

TCVS A1 09 207

Constructions (ATC) Cour de droit public du 21 mai 2010

Ordre de remise en état des lieux en raison de l'inexécution d'une clause accessoire d'un permis de bâtir

- Rejet d'un grief de nullité d'une clause accessoire (consid. 3a-b).
- Interprétation de la clause accessoire litigieuse: charge ou condition ?

Réf. CH :

Réf. VS : art. 51 LC, art. 44 OC, art. 45 OC

Wiederherstellungsverfügung wegen Nichterfüllens einer Nebenbestimmung zur Baubewilligung

- Nichtigkeit einer Nebenbestimmung verneint (E. 3a-b).
- Auslegung der umstrittenen Nebenbestimmung: Auflage oder Bedingung ?

Ref. CH :

Ref. VS : Art. 51 BauG, Art. 44 BauV, Art. 45 BauV

Faits

A. Le 13 novembre 1984, la Commission cantonale des constructions (CCC), qui exerçait alors des compétences de police des constructions parallèles à celles du Conseil communal, autorisa A. à construire une station de lavage d'automobiles sur l'actuelle parcelle 5927, folio 12, du cadastre de la commune de Z. Rangé en zone d'habitation de faible densité selon le règlement des zones auquel renvoie l'article 95 du règlement des constructions approuvé par le Conseil d'Etat le 24 octobre 1984, ce bien-fonds longe, au nord, la route principale 71; il est attenant, à l'ouest, aux parcelles n^{os} 5525 et 5910, au sud, à la parcelle n^o 5903 et, à l'est, à la parcelle n^o 5526. Il est bordé, sur son flanc ouest, d'un mur de protection anti-bruit de 3 mètres de haut et de 20 mètres 30 de long, dont l'aménagement avait été mis à l'enquête publique dans le Bulletin officiel (B.O.) en 2003.

B. Par demande publiée au B.O. n^o 52 du 29 décembre 2006, dame B., propriétaire et exploitante de la station de lavage, et son mari requièrent l'autorisation d'étendre les horaires d'ouverture de la station de lavage. Ce projet se heurta, le 14 février 2007, au refus du Conseil communal. Sur recours des requérants, le Conseil d'Etat annula cette décision le 14 novembre 2007. En bref, il jugea que la législation en matière de bruit permettait en soi de limiter les périodes d'exploitation de l'installation en cause, mais qu'une telle mesure devait reposer sur un examen complet des nuisances sonores existantes. Sur la base de cette décision, la commune de Z. invita B. à lui remettre une expertise de bruit. Ce dernier mandata le bureau d'ingénieur Y., qui rendit son rapport le 2 juillet 2008. Ses conclusions furent les suivantes :

Avec l'horaire d'ouverture actuel (7h - 20h en semaine et 9h - 20h les dimanches) et pour les emplacements ayant fait l'objet d'une détermination, les valeurs limites d'immission pour une zone de sensibilité au bruit de degré III sont respectées.

La prolongation de l'horaire d'ouverture en soirée jusqu'à 21h30 permet toujours de satisfaire les valeurs limites d'immission, mais avec des marges nettement plus faibles.

La paroi antibruit existante qui protège la villa de Monsieur V. (parcelle n^o 5525) est efficace. Il faudra toutefois la prolonger du côté sud pour protéger une éventuelle future construction sur la parcelle n^o 5910.

Cette étude n'a pas pris en compte les bruits de comportement tels que la musique des autoradios, les discussions à voix hautes, les vrombissements de moteurs. Pour limiter ces bruits qui sont particu-

lièrement gênants, il est nécessaire de rendre attentifs les utilisateurs aux nuisances causées, d'afficher clairement les restrictions éventuelles et de les faire respecter par des contrôles réguliers.

C. Entre-temps, le 6 juillet 2007, la police municipale de Z. avait constaté que des travaux non autorisés (aménagement de deux postes d'aspiration et de trois places de stationnement) étaient en cours de réalisation au sud de la station de lavage. Le 7 septembre 2007, le Conseil communal ordonna aux époux B. de régulariser cette situation par le dépôt d'une demande d'autorisation de construire, injonction à laquelle ils ne donnèrent pas suite. La commune leur adressa, le 1^{er} octobre 2007, un ordre de remise en état des lieux, à réception duquel ils sollicitèrent l'octroi d'un permis de construire, comme le permettait l'article 51 alinéa 4 lettre a de la loi sur les constructions du 8 février 1996 (LC; RS/VS 705.1).

