des n^os^ xxx1 et xxx2 constituait un non-classement ne donnant pas droit à une indemnité pour expropriation matérielle. Elle confirma que ces

parcelles n'étaient pas prêtes à être bâties, soulignant notamment qu'aucune servitude de passage ne permettait d'y accéder depuis la route la plus proche.

La Commission déposa son dossier, le 23 mars suivant, s'abstenant de toute détermination sur les griefs matériels du recours et observant que les frais de procédure et de décision mis à la charge de X_____ n'étaient pas excessifs compte tenu de la difficulté de la cause et du travail que son examen avait nécessité.

Deux jours plus tard, ces réponses furent transmises à la recourante, qui laissa échoir sans l'utiliser le délai ouvert pour déposer d'éventuelles remarques complémentaires.

Considérant en droit

1.1 Le recours est recevable (art. 63 et 42 de la loi du 8 mai 2008 sur les expropriations − LEx ; RS/VS 710.1 ; art. 72, 78 let. a, 79a let. c, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1 let. a, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6).

1.2 La Commission a déposé son dossier ; la demande de la recourante en ce sens est donc satisfaite (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA). Ce dossier est complet et comporte, en particulier, des photographies et plans qui permettent de se représenter les lieux, ainsi que les copies des pièces utiles du dossier d'homologation de la modification partielle du PAZ votée en 2010. La Cour peut donc non seulement renoncer à ordonner le dépôt de l'intégralité de ce dossier, mais aussi à inspecter les lieux, tous moyens de preuve qui apparaissent superflus. De même, il n'est pas nécessaire d'ordonner le dépôt de la liste des permis de bâtir délivrés depuis cinq ans par la commune de O_____ en zone T3 différée et dans le secteur de « A_____ », les faits que ce moyen est censé étayer n'étant pas déterminants pour l'issue de la cause (cf. infra consid. 3.3).

2.1 L'affaire porte principalement sur la question de savoir si le changement d'affectation des parcelles n^{os} xxx1 et xxx2, de zone constructible de petits chalets T3 à zone d'affectation différée A2, revêt les caractéristiques d'une expropriation matérielle susceptible de donner droit à une indemnisation. Ce changement est intervenu à la suite de la modification partielle du PAZ votée par l'assemblée primaire de O_____ en 2010, approuvée en Conseil d'Etat le 21 mars 2012 et entrée en force

après le rejet du recours que X_____ avait déposé auprès de la Cour de céans en cette matière (ACDP A1 12 79 du 30 août 2012).

2.2 Les dispositions fédérales réglementent sommairement l'expropriation matérielle, sans même la définir, et se bornent à poser le principe de l'indemnisation. En effet, l'article 5 alinéa 2 LAT ne fait que confirmer le principe fixé à l'article 26 alinéa 2 Cst. en prévoyant qu'une « juste indemnité est accordée lorsque des mesures d'aménagement apportent au droit de propriété des restrictions équivalant à une expropriation » (P. Zen-Ruffinen/C. Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, p. 581 ; v. aussi, en droit cantonal, art. 2 al. 2 et art. 61 LEx). La jurisprudence considère qu'il y a expropriation matérielle lorsque l'usage actuel d'une chose ou son usage futur prévisible est interdit ou restreint de manière particulièrement grave, de sorte que le lésé se trouve privé d'un attribut essentiel de son droit de propriété. Une atteinte de moindre importance peut aussi constituer une expropriation matérielle si elle frappe un ou plusieurs propriétaires de manière telle que, s'ils n'étaient pas indemnisés, ils devraient supporter, en faveur de la collectivité, une restriction par trop considérable et incompatible avec l'égalité de traitement. Dans l'un et l'autre cas, la protection ne s'étend à l'usage futur prévisible que dans la mesure où il apparaît, au moment déterminant, comme très probable dans un proche avenir ; par usage futur prévisible, on entend généralement la possibilité d'affecter à la construction l'immeuble concerné (ATF 131 II 728 consid. 2, traduit au JdT 2006 I p. 645 ; ATF 131 II 151 consid. 2.1 et 125 II 431 consid. 3a, cités p. ex. dans l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_787/2013 du 12 mai 2014 consid. 3.1 et 3.5.1 ; P. Zen-Ruffinen/C. Guy-Ecabert, op. cit., p. 584 ss).

