

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.647 du 18 septembre 2024

A. 231.665/XIII-9070

En cause :

B.D.,

ayant élu domicile chez
M^e Bernard PAQUES, avocat,
chaussée de Marche 458
5101 Erpent,

contre :

1. **la ville de Dinant**, représentée
par son collège communal,

2. **la Région wallonne**, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Martin ORBAN, avocat,
Kaperberg 50
4700 Eupen,

Partie intervenante :

B.S.,

ayant élu domicile chez
M^e Francis HAUMONT, avocat,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 31 août 2020, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 1^{er} avril 2020 par laquelle le collège communal de la ville de Dinant octroie à M.D. un permis d'urbanisme ayant pour objet des travaux d'aménagements dans le parc de la propriété sur un bien sis chemin d'Herbuchenne, 72 à Dinant.

II. Procédure

Par une requête introduite le 9 novembre 2020, la société anonyme (SA) Herbuchenne a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante. Un arrêt

n° 250.476 du 29 avril 2021 a réputé non accomplie sa requête en intervention. Il a été notifié aux parties.

Par une requête introduite le 5 février 2021, B.S. a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante. Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 29 avril 2021.

Le dossier administratif a été déposé.

Le mémoire en réponse de la seconde partie adverse, le mémoire en réplique et le mémoire en intervention ont été régulièrement échangés.

M. Julien Lejeune, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite le 5 mars 2024 par la partie adverse.

Les parties requérante et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 20 juin 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 5 septembre 2024.

M^{me} Laure Demez, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Bernard Paques, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Martin Orban, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Francis Haumont, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Julien Lejeune, auditeur adjoint, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits utiles à l'examen de la cause

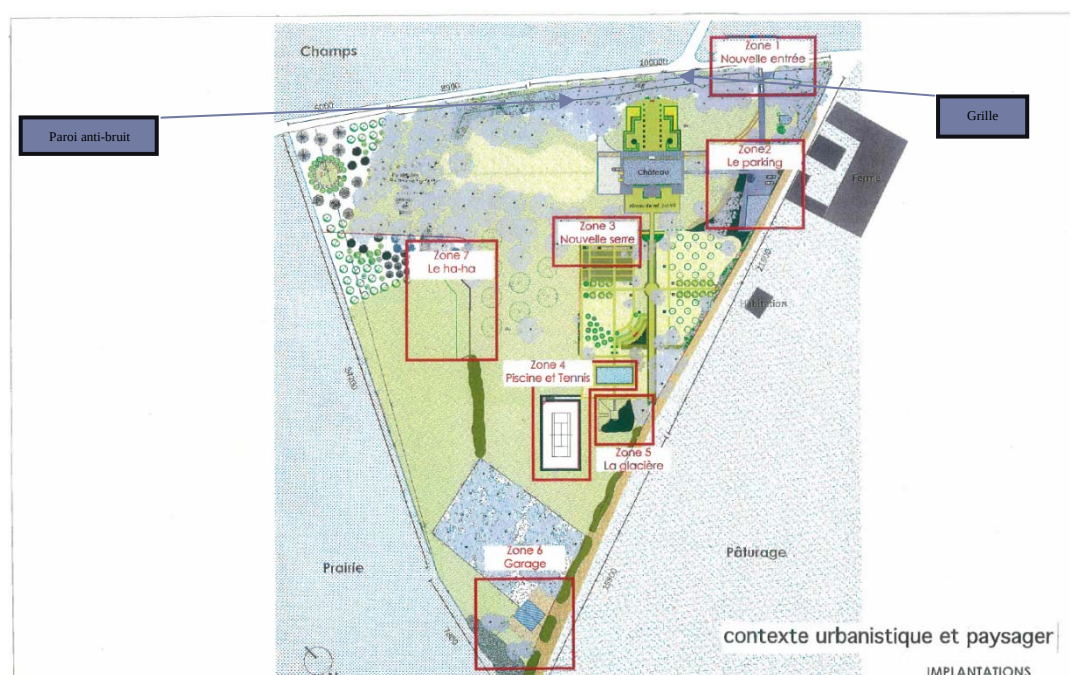
1. Le 20 juillet 2017, la ville de Dinant octroie à M.D. un permis d'urbanisme ayant pour objet l'aménagement d'une clôture anti-bruit sur un bien sis chemin d'Herbuchenne, 72 à Dinant. Ce permis est octroyé en dérogation à la destination de la zone de parc dans laquelle il s'implante.

Comme relevé dans l'acte attaqué, cette paroi anti-bruit n'est pas installée en limite de l'espace public comme autorisé par ce permis, mais dans la bande boisée située le long de la voirie.

2. Le 19 novembre 2019, M.D. introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet des travaux d'aménagements dans le parc de la propriété sur le même bien cadastré 1^{re} division, section D, parcelles n^{os} 375R, 377F2, 377G2, 377H2, 377X et 377Y. Ces travaux portent, aux termes de l'acte attaqué, sur :

- la régularisation de la pose de la paroi anti-bruit dans le bois ;
- le remplacement de la clôture par une grille ;
- la construction d'un nouveau portail d'entrée, d'une allée, d'une aire de parcage, d'une piscine, d'un tennis, d'une glacière, d'un ha-ha, d'un garage et d'un abri à moutons.

Ils sont représentés comme suit :



Le bien concerné par le projet litigieux est situé, en majeure partie, en zone de parc et, pour une petite partie au Sud et à l'Est, en zone agricole, dans un périmètre d'intérêt paysager au plan de secteur de Dinant-Ciney-Rochefort, adopté par arrêté royal du 22 janvier 1979. Il est repris, de la même manière, en zone de parc et en zone agricole, toutes deux avec intérêt paysager, au schéma de développement communal (SDC) de Dinant. Il est situé en aire d'habitat rural du guide communal d'urbanisme (GCU).