Cette autorisation leur fut accordée le 8 septembre 2008. Fondée sur les conclusions de l'ingénieur Y., elle contenait la «réserve spéciale» suivante:

Prolongation de la paroi anti-bruit longeant les parcelles n^{os} 5910 et 5911 jusqu'au trait limite séparant les parcelles n^{os} 5527 [recte: 5927] et 5903.

D. Le 26 mars 2009, les époux V., propriétaires de la parcelle voisine n^o 5525, exigèrent de la municipalité qu'elle ordonnât l'arrêt immédiat de l'exploitation de la station-lavage, au motif que l'ouvrage auquel se rapportait la réserve spéciale n'avait pas été réalisé. Le 15 mai 2009, le Conseil communal signifia à aux époux B. un nouvel ordre de remise en état des lieux, qui leur impartissait un délai de 90 jours pour prolonger la paroi anti-bruit longeant les parcelles n^{os} 5910 - 5911 jusqu'au trait limite séparant les parcelles n^{os} 5927 - 5903, sous commination d'une exécution par substitution.

E. Le 17 juin 2009, les époux B. déférèrent cette décision au Conseil d'Etat, en signalant d'abord que la décision communale du 15 mai 2009 ne pouvait pas concerner le mari, car la station-lavage appartenait à l'épouse, qui en était également l'exploitante. Sur le fond, ils contestèrent la validité de la réserve spéciale, à leur avis dépourvue de base légale, prévue par la décision du 8 septembre 2008: une autorisation de construire pouvait être assortie de trois types de clauses accessoires bien précises (conditions, termes et charges). La réserve litigieuse n'entraînait dans aucune de ces catégories. Les recourants alléguèrent

qu'au demeurant, aucun délai d'exécution ne leur avait été imparti le 8 septembre 2008. Or, de bonne foi, et au vu des conclusions du rapport de l'ingénieur Y., ils avaient compris ladite clause comme une faculté que s'était réservée l'autorité communale de réexaminer la situation en cas de construction sur la parcelle n° 5910 et, le cas échéant, de leur imposer alors le prolongement de la paroi anti-bruit. Toute autre interprétation de cette clause accessoire les aurait amenés à recourir contre la décision du 8 septembre 2008, ce qu'ils n'avaient pas fait. Ainsi, le Conseil communal devait rendre une nouvelle décision s'il entendait les obliger à construire sans délai cet ouvrage. Même dans cette hypothèse, une telle obligation était disproportionnée et ne répondait à aucun intérêt public: l'ingénieur Y. avait, en effet, démontré que les exigences découlant de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814.41) étaient respectées. Enfin, les recourants invoquaient une violation de l'article 51 LC qui, selon eux, leur permettait de régulariser la situation par le dépôt d'une nouvelle demande, possibilité que le Conseil communal s'était abstenu à tort de leur rappeler. De surcroît, cette disposition n'autorisait que la démolition des installations érigées sans droit. Elle ne pouvait en aucun cas justifier une mesure «positive» à laquelle s'apparentait l'ordre de prolonger la paroi anti-bruit. Quant au délai arrêté en l'espèce – 90 jours -, il était irréaliste compte tenu de la procédure d'autorisation de construire qui devait nécessairement précéder la réalisation proprement dite de l'ouvrage.

Le 30 septembre 2009, le Conseil d'Etat rejeta le recours. Il jugea que la décision du 15 mai 2009 avait à juste titre été notifiée aux deux recourants: d'une part, les travaux préparatoires révélaient que le destinataire d'un ordre de police des constructions fondé sur l'article 51 LC était l'auteur du trouble, même si ce texte mentionnait uniquement le propriétaire ou le titulaire d'un droit de superficie. D'autre part, les époux B. étaient les titulaires de l'autorisation de construire du 8 septembre 2008 et, à ce titre, nécessairement concernés par la remise en état des lieux dont il s'agissait. Sur un plan formel, le Conseil d'Etat jugea aussi que la décision querellée ne pouvait pas mentionner la possibilité de déposer un permis de régularisation, puisque celui-ci avait d'ores et déjà été sollicité par les recourants et délivré par le Conseil communal. La réserve spéciale décidée simultanément à cette régularisation antérieure devait être qualifiée de condition, de laquelle dépendait l'existence de l'autorisation délivrée le 8 septembre 2008. La paroi anti-bruit n'ayant pas été érigée, la seule mesure envisageable pour rétablir une situation conforme au droit au sens de