2.3 Lors de l'examen d'une demande d'indemnisation pour expropriation matérielle qui fait suite à une modification de la planification, la jurisprudence distingue ordinairement le déclassement (Auszonung) et le refus de classement dans la zone à bâtir (Nichteinzonung). On parle de déclassement lorsqu'un bien-fonds classé dans une zone à bâtir est frappé d'une interdiction de construire (ATF 125 II 431 consid. 3b et 122 II 326 consid. 4c et les arrêts cités). Cela présuppose toutefois qu'au moment de l'entrée en force de la mesure de planification qui produirait, selon le propriétaire, l'effet d'une expropriation matérielle, la parcelle en question se trouvait comprise dans une zone à bâtir édictée conformément aux prescriptions de la législation fédérale en matière d'aménagement du territoire (ATF 122 II 326 consid. 4b et 118 Ib 38 consid. 2c ; P. Zen-Ruffinen/C. Guy-Ecabert, op. cit., p. 593 ; E. Riva, Commentaire LAT, n° 140 ad art. 5). Il y a en revanche refus de classement lorsque la modification

d'un plan, qui a pour effet de sortir une parcelle de la zone à bâtir où elle se trouvait auparavant, intervient pour adapter ledit plan aux exigences de la LAT, entrée en vigueur en 1980, et, partant, pour mettre en œuvre les principes du droit constitutionnel de l'aménagement du territoire (ATF 131 II 151 consid. 2.6).

2.4 En l'espèce, le PAZ de O_____ a été adopté en 1994, soit quelque 14 ans après l'entrée en vigueur de la LAT. La recourante en déduit que cette planification est conforme au droit fédéral de l'aménagement du territoire, que l'affectation originaire de ses parcelles à la zone à bâtir respecte les buts et exigences que fixe la LAT et que, par conséquent, le changement d'affectation entré en vigueur en 2012 constitue manifestement un déclassement, contrairement à ce qu'a retenu l'autorité précédente.

L'adoption du PAZ plusieurs années après l'entrée en vigueur de la LAT crée une présomption selon laquelle cette planification locale est conforme aux buts et principes d'aménagement qu'érige cette loi fédérale. Quoi qu'en dise la recourante, ce critère temporel n'est toutefois pas en soi déterminant ; seul l'est le contenu matériel du plan et son adéquation avec la LAT, singulièrement avec les buts et principes exposés aux articles 1 et 3 LAT et avec les règles régissant la zone à bâtir selon l'article 15 LAT. C'est la raison pour laquelle même une planification adoptée sous l'empire de la LAT, mais sans être matériellement conforme à aux exigences de celle-ci, est à considérer comme un refus de classer (ATF 131 II 728 consid. 2.3, JdT 2006 I p. 646 et citant l'ATF 122 II 326 consid. 5c in fine ; P. Zen-Ruffinen/C. Guy-Ecabert, op. cit., n° 1436 p. 597 s.). La jurisprudence a cependant précisé que, lorsqu'un plan satisfait dès son adoption aux exigences de la LAT et qu'il doit être ultérieurement adapté à de nouvelles conceptions ou circonstances, les changements d'affectation qui en découlent et qui restreignent le droit des propriétaires fonciers doivent être qualifiés de déclassements, cela même dans le cas où la réduction des zones à bâtir surdimensionnées serait justifiée sur la base de l'article 15 LAT. En d'autres termes, l'examen de la conformité matérielle d'un plan à la LAT doit se faire par rapport aux circonstances prévalant au moment de l'adoption de ce plan : il s'agit de distinguer les plans initialement non conformes à la LAT, dont la modification entraîne des refus de classer, de ceux qui sont originellement conformes mais que de nouvelles conceptions ou circonstances nécessitent d'adapter, entraînant alors des déclassements (ATF 131 II 728 consid. 2.3 à 2.5, JdT 2006 I p. 646 ss ; M. Hertig Randall, L'expropriation matérielle in T. Tanquerel/F. Bellanger (éd.), La maîtrise publique du sol : expropriation formelle et matérielle, préemption, contrôle du prix, Genève Zurich Bâle 2009, p. 127 ss).