Le château existant est pastillé à l'inventaire du patrimoine immobilier culturel et plusieurs arbres remarquables sont localisés dans le bien.

3. Le 28 novembre 2019, le collège communal de Dinant accuse réception de la demande de permis.

4. Du 9 au 23 décembre 2019, une annonce de projet est organisée, au cours de laquelle, selon les parties adverses, aucune observation n'est formulée. En revanche, le requérant indique avoir déposé une réclamation.

5. Des avis sont sollicités et émis en cours d'instance.

6. Le 5 février 2020, le collège communal rend un avis favorable et, par un courrier du 17 février 2020, sollicite l'avis du fonctionnaire délégué.

7. Le 4 mars 2020, il proroge de 30 jours le délai d'envoi de sa décision.

8. Le 24 mars 2020, le fonctionnaire délégué émet un avis favorable conditionnel.

9. Le 1^{er} avril 2020, le collège communal octroie, sous conditions, le permis sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

10. Par un arrêt n° 249.261 du 16 décembre 2020, le permis du 20 juillet 2017 ayant pour objet l'aménagement de la clôture anti-bruit est annulé.

IV. Première branche du premier moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles D.II.40, D.IV.6, D.IV.13 et D.IV.17 du Code du développement territorial (CoDT), du plan de secteur de Dinant-Ciney-Rochefort, ainsi que de l'erreur en droit et en fait, de l'erreur manifeste d'appréciation et du revirement d'attitude de l'autorité.

Dans une première branche, il soutient que le projet n'est pas conforme à la zone de parc dans laquelle il s'implante. Selon lui, certains des aménagements projetés (grille d'enceinte, garage, abri à moutons, ha-ha, piscine, tennis et mur anti-bruit) ne contribuent pas à la création, l'embellissement ou l'entretien d'espaces verts ordonnés dans un souci d'esthétique paysagère et ne sont pas des actes et travaux complémentaires.

Au terme d'une première sous-branche, il fait valoir qu'en considérant que le projet est conforme à la destination de la zone au plan de secteur, la première partie adverse a commis un revirement d'attitude, non motivé, par rapport au précédent permis du 20 juillet 2017 – qui avait pour objet la réalisation de la seule paroi anti-bruit autorisée par l'acte attaqué – dans lequel le collège communal et le fonctionnaire délégué avaient considéré que cette paroi dérogeait au plan de secteur.

Par une seconde sous-branche, il expose qu'en zone de parc, seuls sont admis les travaux et actes nécessaires à la création, l'entretien ou l'embellissement de parcs, qui correspondent à tout aménagement léger inhérent au concept usuel de parc. Il soutient qu'en l'espèce, une dérogation au plan de secteur devait être sollicitée.

B. Le mémoire en réponse de la seconde partie adverse

La seconde partie adverse relève que le permis d'urbanisme de 2017 a été octroyé sous le régime du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) alors que l'acte attaqué a été adopté sur la base du CoDT. Elle en infère qu'il ne peut être question d'un revirement d'attitude entre ces deux décisions puisque la législation a changé entretemps.

C. Le mémoire en intervention

La partie intervenante expose que l'article D.II.40 du CoDT autorise, en zone de parc, les actes et travaux nécessaires à la création, l'entretien et l'embellissement des espaces verts ainsi que les actes et travaux complémentaires visés à l'article R.II.40-1 du CoDT. Elle en déduit que la zone de parc n'est pas frappée d'une interdiction absolue de bâtir.

Elle ajoute que l'article 39 du CWATUP et l'article D.II.40 du CoDT sont différents, le second étant plus souple que le premier puisqu'il habilite le Gouvernement à fixer une liste d'actes et travaux complémentaires admissibles dans la zone. Elle cite les travaux préparatoires du CoDT qui corroborent, selon elle, la volonté du législateur d'assouplir la destination de cette zone.

Elle est d'avis qu'un mur de protection est de l'essence même du concept de zone de parc et peut aujourd'hui être aménagé pour remplir également la vocation de mur anti-bruit. D'après elle, aucun revirement d'attitude n'a été commis à cet égard, puisque, d'une part, le contexte législatif a évolué préalablement à l'adoption de l'acte attaqué et, d'autre part, le projet attaqué diffère de celui considéré comme dérogatoire en 2017, le mur anti-bruit dont la régularisation est sollicitée n'étant plus implanté à la limite du domaine public. Elle considère qu'il ressort de l'avis du fonctionnaire délégué que ce mur ne déroge plus à la zone de parc, puisqu'il est peu perceptible.

Elle ajoute que, face à deux projets distincts, les parties adverses ont raisonnablement pu délivrer le permis attaqué sans octroyer de dérogation.

Elle reproche au requérant de ne pas exposer en quoi les travaux autorisés par l'acte attaqué sont contraires à la zone de parc et fait valoir qu'ils doivent être considérés comme des accessoires au parc du château, ce que, à son estime, le fonctionnaire délégué a relevé dans son avis.

D. Le mémoire en réplique

Le requérant liste les actes et travaux complémentaires visés à l'article R.II.40-1 du CoDT et soutient que les actes et travaux autorisés par l'acte attaqué sont dérogatoires au plan de secteur, en identifiant les mur anti-bruit, grille d'enceinte, portail d'entrée, allée, aire de parcage, piscine, tennis, glacière, ha-ha, garage et abri à moutons.