l'article 51 alinéa 3 LC était bien celle décidée par le Conseil communal, soit l'ordre d'aménager cet ouvrage, sous peine d'exécution par substitution. Cette réalisation ne supposait pas la mise en œuvre d'une procédure d'autorisation de construire: la légalité du prolongement litigieux de la paroi anti-bruit avait déjà été examinée lors de la délivrance du permis du 8 septembre 2008, entré en force. Pour ce motif, la validité de la clause accessoire qu'il contenait ne pouvait plus être discutée par les recourants. Au demeurant, il eût appartenu à ces derniers de dissiper leurs doutes quant au caractère impératif et immédiat de cette clause accessoire en s'adressant en temps utile à l'autorité communale.

F. Le 6 novembre 2009, les époux B. portèrent leur cause devant la Cour de droit public du Tribunal cantonal, en concluant à l'annulation de ce prononcé du Conseil d'Etat. A l'appui de leur recours, ils maintenaient que l'ordre de remise en état des lieux devait mentionner la possibilité de régulariser la situation par le dépôt d'une demande subséquente d'autorisation de construire. A les entendre, la LC ne prévoyait pas la possibilité d'assortir les autorisations de construire de réserves: la clause accessoire litigieuse serait ainsi frappée de nullité. Sa formulation ambiguë aurait induit en erreur le mari, dont la bonne foi méritait d'être protégée. Les recourants dénonçaient le caractère disproportionné de l'ordre de remise en état des lieux et l'absence d'intérêt public à l'exécuter, étant donné que le prolongement du mur anti-bruit, ouvrage dont le coût avoisinerait 40'000 fr., n'aurait de sens qu'une fois la parcelle n° 5910 bâtie. Ils contestaient enfin que l'article 51 LC permît à l'autorité compétente d'imposer la réalisation d'un second ouvrage destiné à rendre le premier conforme au droit, cette disposition n'autorisant, de soi, que la destruction d'un ouvrage non autorisé.

Le 27 novembre 2009, le Conseil d'Etat proposa le rejet du recours. Le Conseil communal de Z. fit de même le 3 décembre 2009, en émettant toutefois des réserves sur la recevabilité de l'écriture des recourants, qu'il jugeait insuffisamment motivée. Le 21 décembre 2009, cette autorité versa en cause une expertise acoustique établie le 14 décembre 2009 par l'ingénieur W, dans laquelle on peut lire notamment:

9. D'une manière générale, les valeurs limites d'immissions pour la zone de sensibilité en question sont-elles respectées ?

Comme retenu dans le chapitre 5, les valeurs limites d'immissions selon l'OPB ne sont pas à considérer comme significatives. Ainsi, l'éva-

luation doit se faire en référence à la gêne constatée sur les lieux. Une gêne sensible correspond aux valeurs limites d'immissions, une gêne, aux valeurs de planification.

Le dimanche, pour le lieu de détermination n° 5910, les immissions de bruit peuvent être considérées comme sensiblement gênantes, pour les autres lieux avoisinés à la station (n° 5525, n° 5911 et n° 5903) comme gênantes. Pour les jours de la semaine, où le niveau de bruit de la route sera plus élevé en raison du taux augmenté des véhicules bruyants ($\Delta L = +2.5$ dB (A) p. ex. par les camions), les immissions de bruit peuvent être qualifiées comme gênantes.

Par analogie aux valeurs limites de l'OPB, les valeurs limites d'immissions sont dépassées auprès du lieu de détermination n° 5910 et respectées auprès des autres lieux de détermination.

10. Dans la négative, des mesures peuvent-elles être prises pour respecter lesdites valeurs d'immissions ?

Un assainissement est possible dans la mesure où cela est réalisable sur le plan de la technique et de l'exploitation et économiquement supportable.