En l'occurrence, il n'est pas possible de tenir la planification communale pour conforme aux buts et principes de la LAT dès le moment de son adoption en 1994. En effet, avec quelque 175 ha représentant plus de la moitié de la zone à bâtir communale, la zone de petits chalets T3 de B_____ est marquée par un surdimensionnement important, dont le rapport selon l'article 47 OAT témoigne quelque quinze ans plus tard. Celui-ci décrit en effet à cet endroit « une zone à bâtir extrêmement étendue » et indique expressément que ce surdimensionnement aurait pu ou dû être corrigé lors de la révision précédente du PAZ, justifiant la nécessité de réduire cette zone par l'affectation de terrains en zone différée (cf. rapport p. 33). Il mentionne en outre un coefficient d'agrandissement de 2.11 sur l'ensemble de la commune, ratio qui est bien supérieur si l'on considère uniquement la zone à bâtir du coteau ; or, un coefficient plus élevé que 2 témoigne déjà d'une capacité constructive surdimensionnée (cf. rapport p. 67 ss ; v. aussi ACDP A1 12 79 du 30 août 2012 consid. 5). Dès lors, il n'est pas possible d'admettre que la zone de petits chalets T3 de B_____ a été calibrée en fonction des prescriptions de l'article 15 LAT. Il s'ensuit que le classement en zone d'affectation différée de plusieurs secteurs auparavant rangés en zone de petits chalets T3 constitue un refus de classer, ainsi que l'a correctement retenu l'autorité précédente. Le principe veut que, dans une situation de ce genre, le droit à une indemnisation pour expropriation matérielle est limité à des situations exceptionnelles, dans lesquelles l'équité commande une solution différente (ATF 131 II 728 consid. 2.1, JdT 2006 I p. 645).

2.5 Tel peut être notamment le cas lorsque le droit de construire pouvait être très probablement et sans autre concrétisé dans un avenir proche (arrêt du Tribunal fédéral 1C_536/2011 du 15 août 2012 consid. 3.1). La recourante affirme qu'elle remplit les conditions de cette exception, ce qu'il convient de vérifier.

2.5.1 Avant de procéder à cette analyse, deux points méritent d'être exposés. D'abord, selon la jurisprudence précitée, le moment décisif pour juger du caractère immédiatement constructible des biens-fonds en cause est l'entrée en vigueur du changement d'affectation. In casu, la modification partielle du PAZ de O_____ est entrée en vigueur le 30 août 2012, soit à la date où la Cour a rejeté le recours que X_____ avait formé céans contre ladite modification, prononcé qui n'a pas été contesté par un recours au Tribunal fédéral. Il reste que les n^{os} xxx1 et xxx2 ont été provisoirement affectés à la zone réservée, dès le 18 septembre 2007, sur décision du conseil communal de O_____, d'où suit que la prénommée ne pouvait en principe plus concrétiser aucun projet de construction déjà à partir de cette date (art. 27 LAT et

19 de la loi concernant l'application de la LAT du 23 janvier 1987 − LcAT ; RS/VS 701.1). Il est équitable de considérer le 18 septembre 2007 comme moment déterminant pour l'examen des possibilités de bâtir, sinon l'usage de l'instrument de la zone réservée permettrait aux autorités chargées de l'aménagement du territoire d'empêcher de facto toute reconnaissance d'un cas d'expropriation matérielle, puisque les propriétaires fonciers se trouvent dans l'impossibilité formelle de bâtir pour plusieurs mois, voire plusieurs années, avant l'entrée en vigueur de la nouvelle planification. Ensuite, le n° xxx2 est en réalité déjà bâti d'un chalet d'habitation doté d'une grange-écurie. L'examen des possibilités de bâtir pour cette parcelle part ainsi de l'hypothèse où serait déposée une demande de permis pour un nouveau projet de construction.

