CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 265.054 du 3 décembre 2025

A. 245.961/XIII-10.836

En cause : 1. **S. W.**,

2. **B. W.**,

ayant tous deux élu domicile chez
M^e^ Gautier MELCHIOR, avocat,
avenue Brugmann 451
1180 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e^ Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 25 septembre 2025 par la voie électronique, les parties requérantes demandent, d'une part, la suspension de l'exécution de la décision du 29 août 2025 par laquelle la fonctionnaire déléguée délivre à la société à responsabilité limitée (SRL) Fuel & Services Company un permis d'urbanisme ayant pour objet l'extension d'un complexe de padel et de tennis sur un bien sis rue de Marche 144 à Bastogne et, d'autre part, l'annulation de cette même décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 6 octobre 2025, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 28 novembre 2025.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés dans le respect du calendrier de la procédure.

M^me^ Lucie Vercheval, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e^ Gautier Melchior, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e^ Adrien Pironet, *loco* Me Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Lucie Vercheval, auditeur adjoint, a été entendue 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

1. Le 9 avril 2025, la SRL Fuel & Services Company introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction et la rénovation d'un complexe de padel et de tennis situé rue de Marche n° 144 à Bastogne.

La demanderesse décrit plus précisément son projet dans le cadre 6 de la demande de permis :

« Implantation

L'extension se situe à droite des bâtiments existants. Deux terrains de tennis sont maintenus et deux nouveaux terrains sont prévus devant les bâtiments. Des nouveaux accès pour les voitures et les piétons ainsi que des zones de parking seront réalisés proches de la voirie.

Programme

Le projet prévoit la construction d'un complexe padel / tennis

- réaménagement et agrandissement de la cafétaria existante
- maintien des terrains de squash et de tennis indoor
- construction d'un nouveau hall pour 5 terrains de padel indoor
- suppression des vestiaires et sanitaires existants pour créer des réserves supplémentaires
- création de nouveaux vestiaires, douches et sanitaires en dessous de l'extension de la cafétaria
- accès aux PMR aux terrains de padel et de tennis et à la cafétaria
- modifications des abords (terrains de tennis extérieurs, parkings, accès voitures et piétons)

Volumétrie :

Le nouveau hall est un volume à toit plat avec un seul niveau. La hauteur totale est de 12 m étant donné la hauteur nécessaire pour les terrains.

La cafétaria est prolongée latéralement pour permettre des vues sur le nouveau hall.

L'agrandissement est un volume partiellement sur deux niveaux : la cafétaria avec la terrasse couverte et une partie en sous-sol pour les vestiaires et les sanitaires.

Circulation

L'entrée principale se situe au niveau de la cafétaria.

L'entrée secondaire se trouve au niveau des terrains de padel et permet également l'accès aux terrains de tennis intérieurs.

Les deux entrées sont accessibles au PMR.

Matériaux extérieurs

Le hall est réalisé en panneaux sandwichs ton noir. L'extension de la cafétaria est prévue avec un bardage bois qui se prolonge également devant le bâtiment existant afin d'uniformiser l'ensemble.

Les châssis seront de ton noir.

Abords

Les abords sont réorganisés pour faciliter les accès et créer suffisamment de parkings. Il y aura 7 emplacements de parking supplémentaires par rapport à la situation existante.

Égouttage / épuration

Le projet se situe en zone d'assainissement collectif, les eaux usées se raccordent à l'égout public.

Un bassin d'orage est placé dont le trop-plein est également raccordé à l'égout public car il n'y a pas de possibilité de mettre en place un système de drain dispersant ou de surface filtrante ».

Au plan de secteur, le projet se situe principalement en zone de loisirs et, pour le surplus, en zone d'aménagement communal concerté (ZACC).

2. Le 7 mai 2025, la fonctionnaire déléguée déclare le dossier incomplet et adresse un relevé des pièces manquantes à la demanderesse de permis.