11. Si oui, lesquelles ?

Au niveau de la construction, la prolongation de la paroi anti-bruit existant d'environ 7 m vers le sud permet de supprimer la gêne sensible produit par la station de lavage.

Au niveau de l'exploitation une réduction des heures d'exploitation et particulièrement le dimanche permet de respecter les valeurs limites analogues. L'aspect économique de cette mesure n'est pas traité, vu le manque de données de base.

Conclusions

[...]

La présente expertise montre que la station de lavage, exploitée pendant 7 jours de la semaine, gêne sensiblement la population dans son bien-être. Cette gêne existe uniquement pour le lieu de détermination n° 5910, une parcelle actuellement non construite. L'expertise montre que des mesures peuvent être prises pour supprimer cette gêne. Vu que la parcelle n'est pas encore construite, la mise en œuvre de cette mesure [ne sera] que nécessaire au moment de l'élévation d'une construction sur ladite parcelle.

Dans leur réplique du 23 décembre 2009, les recourants alléguèrent que le règlement de police de la commune de Z., modifié par le Conseil général en décembre 2009, interdisait d'exploiter la station de lavage le dimanche. Il n'était dès lors plus nécessaire de prolonger la paroi anti-bruit, l'expertise précitée ayant posé qu'une telle restriction réglait définitivement le problème des nuisances sur la parcelle n° 5910. Ils critiquèrent certains aspects du rapport acoustique et maintinrent pour le reste les griefs développés dans leur écriture du 6 novembre 2009. Les recourants modifièrent toutefois leurs conclusions, qui se présentent désormais comme suit:

Principalement:

1. Le recours est admis.
2. La décision du Conseil d'Etat du 30 septembre 2009 est annulée.
3. Tous les frais et dépens sont à la charge de l'intimé.

Subsidiairement:

1. Le recours est admis;
2. La décision du Conseil d'Etat du 30 septembre 2009, respectivement de la Municipalité de Z. est modifiée comme suit:

«Il est imparti à Mme B. un délai de 90 jours dès le début de la construction d'une habitation sur la parcelle n° 5910 pour prolonger la paroi anti-bruit longeant les parcelles n^{os} 5910 / 5911 jusqu'au trait limite séparant les parcelles n^{os} 5927 / 5903 selon plan de situation annexé et réaliser les travaux respectant le plan d'exécution, le mur anti-bruit devant être de qualité équivalente à la première partie déjà construite».

3. Tous les frais et dépens sont mis à la charge de l'intimé.

Le 6 janvier 2010, les recourants B. déposèrent un devis relatif au prolongement du mur anti-bruit, pièce qui faisait état d'un coût de 33'546 fr. 75. Le 24 février 2010, le Conseil communal de Z. transmet un complément d'expertise contenant les réponses de l'ingénieur W aux questions posées par les époux B., dont celles-ci:

8. Dans votre expertise, vous indiquez que les bruits fortement audibles sont ceux relatifs au claquement des portes auprès des deux aspirateurs ayant fait l'objet de l'autorisation de construire le 12 octobre 2007 [recte: 8 septembre 2008] (poste n^{os} 6 et 7) et sur

la parcelle n° 5910. Vous indiquez en outre que si une réduction des heures d'exploitation, essentiellement le dimanche avait lieu, les valeurs limites d'immission seraient respectées.

Ne devez-vous dès lors pas admettre qu'il est dès lors exact que si une limitation d'horaires était imposée concernant les deux aspirateurs (n°s 6 et 7) ayant fait l'objet de la demande d'autorisation le 12 octobre 2007, l'installation serait conforme à l'OPB?

Pour pouvoir supprimer la gêne sensible, la limitation des horaires des deux postes d'aspirateurs n° 6 et n° 7 doit être de façon que les deux postes restent fermés le dimanche et les jours fériés.

9. Est-il exact qu'il est tout à fait possible de poser des horloges limitant les horaires de ces deux aspirateurs ?

La mise en service d'une horloge peut bien arrêter le fonctionnement des postes, mais n'empêche pas un accès éventuel de clients aux postes. La mise en place d'une barrière empêche l'accès aux postes d'aspirateurs. A cette occasion, la brosse tapis du poste n° 6 peut être déplacée auprès du poste aspirateur n° 5 du côté de la route.