2.5.2 La Commission est parvenue à la conclusion que les n^{os} xxx1 et xxx2 n'étaient pas prêts pour la construction, estimant que l'équipement de ces biens-fonds est insuffisant, aussi bien en termes d'accès que de raccordement aux différents réseaux (eau potable, eaux usées, électricité). Cette analyse résiste à l'examen. En effet, ces parcelles ne sont au bénéfice d'aucunes servitudes d'accès qui autoriseraient leur propriétaire à rejoindre la voie publique la plus proche, soit la route C_____, sise à moins d'une centaine de mètres en amont. L'assiette de la servitude existante en faveur de ces parcelles longe la limite nord du n° xxx3, oblique en direction de l'ouest, puis s'arrête à la limite avec le n° xxx4, à plus de 60 m de la voie publique (cf. plan de situation joint au recours et libellé sous pièce n° 20). Dans ces conditions, un projet de construction sur les n^{os} xxx1 et xxx2 n'aurait pas pu être autorisé avant qu'un accès ne soit juridiquement garanti jusqu'à la route C_____. Cette garantie n'existait pas au moment déterminant, ni à ce jour d'ailleurs. Aucun élément au dossier ne permet de retenir que la recourante était en passe d'y remédier. Au contraire, si elle souhaitait pouvoir rejoindre cette voie publique au plus près, il lui fallait compter avec la déclivité du terrain à cet endroit et le fait que la plupart des parcelles privées qui séparent ses biens-fonds de la route sont déjà bâties. Le tracé de cet accès et sa réalisation technique n'étaient ainsi pas sans poser plusieurs difficultés. Il s'agissait d'un écueil important qui n'était pas réglé et qui permet de considérer qu'à l'époque, la recourante n'était pas en mesure de concrétiser, dans un avenir proche et par ses propres moyens, le droit de construire fondé sur l'affectation des n^{os} xxx1 et xxx2 (pour un raisonnement similaire, cf. p. ex. ACDP A1 11 241 du 23 mars 2012 consid. 3b/cc).

Dès lors, la recourante se méprend lorsqu'elle prétend qu'elle aurait pu facilement obtenir un permis de bâtir si elle en avait fait la demande, sa situation n'étant

notamment pas comparable à celle d'un autre propriétaire ayant pu ériger plusieurs habitations sur des parcelles sises à proximité de la route et où le problème de l'accès à la voie publique ne se posait pas avec la même acuité. De même, sa participation régulière aux frais d'équipement du secteur de « A_____ » n'enlève rien au fait que l'accès des n^{os} xxx1 et xxx2 vers la voie publique n'est pas juridiquement garanti, en l'absence de servitudes. Sur cette base, c'est donc sans illégalité ni arbitraire que la Commission a retenu que les parcelles de la recourante n'étaient pas prêtes à être bâties dans un proche avenir au moment déterminant. Cette absence d'accès rend d'emblée superflu l'examen de l'état des autres équipements.

2.6 Ces circonstances ne permettent ainsi pas de conclure que la modification partielle du PAZ de O_____, en ce qu'elle touche à l'affectation des parcelles de la recourante, réalise les conditions d'une expropriation matérielle donnant le droit à une indemnisation.

3.1 X_____ justifie encore son droit à être indemnisée en invoquant le principe de la confiance. Elle affirme que l'attitude de la commune de O_____, qui avait plusieurs fois requis sa participation aux frais d'équipement du secteur de « A_____ » et autorisé la construction de nombreuses habitations dans ledit secteur, avait créé un lien de confiance, lui laissant penser que ses biens-fonds étaient constructibles. Elle soutient ne pas avoir à supporter les conséquences financières d'un revirement de l'administration communale et souligne qu'une absence d'indemnisation crée une injustice évidente.

3.2 Le droit à la protection de la bonne foi, qui découle directement de l'article 9 Cst., préserve la confiance légitime que le citoyen met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore que l'administré 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 que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (cf. p. ex. ACDP A1 14 205 du 16 janvier 2015 consid. 6.2.1, citant l'ATF 131 II 627 consid. 6.1).