E. Le dernier mémoire de la partie intervenante

La partie intervenante soutient qu'il ne peut être affirmé de façon péremptoire que le mur anti-bruit ne peut pas avoir une finalité esthétique ni participer à l'embellissement de la zone de parc. Elle considère que ce raisonnement est incohérent dès lors qu'il en ressort que le portail d'entrée, décrit comme « caractéristique des enceintes de château », est conforme au plan de secteur et que celui-ci n'a de sens que s'il s'intègre dans un dispositif de clôture ou de mur. Selon elle, la fonction acoustique du mur ne suffit pas à exclure qu'il puisse être également « caractéristique des enceintes de château ». À l'appui, elle invoque le fait que le parti architectural du nouveau portail et du mur anti-bruit fait l'objet d'une unique et même justification au cadre 6 du formulaire de demande de permis. Elle conclut que ce mur a, en plus de sa finalité acoustique, un rôle de mur d'enceinte clôturant la propriété et un rôle esthétique puisqu'il est recouvert de lierre, assurant son intégration paysagère. À son estime, ces fonctions peuvent coexister.

Elle s'interroge sur l'intérêt du requérant au grief propre au mur anti-bruit alors qu'il a critiqué l'intérêt à agir de ses voisins qui se plaignaient des nuisances sonores générées par son exploitation agricole, à l'appui d'un recours introduit par ceux-ci contre le permis unique autorisant cette exploitation. Sur le fond, elle conteste l'existence d'un revirement d'attitude par rapport à un acte annulé.

Enfin, elle s'interroge sur l'intérêt du requérant aux griefs propres aux autres actes et travaux, celui-ci n'établissant pas en quoi ils ont une incidence concrète sur sa situation. Elle en déduit que le moyen est irrecevable en tant qu'il énonce le non-respect de la destination de la zone de parc par ces actes et travaux.

F. Le dernier mémoire de la partie requérante

Le requérant développe en quoi l'agrandissement de la serre, la piscine, la glacière, le garage et l'abri à moutons ne sont pas nécessaires à la création, l'entretien ou l'embellissement des espaces verts de la zone de parc.

IV.2. Examen

A. Portée de la première branche

1. Dans sa requête, le requérant circonscrit les griefs invoqués à l'appui du premier moyen, en rapport avec la non-conformité du projet litigieux à la destination de la zone de parc au plan de secteur, à quelques aménagements parmi

ceux autorisés par l'acte attaqué, à savoir la grille d'enceinte, le garage, l'abri à moutons, le ha-ha, la piscine, le tennis et le mur anti-bruit.

En termes de mémoire en réplique et de dernier mémoire, il étend son moyen aux autres aménagements autorisés par l'acte attaqué, à savoir la serre, le portail d'entrée, l'allée, la cour de parcage et la glacière. En tant qu'elle vise ces autres travaux, il s'agit d'une critique tardive qui aurait pu, et donc dû, être invoquée dans la requête en annulation en sorte qu'elle est irrecevable.

B. Motivation de l'acte attaqué

2. Sur la conformité des aménagements projetés au plan de secteur, les motifs de l'avis du fonctionnaire délégué, reproduits intégralement dans l'acte attaqué et auxquels l'autorité se rallie, sont rédigés comme suit :

- « Considérant que la demande concerne les abords d'un château implanté dans un cadre arboré et de prairies à l'extérieur du noyau villageois ;
Considérant que la demande concerne la pose d'un mur anti-bruit dont l'implantation n'est pas conforme au permis octroyé ; que celui-ci est implanté dans la bande boisée située le long de la voirie et non en limite de l'espace public ;
Considérant que celui-ci est couvert de végétation et est peu perceptible compte tenu de sa position dans les massifs boisés ;
Considérant que l'implantation évite la perception de cloisonnement de la parcelle ;
Considérant que l'accès au site est aménagé par un retrait constitué d'un mur de clôture et de colonnes en pierre par rapport à une clôture en fer forgé ; que l'aménagement est en cohérence avec le château ;
Considérant qu'un cheminement et un espace destiné au parcage sont pavés et perméables : que la surface proposée se limite aux besoins et respecte les abords ;
Considérant qu'une serre existante est démontée au profit d'une plus grande dont la typologie vise la cohérence de style avec le château ; que celle-ci s'appuie sur un mur existant et propose une structure légère permettant une bonne intégration dans le site ;
Considérant qu'une piscine et un court de tennis font également partie des aménagements ; que ceux-ci sont intégrés ; que le terrain de tennis est enterré de manière à ce que le grillage de protection ne soit pas perçu ;
Considérant qu'une glacière est placée entre un chemin agricole et la piscine ; que celle-ci consiste en la construction d'un local technique enterré par une butte participant clairement à l'aménagement des abords ; que compte tenu de la nature des interventions proposées, celle-ci trouve sa place ;
Considérant qu'un volume en toiture plate de plan carré et bardé de bois est implanté en fond de parcelle ; que son vocabulaire simple et sobre s'intègre au cadre naturel existant ;
Considérant qu'une partie de celui-ci est destinée au stockage des véhicules et matériel pour l'entretien de la parcelle ; que cette partie est implantée en zone de parc ;
Considérant que la seconde partie est affectée à l'abri pour mouton ; que cette partie est implantée en zone agricole et répond au prescrit de l'article R.II.36, 9° du CoDT ;
Considérant que le ha-ha constitue une modification du relief du sol bien maîtrisée et cadrée par un mur de soutènement en pierre ; que celui-ci, bien que discret participe au bon aménagement de l'ensemble ;
Considérant que l'ensemble est géré et organisé de manière harmonieuse : que le projet est en cohérence avec le lieu ;

Considérant que l'ensemble des interventions répondent aux article D.II.40 et R.II.40 du CoDT ;
Considérant que celles-ci contribuent à la mise en valeur du château ».