10. Quelle réduction de l'horaire de ces deux aspirateurs serait nécessaire pour rendre l'installation conforme ?

La mise hors service des deux postes les dimanches et jours fériés peut supprimer cette gêne sensible auprès des lieux de détermination. Dans cette mesure, l'installation répondra aux exigences légales en matière de bruit.

11. Confirmez-vous ce que vous avez indiqué dans votre rapport en p. 9 (point 11) soit que la prolongation du mur anti-bruit existant d'environ 7 mètres vers le sud, conformément à ce qui a été requis par la municipalité, par décision du 8 septembre 2008, rendrait l'installation conforme ?

A condition de la décision de la Municipalité de Z. du 8 septembre 2008, qui n'est pas à notre disposition, une prolongation de la paroi anti-bruit existant de 7 m permet de supprimer la gêne sensible. (...)

Le 1^{er} mars 2010, les recourants firent valoir qu'aux termes de ce document, les seules nuisances significatives en matière de protection contre le bruit se rapportaient à la parcelle n° 5910, inoccupée à ce jour. Ces nuisances étaient dues exclusivement au fonctionnement de deux aspirateurs, le solde de l'installation étant conforme au droit. Il suffirait

ainsi d'interdire l'utilisation des postes d'aspiration les dimanches et jours fériés pour supprimer toute gêne, mesure bien plus proportionnée que celle les obligeant à aménager l'écran anti-bruit.

Le 22 mars 2010, le Conseil communal insista sur l'utilité de la mesure qu'il avait ordonnée. Il souligna en particulier que les recourants avaient déposé auprès de l'administration communale une requête d'extension des horaires de la station de lavage (exploitation étendue aux dimanches et aux jours fériés), en dérogation aux dispositions du nouveau règlement de police. Il était, au surplus, illusoire d'imposer un horaire restreint uniquement pour les deux postes d'aspiration et d'autoriser une exploitation du solde de l'installation sans limitation de temps : ce procédé ne suffisait pas à réduire les nuisances pour le voisinage, de sorte que la proposition des époux B. ne pouvait être suivie. Quant au coût du prolongement de la paroi anti-bruit, il n'était pas excessif, dans la mesure où il ne représentait que le 13 % (environ) de l'investissement effectué depuis 2006 par les recourants, à savoir 250'000 fr., comme le montrait un rapport versé en cause de S. SA.

Droit

(...)

3. a) Selon l'article 51 alinéas 1 et 2 LC, lorsqu'un projet est exécuté sans autorisation de construire ou contrairement à l'autorisation délivrée, ou que, lors de l'exécution d'un projet autorisé, des dispositions sont violées, l'autorité compétente en matière de police des constructions fixe au propriétaire ou au titulaire d'un droit de superficie un délai convenable pour la remise en état des lieux conforme au droit sous la menace d'une exécution d'office.

b) Le Conseil communal a motivé son ordre de rétablissement des lieux, fondé sur cette disposition, par le non-respect de la réserve spéciale que contenait son autorisation de bâtir du 8 septembre 2008, clause accessoire dont les recourants contestent la validité. Devenue définitive à la suite de l'expiration du délai de recours que les époux B. n'ont pas utilisé à l'époque (art. 36 LPJA), cette autorisation et ses clauses accessoires ne sauraient en principe être discutées céans, à moins qu'elles ne soient frappées d'une nullité, que chaque autorité doit d'office et en tout temps constater, pour autant que cela soit nécessaire à la solution de l'affaire dont est saisie cette autorité (ATF 118 la 336 consid. 2). C'est précisément ce que soutiennent les époux B., qui affirment que ladite réserve spéciale était dépourvue de base