3.3 Comme la Cour l'a déjà signalé dans son arrêt rejetant le recours déposé contre la modification partielle du PAZ de O_____ (cf. ACDP A1 12 79 précité consid. 6b), la recourante semble perdre de vue que même un terrain entièrement équipé ne donne aucunement droit à un classement en zone à bâtir (ATF 117 Ia 434 consid. 3g p. 439, que cite l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_311/2010 du 7 octobre 2010 consid. 7, dans une affaire valaisanne). Lier l'équipement d'un bien-fonds à une garantie de maintien de celui-ci en zone à bâtir ne correspond en outre pas à la définition de cette zone selon les prescriptions de l'article 15 LAT. Partant, les initiatives de l'exécutif communal menées en vue d'équiper une partie du secteur de « A_____ » ne pouvaient pas valoir assurance que les n^{os} xxx1 et xxx2 seraient maintenus en zone constructible, décision d'affectation par ailleurs du ressort de l'assemblée primaire, sous réserve de l'approbation par le Conseil d'Etat. Il en va de même des permis de bâtir qui auraient été délivrés en zone T3 différée, X_____ n'ayant, au demeurant, jamais concrétisé à ce point un projet de construction sur ses parcelles, de sorte qu'elle ne peut pas se fonder sur des promesses tangibles que l'administration communale lui aurait faites dans ce cadre. Quant aux indemnités de plus-value que la prénommée dit avoir versées à la commune, elles ne peuvent, elles non plus, assurer un classement en zone constructible. Leur rétrocession est d'ailleurs prévue selon des modalités ad hoc que fixe l'article 11 de la loi concernant la perception des contributions de propriétaires fonciers aux frais d'équipements et aux frais d'autres ouvrages publics du 15 novembre 1988 (RS/VS 701.6) ; la participation de la recourante aux frais d'équipements publics ne saurait dès lors valoir assurance quant à l'affectation de ses biens-fonds à la zone à bâtir ni, partant, servir à justifier une indemnisation pour expropriation matérielle en sus de ces rétrocessions, d'ailleurs limitées, qu'institue la législation spéciale. Sur le vu de l'ensemble de ces éléments, le refus d'indemniser la recourante ne heurte pas le principe de la confiance.

4.1 Enfin, X_____ conteste le montant des frais de décision et de procédure que la Commission a mis à sa charge. Ce montant a été fixé à 8122 fr., sur la base de décomptes qui recensent les activités déployées par les trois membres de ladite Commission, y compris la visite des lieux du 2 avril 2014, et le temps qui y a été consacré. A suivre la recourante, cette somme est exorbitante ; elle critique la manière dont ont été comptabilisées les heures de travail pour plusieurs des activités recensées.

4.2 Au chapitre 9 de la LEx, intitulé « Dispositions diverses », le législateur a prévu les articles 68 et 69, normes qui règlent en ces termes respectivement la rémunération des membres du collège d'experts et le régime des frais :

> **Art. 68 Rémunération**
> Les président, vice-présidents et membres du collège d'experts sont rémunérés selon un tarif fixé par le Conseil d'Etat.
>
> **Art. 69 Frais**
> [1] L'expropriant supporte les frais résultant de l'exercice du droit d'expropriation et de la procédure d'estimation. Ces frais sont consignés dans les décisions.
> [2] Dans la procédure d'estimation, les frais peuvent être mis totalement ou partiellement à la charge de l'exproprié s'il provoque des frais inutiles.
> [3] Les frais sont déterminés conformément aux dispositions de la loi fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives, en matière de droit public.
> [4] En cas d'expropriation matérielle, les frais sont mis à la charge du demandeur lorsque sa requête est déclarée irrecevable ou rejetée.

En application de l'article 68 LEx, le Conseil d'Etat a pris un arrêté du 5 novembre 2008 fixant les indemnités dues aux membres du collège d'experts en matière d'expropriation (ci-après : AIMEE ; RS/VS 710.110). Ce document règle le montant des indemnités dues pour les séances et les vacations (étude du dossier, travail préparatoire, mesure d'instruction, rédaction des décisions, etc. ; art. 1 al. 1), les montants forfaitaires alloués annuellement au président et aux deux vice-présidents du bureau de collège (art. 1 al. 2), les indemnités de déplacement (art. 2) et les autres frais tels que les frais de port, de télécommunications, de copies, etc. (art. 3).

En l'espèce, chacun des trois membres de la Commission a transcrit, pour ce qui le concerne, le détail de ces indemnités dans un décompte, en application des dispositions précitées. Les montants ainsi relevés − 1954 fr., 1656.40 fr. et 4511.60 fr. − représentent la somme de 8122 fr. qui a été mise à la charge de la recourante.