Les motifs propres de l'acte attaqué sont, quant à eux, libellés comme suit :

« Considérant que tous ces aménagements sont des infrastructures caractéristiques et compatibles de la zone de parc qui contribuent à la gestion et à sa protection. Ils nécessitent, suivant les cas, des excavations plus ou moins importantes, qui ne compromettent en rien son objectif et aspect final ;
[...]
Considérant que ces aménagements projetés vont contribuer à l'embellissement du parc de ce château ».

C. Première sous-branche

3. Le requérant invoque une première sous-branche prise du défaut de motivation du revirement d'attitude de l'autorité quant au caractère dérogoire de l'aménagement de la clôture anti-bruit autorisée en 2017 – à l'époque sur la base de l'article 39 du CWATUP –.

Pour être adéquate, la motivation en la forme d'un permis doit permettre de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, opère un revirement d'attitude. L'indication des motifs pour lesquels l'autorité, qui a toujours le droit de changer d'avis, se départit d'une précédente appréciation, s'impose tout particulièrement lorsque, cumulativement, les attitudes apparemment contradictoires que la même autorité adopte pour une affaire déterminée, se succèdent dans un délai rapproché, dans un même contexte, et que les circonstances de fait et de droit de l'affaire n'ont pas évolué de manière significative ni fait apparaître un élément nouveau expliquant la contradiction. Il n'y a pas de revirement d'attitude lorsque l'autorité se prononce différemment, dans un délai rapproché, sur des projets identiques ou similaires, mais en application de réglementations différentes.

En l'espèce, la motivation précitée permet à suffisance de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, se départit de sa précédente appréciation. Le fonctionnaire délégué considère que ce mur ne déroge plus à la zone de parc en raison de sa nouvelle implantation et de sa couverture végétale, le rendant peu perceptible et permettant d'éviter la perception de cloisonnement de la parcelle. Le projet autorisé par l'acte attaqué diffère de celui considéré comme dérogoire en 2017, puisque le mur anti-bruit dont la régularisation est sollicitée n'est plus implanté, comme initialement, à la limite du domaine public mais dans la bande

boisée située le long de la voirie. Les circonstances de fait ont ainsi évolué de manière significative de sorte qu'il ne peut être question de revirement d'attitude. Il en est d'autant moins ainsi que le contexte législatif a évolué préalablement à l'adoption de l'acte attaqué avec l'entrée en vigueur du CoDT, dans le sens, comme exposé sous les points 5.2 et 5.3 ci-après, d'un assouplissement voulu par le législateur pour autoriser davantage de constructions en zone de parc, ce qui suffit à considérer que les circonstances de droit de l'affaire ont également évolué de manière significative et exclut le revirement d'attitude.

Face à une définition légale de la zone de parc du CoDT différente de celle du CWATUP tel qu'en vigueur lors de l'octroi du permis de 2017 et face à deux projets distincts quant au mur anti-bruit, il n'est pas établi qu'il y a eu revirement d'attitude.

La première sous-branche de la première branche du premier moyen n'est pas fondée.

D. Seconde sous-branche

4. Le requérant invoque une seconde sous-branche prise de la non-conformité de certains aménagements autorisés par l'acte attaqué à la destination de la zone de parc et au non-respect des conditions de la dérogation.

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit être claire, complète, précise, pertinente et adéquate afin de permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier que celle-ci a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

Le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. En revanche, le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. En effet, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et du requérant. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de la délivrance du permis et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste, c'est-à-dire celle qui est incompréhensible pour tout observateur averti. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre

autorité prudente et placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

5.1. L'article 179.4.4 de l'ancien CWATUP (version antérieure à la réforme opérée par le décret du 27 novembre 1997 « modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine ») mentionnait ce qui suit :

« les zones de parc sont à maintenir dans leur état ou destinées à être aménagées afin qu'elles puissent remplir dans les territoires urbanisés ou non leur rôle social ».

Les parcs étaient définis par un renvoi à leur « rôle social » et la zone de parc était une variété de zone rurale au sujet de laquelle l'article 175.4.3 du CWATUP ancien précisait que « sont seuls autorisés les actes et travaux nécessaires au maintien de l'affectation actuelle », ce qui impliquait une interprétation restrictive des actes et travaux autorisés dans la zone de parc. L'article 179.4.4 du CWATUP obligeait soit à conserver tel quel le terrain qui existe déjà comme parc, soit à aménager le terrain auquel a été donnée la destination de parc de manière à le mettre effectivement en état de remplir cette fonction.

5.2. L'article 39 du CWATUP, qui a remplacé l'article 179.4.4 de l'ancien CWATUP, disposait comme suit :

« La zone de parc est destinée aux espaces verts ordonnés dans un souci d'esthétique paysagère.

N'y sont autorisés que les actes et travaux nécessaires à leur création, leur entretien ou leur embellissement.

La zone de parc dont la superficie excède cinq hectares peut également faire l'objet d'autres actes et travaux, pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'un plan communal d'aménagement ou un rapport urbanistique et environnemental couvrant sa totalité soit entré en vigueur. Le Gouvernement peut arrêter la liste des actes et travaux qui peuvent être réalisés en zone de parc, ainsi que le pourcentage de la superficie de la zone qui peut être concerné par ces travaux ».

Aux termes de cette disposition, la zone de parc n'est plus définie par référence au « rôle social » qu'elle joue, mais dorénavant uniquement par référence au « souci d'esthétique paysagère ». Dans ce cadre, même si la création, l'entretien et l'embellissement des espaces verts autorisés dans un souci d'esthétique paysagère est une exigence moins restrictive que l'impératif de « maintien de l'affectation actuelle », il n'en reste pas moins que seuls les actes et travaux « nécessaires » à ces finalités y sont autorisés.