légale. Ce moyen est cependant inefficace. L'irrégularité matérielle d'une décision – soit son inopportunité ou son illégalité – entraîne en effet son annulabilité à la suite de l'admission d'un recours formé dans le délai légal et non pas sa nullité (P. Moor, Droit administratif, vol. II, 2^e éd., p. 321; B. Bovay, Procédure administrative, p. 280). Cette dernière n'est admise qu'à titre exceptionnel, lorsque les circonstances sont telles que le système de l'annulabilité sur recours n'offre manifestement pas la protection nécessaire (Bovay, *ibidem* et les arrêts cités). Tel n'est pas le cas en l'espèce: les époux B. avaient tout loisir de recourir contre le prononcé du 8 septembre 2008 en faisant valoir l'absence de base légale de la clause accessoire litigieuse. Ils ne l'ont toutefois pas fait. Leur grief est ainsi tardif, nonobstant leur objection sur l'interprétation de cette clause du point de vue du moment où elle imposait la prolongation de la paroi anti-bruit. Il ne pouvait, en effet, échapper aux intéressés que les frais de cette prolongation devaient être engagés tôt ou tard.

c) Examiné sur le fond, ce grief serait infondé, car l'argumentation des recourants repose exclusivement sur les termes employés par le Conseil communal. A cet égard, il faut concéder aux recourants que cette autorité a littéralement émis une «réserve spéciale», qui, en tant que telle, n'est pas spécifiquement prévue par la législation cantonale en matière de construction. L'expression utilisée par la commune de Z. n'est toutefois pas décisive: l'obligation imposée aux époux B. de prolonger la paroi anti-bruit a été décidée sous l'intitulé «l'autorisation requise est accordée aux conditions suivantes». Cet élément montre qu'il ne s'agit pas là d'une indication à caractère informatif, que la doctrine alémanique qualifie d'«*unechte Nebenbestimmung*» (cf. C. Mäder, *Das Baubewilligungsverfahren*, n° 446). Cette clause accessoire revêt au contraire un caractère contraignant ou constitutif d'une obligation positive, qui découle directement des articles 44 alinéa 2 et 45 alinéa 3 de l'ordonnance sur les constructions du 2 octobre 1996 (OC; RS/VS 705.100). Ces dispositions permettent d'assortir une autorisation de construire de conditions ou de charges. C'est dire que «la prolongation de la paroi anti-bruit longeant les parcelles n^{os} 5910 et 5911 jusqu'au trait limite séparant les parcelles n^{os} 5527 [recte: 5927] et 5903» était loin d'être privée de toute base légale.

4. a) L'OC distingue entre la condition, événement futur et incertain auquel sont subordonnés les effets d'un acte administratif, et la charge, obligation jointe à un acte administratif attribuant un droit ou

un avantage (cf. les définitions données par P. Zen Ruffinen/C. Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, n° 939). Cette distinction est primordiale, puisque les conséquences attachées à la non-réalisation de chacune de ces clauses accessoires diffèrent fondamentalement (Mäder, nos 445 et 447). En particulier, l'administré est tenu de s'acquitter d'une charge, mais non de remplir une condition (A. Grisel, Traité de droit administratif, 2^e éd., p. 408). Ainsi, quand une condition (suspensive) n'est pas respectée, il y a lieu de prononcer l'arrêt des travaux avant d'introduire une procédure de remise en état; par contre, si une charge n'est pas observée, il faut impartir au destinataire de celle-ci un délai supplémentaire pour l'exécuter et, au besoin, procéder à une exécution par substitution (U. Zimmerli, Die Baubewilligung: Bedingung und Auflage - Sinn und Unsinn, in: Baurechtstagung 1983, p. 24; B. Bovay, Le permis de construire en droit vaudois, p. 183).

b) En l'occurrence, le Conseil d'Etat a retenu que l'obligation de prolonger le mur s'apparentait à une condition, qui, à défaut d'être exécutée par les époux B., pouvait l'être à leurs frais par des tiers. Ce faisant, il a attaché les effets de la charge à ce qu'il a qualifié de condition. Partant, de deux choses l'une: la réserve spéciale est une condition (dont la non-réalisation entraîne l'inexistence de l'autorisation de construire) que l'autorité ne saurait imposer à l'administré de réaliser; ou bien elle est une charge (sans effet sur la validité du permis de construire) dont l'exécution peut être imposée par l'autorité au cas où son destinataire ne s'en serait pas acquitté. En menaçant les recourants d'exécution par substitution, le Conseil communal a confirmé avoir assorti son autorisation de construire d'une charge. La qualification de condition retenue dans ce contexte par le Conseil d'Etat ne correspond manifestement pas à la volonté exprimée dans le permis de régularisation du 8 septembre 2008 et à la signification que les recourants devaient raisonnablement attribuer à la clause sur une «réserve spéciale» (cf. infra let. c). Tenue d'appliquer d'office le droit sans être liée par les motifs invoqués (art. 79 al. 2 LPJA), la Cour qualifie la «réserve spéciale» de charge.