4.3 Pour le calcul des frais de décision, à la charge de l'exproprié lorsque comme en l'espèce sa requête d'indemnisation pour expropriation matérielle est rejetée (art. 69 al. 4 LEx), la loi renvoie aux dispositions de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives (LTar ; RS/VS 173.8) applicables en matière de droit public (art. 69 al. 3 LEx).

En son chapitre 2, intitulé « Dispositions spéciales applicables aux causes de droit public et des assurances sociales », la LTar comporte un article 3 libellé comme suit :

Art. 3 Frais

[1] Les frais comprennent les débours de l'autorité (al. 2) et l'émolument de justice (al. 3).

[2] Les débours de l'autorité comprennent les honoraires des experts, interprètes et traducteurs, les indemnités de déplacement et de présence et les autres dépenses nécessitées par la procédure engagée.

[3] L'émolument de justice (ci-après: émolument) est la taxe perçue en contrepartie de l'intervention de l'autorité saisie de la cause, couvrant en outre, forfaitairement, les frais de chancellerie et autres frais analogues.

Les articles 13 et 23 LTar précisent respectivement les critères généraux d'appréciation pour la fixation de l'émolument et les règles particulières valant en procédure devant les autorités administratives.

Art. 13 Critères d'appréciation

[1] L'émolument est fixé en fonction de la valeur litigieuse, de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la façon de procéder des parties, ainsi que de leur situation financière. Lorsque la valeur litigieuse ne peut être exprimée en chiffres, l'émolument est fixé d'après les autres éléments d'appréciation.

[2] Il oscille entre un minimum et un maximum arrêtés eu égard aux principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations.

[3] Lorsque des circonstances particulières le justifient, l'autorité peut majorer ces limites jusqu'au double et jusqu'au quintuple en matière pénale.

Art. 23 Procédures devant les autorités administratives

[1] Dans les affaires non pécuniaires, les autorités administratives perçoivent l'émolument suivant :

a) communes, districts, organes de l'administration cantonale, corporations et établissements de droit public de 50 à 600 francs;

b) départements de 50 à 800 francs;

c) Conseil d'Etat et autorité cantonale de surveillance des avocats de 50 à 1'000 francs.

[2] Dans les affaires pécuniaires, l'émolument peut atteindre le triple de ces montants.

4.4 La Cour constate que les frais décidés en l'espèce n'ont pas été fixés conformément aux règles susmentionnées de la LTar, mais sur la base des indemnités auxquelles a prétendu chacun des membres de la Commission qui semblent les avoir calculées selon les dispositions de l'AIMEE. Or, celles-ci visent à déterminer la rémunération de ces membres pour leurs activités ; elles sont en revanche étrangères au calcul des frais de décisions rendues par la Commission. En effet, le montant de la rémunération et celui des frais de décision doivent être clairement distingués, dans la mesure où le législateur les a soumis à des régimes différents (cf. art. 68 et 69 al. 3 LEx), lesquels instituent des règles de calcul particulières (cf. pour un cas similaire : ACDP A1 11 43 du 20 mai 2011). La Commission ne pouvait donc pas mettre à la charge de X_____ les montants additionnés des décomptes produits par chacun

de ses membres, sans vérifier au préalable que cette somme perçue à titre de frais de décision et de procédure respectait les réquisits qu'impose la LTar.

Cette vérification devait tenir compte des critères d'appréciation de l'article 13 alinéa 1 LTar. Le montant devait en outre se trouver entre un minimum et un maximum arrêtés selon les règles de l'article 23 LTar. Certes, en son alinéa premier, celui-ci ne précise pas dans quelle catégorie d'autorités ranger la Commission. Lorsqu'elle a été amenée à se déterminer sur cette question, sous l'empire de l'ancien droit, la Cour a appliqué par analogie le traitement prévu pour les départements (art. 23 al. 1 let. b LTar ; cf. p. ex. ACDP A1 10 74 du 2 juillet 2010 consid. 7b), mais elle a par la suite nullement exclu que la Commission, dont les décisions sont susceptibles de recours céans, puisse être hiérarchiquement assimilée au Conseil d'Etat (art. 23 al. 1 let. c LTar ; cf. ACDP A1 11 43 précité consid. 3b). En définitive, il appartenait ici à l'autorité précédente de décider sur quelle lettre de l'article 23 alinéa 1 LTar elle entendait se fonder pour déterminer la « fourchette » du montant de l'émolument qu'elle est autorisée à percevoir en matière d'expropriation matérielle. Il lui appartenait également de se prononcer sur la nature pécuniaire de l'affaire, lui permettant, le cas échéant, de majorer cet émolument, dans les limites de l'article 23 alinéa 2 LTar. Par ailleurs, dès lors que l'article 69 alinéa 3 LEx renvoie aux dispositions de la LTar « en matière de droit public », il ne peut être question d'appliquer ici l'article 16 LTar, qui prévoit un émolument dont le montant est indexé sur la valeur litigieuse de la cause et qui ne concerne, en effet, que les contestations civiles.