5.3. L'article D.II.40 du CoDT, qui a succédé à l'article 39 du CWATUP, est libellé comme suit :

« La zone de parc est destinée aux espaces verts ordonnés dans un souci d'esthétique paysagère.
N'y sont admis que les actes et travaux nécessaires à leur création, leur entretien ou leur embellissement ainsi que les actes et travaux complémentaires fixés par le gouvernement.
La mise en œuvre d'une zone de parc dont la superficie excède cinq hectares peut également faire l'objet d'autres actes et travaux, pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'un schéma d'orientation local couvrant sa totalité soit entré en vigueur.
Le gouvernement peut arrêter le pourcentage de la superficie de la zone qui peut être concerné par les actes et travaux visés aux alinéas 2 et 3 ».

Le libellé de l'alinéa 1^{er} de cette disposition est identique à celui de l'article 39 du CWATUP en ce qui concerne la destination générale de cette zone. Le « souci d'esthétique paysagère » est maintenu. Quant aux actes et travaux qui y sont autorisés, outre ceux nécessaires à la création, l'entretien ou l'embellissement des espaces verts des zones de parc, l'article D.II.40, alinéa 2, du CoDT innove en habilitant le Gouvernement wallon à déterminer les actes et travaux « complémentaires » admissibles en zone de parc. Cette habilitation est justifiée comme suit dans les travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Parl. w., session 2015-2016, n° 307/1, p. 31) :

« La pratique actuelle est de permettre le développement d'activités complémentaires à celles d'un parc telles que des aires de jeux et de sport de plein air, des cheminements liés à la mobilité douce, des aires de parking en revêtement discontinu, une buvette, des bâtiments et installations destinés à l'accueil du public à des fins didactiques ou récréatives pour autant que celles-ci ne compromettent pas son statut de zone non destinée à l'urbanisation ».

Il en résulte que le législateur a voulu intégrer à l'article D.II.40, alinéa 2, précité une approche plus permissive des actes et travaux autorisés en zone de parc.

L'habilitation précitée a été mise en œuvre par le Gouvernement wallon à l'article R.II.40-1 du CoDT, qui énumère ces actes et travaux complémentaires comme suit :

« Les actes et travaux complémentaires admis en zone de parc sont ceux relatifs aux équipements suivants :

- 1° les aires de jeux et de sport de plein air ;
- 2° les cheminements liés à la mobilité douce ;
- 3° un restaurant ou une cafétéria par trois hectares de zone de parc ;
- 4° les bâtiments et installations destinés à l'accueil du public à des fins didactiques ou récréatives, en ce compris les abris pour animaux ;
- 5° l'hébergement du public participant aux activités didactiques ;
- 6° le placement de tentes, tipis, yourtes, les bulles ou la construction de cabanes en bois, en ce compris sur pilotis, aux conditions cumulatives suivantes :
 - a) ils présentent une superficie maximale de quarante mètres carrés ;
 - b) ils ne sont pas équipés en eau, gaz ou électricité et en égouttage ;

- c) s'il s'agit de cabanes, les matériaux sont entièrement en bois ;
- d) le projet remplit les conditions visées à l'article R.II.37-11, § 2, 2°, 3°, 4° et 5° ; 7° une ou plusieurs aires de parking en matériau perméable et discontinu.

La superficie totale des actes et travaux visés à l'aliéna 1^{er} et à l'article D.II.40, alinéa 3, ne peut excéder dix pour cent de la superficie totale d'une zone de parc inférieure ou égale à 5 ha et quinze pour cent de la superficie totale d'une zone de parc supérieure à 5 ha. Les cheminements liés à la mobilité douce ne sont pas compris dans les dix pour cent et les quinze pour cent ».

Il ressort du libellé de cette énumération que le Gouvernement wallon a entendu ouvrir largement les actes et travaux complémentaires admis en zone de parc dans la droite ligne de la volonté du législateur.

Il en résulte que l'autorité compétente doit, dorénavant, appréhender les actes et travaux admissibles en zone de parc au regard de ce nouveau contexte légal, lequel prend en compte les changements sociétaux qui tendent à considérer ces zones comme des espaces sociaux où peuvent être organisées diverses activités de plein air nécessitant un minimum d'infrastructures. Cela étant, les actes et travaux admissibles doivent toujours préserver les qualités esthétiques paysagères des espaces verts de la zone de parc et ne pas dépasser, hors cheminements liés à la mobilité douce, les plafonds de 10 % ou 15 % de la superficie totale de la zone, selon que celle-ci est inférieure ou supérieure à 5 hectares.

6. En l'espèce, dans son avis auquel se rallie l'auteur de l'acte attaqué, le fonctionnaire délégué a considéré que « l'ensemble des interventions répondent aux articles D.II.40 et R.II.40 du CoDT ». Ce faisant, il a donc considéré que les actes et travaux autorisés étaient admis en zone de parc.

6.1. Concernant le nouveau portail d'entrée et le remplacement du treillis de clôture existant par une grille, il n'est pas déraisonnable de considérer que ces travaux participent à l'embellissement du parc, puisque, comme le relève le fonctionnaire délégué, « l'accès au site est aménagé par un retrait constitué d'un mur de clôture et de colonnes en pierre par rapport à une clôture en fer forgé » et « l'aménagement est en cohérence avec le château ». Dans le même sens, dans le formulaire « annexe 4 » joint à la demande de permis, le demandeur de permis mentionne que « [l]'abandon de l'ancien portail d'entrée et cheminement carrossable à travers le bois sud libère davantage d'espaces pour les plantations » de sorte que « l'appréhension du site et ses jardins sera tout autre » et que « [l]e treillis existant (en partie) situé sur la limite de propriété sera remplacé par une grille en acier noire (ht.300 cm) caractéristique des enceintes de château ».