c) En soi, le respect de cette charge peut être imposé par le Conseil communal, au besoin par une exécution par substitution. Reste à examiner si la prolongation de la paroi anti-bruit devait être réalisée immédiatement, opinion défendue par le Conseil communal et qu'a fait sienne le Conseil d'Etat, ou seulement en cas de construc-

tion sur la parcelle n° 5910, comme le prétendent les recourants. Est, en d'autres termes, litigieuse l'interprétation de la «réserve spéciale» contenue dans la décision du 8 septembre 2008. Pour lever cette incertitude, la compréhension que pouvait avoir, de bonne foi, le destinataire de la décision, est déterminante (M. Berner, *Die Baubewilligung und das Baubewilligungsverfahren*, p. 31 et les références). Or, la décision du 8 septembre 2008 se réfère expressément au rapport établi par l'ingénieur Y., duquel elle reprend le passage sur l'obligation de prolonger la paroi anti-bruit (cf. réponse de la commune de Z. du 3 décembre 2009, p. 7). Il est constant que, si ce spécialiste a proposé cet aménagement, il a précisé que celui-ci était destiné à «protéger une éventuelle future construction sur la parcelle n° 5910». Sur cet arrière-plan, les recourants pouvaient légitimement comprendre la clause litigieuse, dépourvue de tout délai d'exécution, comme l'obligation d'assurer la protection acoustique de la parcelle n° 5910, une fois celle-ci bâtie. Cette interprétation est en outre conforme aux réquisits en matière de protection contre le bruit et au principe de proportionnalité (cf. dans un cas similaire, la décision du 19 juin 2002 de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie du canton de Berne, in: BVR 2003 p. 402, consid. 5f). Il s'ensuit que l'ordre de remise en état des lieux du 15 mai 2009 ne pouvait légalement impartir aux recourants un délai de 90 jours pour se conformer à la clause accessoire litigieuse, faute de quoi il y aurait une exécution par substitution. Ce mode d'exécution ne se concevait en effet que si, dans l'intervalle, un bâtiment avait été construit sur le n° 5910, et si l'existence de ce bâtiment avait actualisé l'obligation que la «réserve spéciale» du 8 septembre 2008 impose aux recourants. Force est ainsi de juger que la décision communale du 15 mai 2009 était, à vrai dire, prématurée. Le prononcé du Conseil d'Etat, qui en confirme le bien-fondé, doit en conséquence, être annulé.

d) Il convient enfin de remarquer qu'une révocation de la décision du 8 septembre 2008 par le prononcé rendu le 15 mai 2009 n'entre pas en ligne de compte. En matière de protection contre le bruit, un nouvel examen des clauses accessoires d'une autorisation de construire suppose en effet une évolution des circonstances (cf. ATF non publié 1A.240/2005 du 9 mars 2007 consid. 4.5.3 dernier par.; ATF 130 II 32 consid. 2.4), que l'on ne décèle pas en l'espèce. Bien plus, les rapports de l'ingénieur W. versés au dossier en cours d'instance, confortent le bien-fondé des conclusions de l'ingénieur Y. et, partant, l'interprétation faite plus haut de la «réserve spéciale». Ces documents retiennent

que la station de lavage, exploitée pendant 7 jours de la semaine, gêne sensiblement la population dans son bien-être, mais pour le seul lieu de détermination situé sur la parcelle n° 5910. De surcroît, et à l'instar de l'ingénieur Y., l'ingénieur W. a considéré que le prolongement du mur ne s'imposait qu'au moment de l'élévation d'une construction sur dit bien-fonds.

5. a) Attendu ce qui précède, la décision entreprise, qui s'est substituée à l'ordre de remise en état des lieux du 15 mai 2009 en vertu de l'effet dévolutif du recours administratif du 17 juin 2009 (art. 47 LPJA; Bovay, Procédure administrative, p. 399), doit être annulée, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs des recourants.