3. Le 8 mai 2025, celle-ci envoie les documents demandés. Le dossier est déclaré complet le lendemain.

4. Différents avis sont émis au cours de l'instruction du dossier.

5. Une enquête publique est organisée du 2 au 16 juin 2025. Une réclamation est introduite à cette occasion.

6. Le 27 juin 2025, le collège communal de Bastogne clôt l'enquête publique et se prononce en faveur du projet.

7. Le 29 août 2025, la fonctionnaire délégué délivre, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts, étant d'avis que le troisième moyen est fondé.

V. Troisième moyen

V.1. Thèses des parties

A. La requête

Le troisième moyen est pris de la violation des articles D.50, D.62, D.65, D.66 et D.75 du livre I^{er} du Code de l'environnement, des articles D.IV.42 et D.IV.43 du Code du développement territorial (CoDT), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe de bonne administration, en particulier le devoir de minutie, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

Dans une première branche, les parties requérantes critiquent le caractère lacunaire de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement. Elles soutiennent que les nuisances sonores générées par le projet ont été occultées alors qu'une telle évaluation était essentielle étant donné que, d'une part, les deux terrains de tennis sont implantés à proximité immédiate de leur propriété et que, d'autre part, les terrains de padel sont par nature extrêmement bruyants. À leur estime, ni la notice d'évaluation ni aucun autre document du dossier d'instruction ne contiennent d'information permettant d'évaluer les nuisances sonores causées par le projet. Elles en déduisent que l'autorité délivrante n'a pu statuer en connaissance de cause, ce qui ressort de la motivation de l'acte attaqué, qu'elle estime vague et stéréotypée sur cette problématique.

Dans une seconde branche, elles soutiennent « que l'acte attaqué n'est pas motivé au regard des incidences environnementales que le projet est susceptible d'induire, particulièrement, au droit de [leur] habitation ».

B. La note d'observations

Selon la partie adverse, l'évaluation des incidences n'est pas lacunaire et conclut à l'absence d'incidence notable du projet sur l'environnement. Elle soutient que l'ensemble du dossier de demande a permis à l'auteur de l'acte attaqué de s'en assurer et de motiver sa décision en ce sens, laquelle contient des éléments relatifs à l'absence d'incidences sur l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie.

V.2. Examen sur les deux branches réunies

1. L'article D.62, §§ 1er, et 2, du livre Ier du Code de l'environnement dispose comme il suit :

« § 1er. Toute demande de permis comporte soit une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, soit une étude d'incidences sur l'environnement.

§ 2. Qu'il s'agisse de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement ou de l'étude d'incidences sur l'environnement, celle-ci identifie, décrit et évalue de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier, les incidences directes et indirectes d'un projet sur les facteurs suivants :
a) la population et la santé humaine ;
b) la biodiversité, en accordant une attention particulière aux espèces et aux habitats protégés au titre de la directive 92/43/CEE et de la directive 2009/147/CE ;
c) les terres, le sol, le sous-sol, l'eau, l'air, le bruit, les vibrations, la mobilité, l'énergie et le climat ;
d) les biens matériels, le patrimoine culturel et le paysage ;
e) l'interaction entre les facteurs visés aux points a) à d) ».

L'article D.65, § 1er et 2, du même code se lit comme suit :

« § 1er. Lorsqu'une demande de permis est relative à un projet non visé par l'article D.64, § 1er, l'autorité chargée d'apprécier le caractère complet ou recevable du dossier de demande détermine, au vu notamment de la notice et en tenant compte des critères de sélection pertinents visés à l'annexe III si le projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.
L'autorité visée à l'alinéa 1er prend sa décision d'imposer ou de ne pas imposer d'étude d'incidences sur base des informations fournies par le demandeur, conformément à l'article D.66, § 2, et en tenant compte, le cas échéant, des résultats des vérifications préliminaires ou des évaluations des incidences sur l'environnement réalisées en vertu d'autres dispositions que celles du présent Code.