Partant, c'est sans commettre d'erreur de droit et de fait que l'auteur de l'acte attaqué a admis ces actes et travaux en zone de parc.

Le grief n'est pas fondé.

6.2. Concernant le mur anti-bruit projeté, il est situé, pour partie, le long du chemin d'Herbuchenne, de part et d'autre des pilastres situés à l'entrée du château et au centre desquels se trouve le portail d'entrée et, pour partie, dans la rue du Pont de Pierre, perpendiculaire à ce chemin.

Il ressort des motifs précités au point 2 de l'avis du fonctionnaire délégué que celui-ci justifie l'implantation de ce mur par rapport à celle initialement autorisée, par le fait qu'il est couvert de végétation et est peu perceptible compte tenu de sa position dans les massifs boisés et que son implantation évite la perception de cloisonnement de la parcelle. Le fait que l'implantation de cette paroi ait été modifiée et qu'elle ne soit plus en front de voirie visible par tous les usagers de la route ainsi que le fait qu'elle soit recouverte de lierre permettent de justifier son intégration paysagère. En revanche, de tels motifs ne permettent pas de comprendre en quoi ce mur anti-bruit est nécessaire à l'embellissement du parc existant conformément à l'alinéa 2 de l'article D.II.40 du CoDT précité.

Il s'ensuit que le considérant de l'acte attaqué selon lequel « ces aménagements projetés vont contribuer à l'embellissement du parc de ce château » ne repose pas sur une motivation adéquate en tant qu'il concerne la paroi anti-bruit.

Par ailleurs, son implantation dans la zone boisée, en retrait de près de 3 mètres par rapport à la grille de clôture, ne permet pas raisonnablement de la considérer, dans le prolongement de celle-ci, comme une infrastructure caractéristique des enceintes du château nécessaire à la création, l'entretien ou l'embellissement de son parc.

Le grief est fondé.

6.3. Concernant le tennis et la piscine, ces aménagements constituent des aires de jeux et de sport en plein air visées par l'article R.II.40-1, alinéa 1^{er}, 1°, du CoDT de sorte qu'ils sont admissibles en zone de parc.

Le grief n'est pas fondé.

6.4. Concernant le garage et l'abri à moutons, selon les plans joints à la demande de permis, un bâtiment de 150 m² est projeté au fond de la propriété, de part et d'autre de la limite entre la zone de parc et la zone agricole. La moitié du bâtiment implantée en zone de parc sera occupée par un garage destiné au rangement

du matériel nécessaire à l'entretien du parc, tandis que l'autre moitié du bâtiment implantée en zone agricole sera un abri à mouton et permettra le stockage du fourrage nécessaire à leur nourrissage.

Le formulaire de demande de permis justifie cette construction par une finalité « paysagère » lorsqu'il mentionne qu'« [il] sera construit en bardage bois et toiture plate pour l'intégrer et le dissimuler au mieux sur cette parcelle qui sera reboisée ».

Il ressort des motifs précités au point 2 de l'avis du fonctionnaire délégué, que fait siens l'auteur de l'acte attaqué, que celui-ci justifie l'implantation d'une partie de ce bâtiment en zone de parc par le stockage des véhicules et matériel nécessaires à l'entretien du parc. Il considère en outre qu'il s'agit d'un « volume en toiture plate de plan carré et bardé de bois [...] implanté en fond de parcelle » dont le « vocabulaire simple et sobre s'intègre au cadre naturel existant ».

L'article D.II.40, alinéa 2, du CoDT prévoit, parmi les actes et travaux admissibles, ceux qui sont nécessaires à son entretien, ce qui est le cas du garage destiné à accueillir les machines nécessaires à l'entretien du parc.

Partant, l'auteur de l'acte attaqué a pu raisonnablement considérer que cette partie du bâtiment participe à l'entretien et l'embellissement du parc et est, dès lors, conforme à la destination de la zone de parc.

En ce qui concerne la partie de bâtiment implantée en zone agricole, le requérant ne critique pas sa compatibilité avec la destination de cette zone.

Le grief n'est pas fondé.

6.5. Concernant le ha-ha, il est décrit comme suit dans le formulaire de demande de permis :

« Situé à l'ouest de la propriété, le ha-ha offre une limite paysagère de qualité entre la propriété et la zone des futurs moutons. Longue de 65 mètres environ et d'une hauteur de 1,30 m (dont la paroi verticale enterrée sera parée de moellons calcaires en pose sèche pour permettre la venue d'une faune diverse), cette limite offre une continuité visuelle entre le champ ouest et l'horizon. Ces terres excavées seront réutilisées pour la formation de la glacière. Les moutons en pâture de l'autre côté de cette limite permettront l'entretien de ce terrain agricole. Cet espace sera alors en autogestion ».

Il ressort des motifs précités au point 2 de l'avis du fonctionnaire délégué que celui-ci relève que le ha-ha « constitue une modification du relief du sol

bien maîtrisée et cadrée par un mur de soutènement en pierre » et que « bien que discret[, il] participe au bon aménagement de l'ensemble ».

Partant, la première partie adverse a pu raisonnablement considérer qu'en empêchant les moutons, paissant dans la zone de pâturage située à l'ouest du parc, de détériorer le reste du parc tout en étant peu visible, cet aménagement participe à la fois à l'entretien et à l'embellissement du parc et conclure à sa conformité à la destination de la zone de parc.

Le grief n'est pas fondé.