A cet émolument pouvaient être ajoutés les débours de la Commission. Sur la base des décomptes produits céans, ceux-là comprennent d'une part des frais de déplacement et d'autre part divers autres frais de dossier, de port ou de copies. La détermination de ces débours devait respecter les articles 9 et 11 LTar.

4.5 Il ressort des considérants précédents qu'in casu, jamais les règles et principes de la LTar n'ont été appliqués par l'autorité précédente pour déterminer le montant des frais de la décision qu'elle a rendue. Dans ces conditions, la Cour est d'avis que, sur cette question précise, il convient de renvoyer l'affaire à la Commission pour que celle-ci statue sur cette base, pour la première fois. Dans la mesure où le montant des frais mis à la charge de la recourante ne figure pas dans le dispositif de la décision attaquée, celui-ci n'a pas à être annulé ; dite décision pourra ainsi faire l'objet d'un complément arrêtant le montant des frais.

5.1 Attendu ce qui précède, le recours est admis sur la question des frais, dans le sens du considérant 4.5 ; il est pour le reste rejeté et le refus de toute indemnité pour expropriation matérielle est confirmé (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

5.2 Vu l'issue du litige, les frais de la cause doivent être mis, pour partie, à la charge de la recourante et remis pour une autre (art. 89 al. 1 et 4 LPJA). La recourante, qui obtient partiellement gain de cause, a droit à une indemnité de dépens réduite (art. 91 al. 1 LPJA), à la charge de l'Etat du Valais, le point admis concernant le fonctionnement d'une autorité cantonale et non l'application du droit matériel lié à une œuvre entraînant expropriation (cf. ACDP A1 11 43 précité consid. 4b).

5.3 Sur le vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, et compte tenu des critères d'appréciation et des limites des articles 13 alinéa 1 et 25 LTar, l'émolument de justice est fixé à 1500 fr., débours compris (art. 11 LTar). Partiellement déboutée, la recourante supportera les deux tiers de ces frais, soit 1000 fr. Eu égard aux critères et limites des articles 27 alinéa 1 et 39 LTar, l'indemnité de dépens réduite est fixée à 1200 fr.

5.4 La commune de O_____ s'est adjointe les services d'un mandataire professionnel et sollicite des dépens. Néanmoins, selon l'article 91 alinéa 3 LPJA, aucune indemnité pour les frais de procédure n'est allouée, en règle générale, aux autorités et organismes chargés de tâches de droit public qui obtiennent gain de cause. En l'espèce, la Cour de céans doit s'en tenir à cette règle, la commune n'indiquant aucun motif justifiant d'y déroger (ACDP A1 13 329 du 15 novembre 2013 consid. 2.3).

Prononce

1. Le recours est partiellement admis au sens des considérant 4.5 et 5.1 et l'affaire renvoyée à la Commission pour décision complémentaire sur les frais ; le recours est pour le reste rejeté et le refus de toute indemnité pour expropriation matérielle est confirmé.

2. Les frais, par 1500 fr., sont mis pour les deux tiers à la charge de X_____, soit 1000 fr. ; il est renoncé à percevoir le solde.

3. L'Etat du Valais versera à X_____ une indemnité de dépens réduite de 1200 fr.

4. Le présent arrêt est communiqué à Maître M_____, pour la recourante, à la Commission d'estimation en matière d'expropriation, par Maître N_____, à Maître P_____, pour la commune de O_____, et au Conseil d'Etat.

Sion, le 16 juillet 2015.