§ 2. L'autorité chargée d'apprécier le caractère complet ou recevable du dossier de demande, suivant le cas :
1° déclare la demande irrecevable ou incomplète, conformément aux conditions et suivant les modalités fixées par les lois, décrets et règlements visés à l'article D.49, ou lorsque la demande ne contient pas les éléments lui permettant d'examiner, au vu notamment de la notice et en tenant compte des critères de sélection pertinents

visés à l'annexe III, si le projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement ;
2° déclare que le projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et ordonne la réalisation d'une étude d'incidences sur l'environnement ;
3° décide, dans les conditions et suivant les modalités fixées par les lois, décrets et règlements visés à l'article D.49, que la demande est complète ou recevable et que le projet n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.
L'autorité chargée d'apprécier le caractère complet ou recevable du dossier de demande envoie sa décision au demandeur de permis et, s'il y a lieu, et en y joignant les compléments éventuels à verser au dossier, à la commune auprès de laquelle le dossier de demande de permis a été introduit et à l'autorité compétente au sens de l'article D.6, 2°, dans le même délai que les lois, décrets et règlements visés à l'article D.49, lui impartissent pour apprécier le caractère complet ou recevable du dossier de demande ou, à défaut, dans un délai de quinze jours à dater du jour où elle a reçu le dossier de demande de permis.
Dans le cas visé au 2° de l'alinéa 1er du présent paragraphe, le demandeur est tenu de déposer une nouvelle demande de permis accompagnée de l'étude d'incidences.
Dans le cas visé au 3° de l'alinéa 1er du présent paragraphe, la procédure d'instruction du dossier est poursuivie conformément aux lois, décrets et règlements visés à l'article D.49 ».

L'article D.66, § 1er, du livre Ier du Code de l'environnement précise en ces termes le contenu minimum de la notice d'évaluation des incidences :

« La notice d'évaluation des incidences comporte au minimum les informations suivantes :
1° une description du projet, y compris en particulier :
a) une description des caractéristiques physiques de l'ensemble du projet et, le cas échéant, des travaux de démolition ;
b) une description de la localisation du projet, en accordant une attention particulière à la sensibilité environnementale des zones géographiques susceptibles d'être affectées ;
2° une description des éléments de l'environnement susceptibles d'être affectés de manière notable par le projet ;
3° une description de tous les effets notables, dans la mesure des informations disponibles sur ces effets, que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement résultant :
a) des résidus et des émissions attendus ainsi que de la production de déchets, le cas échéant ;
b) de l'utilisation des ressources naturelles, en particulier le sol, les terres, l'eau et la biodiversité ;
4° il est tenu compte des critères de l'annexe III, le cas échéant, lors de la compilation des informations conformément aux points 1° à 3° ».

2. Comme cela ressort des articles D.62 à D.66 du livre Ier du Code de l'environnement, l'objet d'une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement est d'indiquer à l'autorité les effets prévisibles d'un projet sur l'environnement, afin qu'elle puisse apprécier s'il y a lieu d'ordonner une étude d'incidences et s'il convient de refuser le permis ou d'admettre le projet, éventuellement sous conditions. Dès lors, la notice doit contenir des renseignements complets, précis et exacts. Les défauts dont elle serait affectée ne peuvent toutefois entrainer l'annulation de l'autorisation que si cette dernière n'a été accordée qu'en méconnaissance de cause par l'autorité, celle-ci n'ayant été complètement et exactement informée ni par la notice d'évaluation des incidences ni d'une autre

manière. À cet égard, si l'autorité compétente doit tenir compte de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement pour apprécier les incidences du projet, elle peut également se fonder sur d'autres pièces du dossier administratif pour obtenir d'éventuelles informations manquantes, comme les pièces du dossier de la demande ou les réclamations. Il appartient en principe à celui qui dénonce de tels défauts de rendre raisonnablement plausible que ceux-ci ont empêché l'administration d'apprécier convenablement la demande.