7. En soutenant, pour tous les actes et travaux litigieux précités, qu'ils ne participent pas à l'entretien ou l'embellissement du parc et ne sont pas conformes à la destination de la zone de parc dans laquelle ils s'implantent, le requérant tente en réalité de substituer, en opportunité, sa propre appréciation à celle de l'autorité, ce qu'il ne peut, sauf à établir une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'autorité, non rapportée en l'espèce.

8. La seconde sous-branche de la première branche du premier moyen est fondée en tant qu'elle porte sur la paroi anti-bruit.

9. La première branche du premier moyen est fondée dans la mesure qui précède.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Le requérant prend un deuxième moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article D.VIII.2, § 1^{er}, alinéa 2, du CoDT, de l'effet utile de l'enquête publique et, plus particulièrement, de l'absence de réponse aux remarques des riverains exprimées lors de l'annonce de projet, ainsi que de l'insuffisance de motivation et de l'erreur dans les motifs de l'acte.

Le requérant soutient qu'il a introduit une réclamation le 22 décembre 2019, réceptionnée par la première partie adverse le 23 décembre 2019. Il précise y avoir dénoncé des erreurs, des contradictions et des irrégularités entachant la demande de permis. Il reproche à la première partie adverse de ne pas l'avoir

mentionné ni répondu dans l'acte attaqué et de ne pas donner les raisons pour lesquelles il a été passé outre à ses observations.

B. Mémoire en réponse de la seconde partie adverse

La seconde partie adverse considère que le collège communal et le fonctionnaire délégué ont expliqué, de manière détaillée, les raisons pour lesquelles l'ensemble sera géré et organisé de manière harmonieuse pour arriver à la conclusion que le projet est en cohérence avec le lieu. À son estime, cette motivation permet au requérant de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier que la motivation a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

Elle ajoute que tous les avis émis sur la demande de permis sont favorables.

C. Mémoire en intervention

La partie intervenante soutient que le requérant énonçait, dans sa réclamation, de manière laconique, qu'un problème de sécurité pour les usagers de la route résultait du déplacement de l'entrée du château, eu égard à la trajectoire en ligne droite de la chaussée jouxtant le projet. Elle expose les modifications apportées par le projet et en déduit que le déplacement de l'entrée n'entraînera aucune modification par rapport à la situation existante si ce n'est dans un sens positif pour la sécurité. Elle en déduit que la remarque soulevée à cet égard lors de l'annonce de projet est dénuée de tout fondement, de sorte qu'une motivation spéciale à cet égard ne s'imposait pas.

Elle ajoute que, dans sa réclamation, le requérant a soulevé d'autres griefs reposant sur de soi-disant erreurs, irrégularités et contradictions, mais que ces griefs ne sont pas dénoncés à l'appui du recours en annulation.

Elle conclut que les remarques soulevées lors de l'annonce de projet n'étaient ni pertinentes ni suffisamment claires, de sorte que l'auteur de l'acte attaqué ne devait pas en tenir compte et, partant, y réserver une motivation spécifique.

D. Dernier mémoire de la partie intervenante

La partie intervenante estime que le fait que la motivation de l'acte attaqué indique erronément l'absence de lettre de réclamation n'implique pas, pour

autant, que ces observations sont pertinentes ou n'ont pas fait l'objet de réponse, même implicite.

Sur la dangerosité de l'entrée projetée, elle relève qu'il ressort du dossier de demande de permis que la nouvelle entrée « offrira un nouvel accès à la propriété beaucoup plus sécurisé avec le recul de 6 m par rapport à la voirie ». À son estime, les explications apportées dans son mémoire en intervention ne procèdent pas d'une motivation *a posteriori* mais constituent la démonstration du manque de pertinence du grief formulé par le requérant, le projet emportant incontestablement une amélioration par rapport à la situation initiale. Elle conclut que le grief n'étant pas fondé et le dossier administratif permettant au requérant de comprendre les raisons d'octroi du permis, la partie adverse ne devait pas y répondre.

Sur la démolition préexistante du terrain de tennis et de la serre, elle estime que le requérant n'invoque pas de grief justifiant une motivation spécifique, mais se borne à de simples allégations non étayées auxquelles la partie adverse n'était pas tenue de répondre. Elle ajoute que la conformité de ces aménagements avec le bon aménagement des lieux et la destination de la zone en particulier est motivée à suffisance dans l'acte attaqué, motivation démontrant que l'autorité n'a pas été infléchie par le poids du fait accompli et répondant ainsi à la réclamation du requérant.

Sur l'incompatibilité des fonctions de la glacière (abris de chauve-souris et dépôt des installations techniques de la piscine), elle réfute toute contradiction, ces deux fonctions étant effectives à des périodes différentes. Elle en infère que la réclamation est dénuée de toute pertinence en sorte que la partie adverse n'était pas tenue d'y répondre. Elle s'interroge également sur l'intérêt à la critique dans le chef du requérant, ces aménagements n'étant pas visibles depuis sa propriété.

V.2. Examen

1. En principe, la motivation d'un acte de l'administration active ne doit pas contenir de réponse à toutes les objections qui ont été émises au cours de la procédure d'annonce de projet. Il faut, mais il suffit, que les motifs de l'acte attaqué répondent au moins globalement aux réclamations et indiquent les raisons de droit et de fait qui ont conduit l'autorité à se prononcer, le degré de précision de la réponse étant fonction de celui de la réclamation. Autrement dit, lorsqu'au cours de l'annonce de projet, des observations précises, dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier, ont été formulées, le permis délivré ne peut être considéré comme adéquatement motivé que s'il permet de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, à ces observations.

2. En l'espèce, le requérant produit, à l'appui de sa requête, une réclamation datée du 22 décembre 2019 qu'il allègue avoir déposée lors de l'annonce de projet. Cela n'est pas contesté par les parties adverses et intervenante. Cette réclamation est cachetée du sceau de la ville de Dinant et d'un tampon « reçu au guichet 23 déc. 2019 ville de Dinant ». Il est donc établi que le requérant a déposé une réclamation dans le cadre de l'annonce de projet.

De manière générale, la réclamation du requérant n'a pas été prise en compte par l'auteur de l'acte attaqué, puisqu'il y est indiqué qu'aucune réclamation n'a été déposée à l'occasion de l'annonce de projet.

Dans sa réclamation, le requérant relevait les griefs suivants :

- l'absence de renseignements quant à l'identité des propriétaires de certaines parcelles concernées par le projet et l'absence d'accord de ces propriétaires sur le projet envisagé ;
- l'absence de mention, dans la demande, d'un permis octroyé le 5 juin 2019 ;
- l'indication erronée du bien en zone d'assainissement collectif alors qu'il est implanté en zone d'assainissement individuel, et l'absence de mention, dans la demande de permis, des mesures prises pour se conformer à la législation y relative ;
- le déplacement de l'entrée actuelle sans autorisation urbanistique ;
- l'implantation de l'entrée actuelle à un emplacement où des déchets ont été enfouis entre 1970 et 1980, et l'absence de mention, dans la demande de permis, de l'assainissement de la parcelle ainsi que de l'absence de pollution de sol ;
- la politique du fait accompli puisque, d'une part, le terrain de tennis existant a déjà été démoli et que les déchets de brique provenant de cette démolition ont été enfouis sur le site et, d'autre, la serre existante a déjà été démolie sans demande de régularisation ;
- le caractère erroné de l'affirmation selon laquelle le déplacement de l'entrée du château accroît la sécurité ;
- le caractère contradictoire des fonctions de la glacière qui abrite des installations techniques et est destinée à accueillir des chauves-souris ;
- l'arrachage d'une haie par M.D. constaté par le département de la nature et des forêts (DNF) ;
- la réalisation de travaux dans l'immeuble situé rue du pont de Pierre, 70 situé à proximité de la cour de parcage projetée, sans mention d'une modification de destination de ce bien et d'élément quant à son épuration individuelle ;
- l'absence de mention de l'exploitation du requérant dans les éléments situés à proximité du projet ;

- des erreurs dans les formulaires de demande.

3. Certains de ces griefs ne sont pas pertinents.

Ainsi, le grief pris de l'absence de mention des propriétaires de certaines parcelles sur lesquelles s'implantera le projet et de l'absence d'accord de ces derniers est dénué de tout fondement. En effet, il ressort du libellé de l'article D.IV.26, § 2, alinéa 1^{er}, *in fine*, du CoDT que la demande de permis d'urbanisme ne doit pas justifier la possibilité pour le demandeur de mettre en œuvre le permis.

Il en est de même du grief pris de la politique du fait accompli, eu égard à la démolition du terrain de tennis et de la serre existants, puisqu'il s'agit de simples allégations non étayées. Par ailleurs, le requérant ne développe pas en quoi l'auteur de l'acte attaqué aurait été infléchi par le poids du fait accompli et la motivation permet à suffisance de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité a autorisé ces aménagements en se basant uniquement sur des critères liés au bon aménagement des lieux.

D'autres griefs sont imprécis ou ne sont pas en lien avec le projet litigieux. Ainsi, le requérant n'indique pas :

- sur quoi porte le permis octroyé le 5 juin 2019 et en quoi il aurait dû être pris en compte lors de l'instruction de la présente demande de permis ;
- en quoi le projet serait soumis aux obligations figurant aux articles R.274 et suivants du Code de l'eau applicables en régime d'assainissement autonome et en quoi il contreviendrait à ces obligations ;
- en quoi les travaux opérés dans l'immeuble situé rue du pont de Pierre, 70, seraient en lien avec ceux projetés ;
- en quoi sa propre exploitation aurait dû être prise en compte lors de l'octroi du permis querellé ;
- en quoi les fonctions de la glacière (accueil des installations techniques et abris de chauves-souris) seraient incompatibles.

Partant, la motivation formelle de l'acte attaqué ne devait contenir aucune réponse à ces griefs.

4. En revanche, le grief pris de la dangerosité de l'entrée projetée sur une route en ligne droite où la vitesse est autorisée jusqu'à 90 km/h est suffisamment précis pour être compréhensible. Il est aussi directement en lien avec les travaux autorisés. Partant, il requerrait une réponse dans la motivation formelle de l'acte attaqué. Or, celle-ci ne comprend aucune considération sur l'absence de dangerosité

du nouvel accès envisagé en termes de sécurité routière et, en conséquence, ne permet pas de comprendre pourquoi ce grief n'a pas été suivi.

5. Le deuxième moyen est fondé dans la mesure qui précède.

VI. Autres moyens

La première branche du premier moyen et le deuxième moyen sont fondés dans la mesure qui précède, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué.

En conséquence, il n'y a pas lieu d'examiner la seconde branche du premier moyen et le troisième moyen.

VII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du 1^{er} avril 2020 par laquelle le collège communal de la ville de Dinant octroie à M.D. un permis d'urbanisme ayant pour objet des travaux d'aménagement dans le parc de la propriété sur un bien sis chemin d'Herbuchenne, 72 à Dinant.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la première partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6^o, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la première partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la première partie adverse, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 18 septembre 2024, par la XIII^e chambre
du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Lionel Renders,
Laure Demez,
Thierry Blanjean,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Colette Debroux