Par ailleurs, pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, 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 permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. L'étendue de la motivation requise est proportionnelle à l'importance de la décision prise. Un permis d'urbanisme doit notamment énoncer les raisons pour lesquelles l'autorité qui le délivre estime la construction admissible au regard du bon aménagement des lieux. Cette notion se rapporte à l'examen concret que doit exercer l'autorité compétente, pour chaque demande de permis, de la compatibilité, de l'absence d'impact négatif ou d'incidences inacceptables de la construction envisagée sur l'aménagement local bâti ou non bâti, essentiellement en fonction des circonstances de fait.

3.1 En l'espèce, la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement jointe à la demande de permis évalue les nuisances sonores générées par le projet comme suit :

« Le projet pourra-t-il provoquer des nuisances sonores pour le voisinage ? ~~OUI~~-NON […]

Compatibilité du projet avec les voisinages (présence d'une école, d'un hôpital, d'un site Natura 2000, d'une réserve naturelle, d'une réserve forestière, *etc.*). Le projet est compatible avec la zone - extension d'une activité existante ».

3.2 Lorsqu'elle examine la complétude de la demande de permis, l'autorité régionale indique ce qui suit :

« En vertu de l'article D.68 [lire D.65] du Code de l'environnement, et compte tenu des critères visés à l'article D.66 [lire D.62] du Code de l'Environnement, le fonctionnaire délégué considère que la demande ne nécessite pas d'étude d'incidences ».

3.3 Enfin, l'auteur de l'acte attaqué examine en ces termes les incidences sonores du projet :

« Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement ;

Considérant que la notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement examine de manière particulièrement concrète et précise les incidences probables du projet sur l'environnement que tenant compte de son contenu, des plans et autres documents constitutifs du dossier et eu égard à l'article D.65 du Code wallon sur l'environnement, il y a lieu de considérer que le projet n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement ».

4. Si le projet visé par l'acte attaqué consiste en l'extension d'un club de sport existant, il n'en demeure pas moins que la taille des infrastructures est largement augmentée et qu'une nouvelle activité est autorisée. En effet, en situation existante, le club est composé de deux terrains de tennis couverts, de deux terrains de tennis extérieurs, d'un terrain de squash et d'une cafétéria, alors qu'en situation projetée, deux terrains de tennis extérieurs ainsi que cinq terrains de padel intérieurs seront ajoutés et la surface de la cafétéria sera augmentée.

Il ne peut être raisonnablement soutenu que l'ajout de deux terrains de tennis et cinq terrains de padel n'entraînera aucune nuisance sonore, comme l'indique pourtant la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement. De plus, aucun document figurant au dossier administratif ne permet d'appréhender ces nuisances supplémentaires. Enfin, il y a lieu de relever que, si la majeure partie du projet se trouve en zone de loisirs au plan de secteur, la parcelle se trouve également partiellement en ZACC, zone qui a été mise en œuvre par un schéma d'orientation local et affectée en zone d'habitat.

Compte tenu de l'objet de la demande et de sa localisation, l'autorité n'a pu considérer régulièrement que les nuisances sonores seront inexistantes. Il lui appartenait à tout le moins vérifier que les nuisances sonores générées par le projet demeureront dans une mesure acceptable pour le voisinage, en examinant notamment l'implantation des nouveaux terrains par rapport aux habitations situées à proximité et les matériaux utilisés pour la construction du hall accueillant les terrains de padel. En se contentant d'indiquer, par une clause stéréotypée, que « le projet n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement », l'autorité délivrante adopte une motivation insuffisante qui ne permet pas de s'assurer qu'elle a effectué un examen des circonstances propres au cas d'espèce.

5. Il s'ensuit que le troisième moyen est fondé en ses deux branches.

6. Les conclusions du rapport peuvent être suivies. Il n'y a dès lors pas lieu de statuer sur la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué.

VI. Indemnité de procédure

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Est annulée la décision du 29 août 2025 par laquelle la fonctionnaire déléguée délivre à la SRL Fuel & Services Company un permis d'urbanisme ayant pour objet l'extension d'un complexe de padel et de tennis sur un bien sis rue de Marche 144 à Bastogne.

Article 2.

Il n'y a pas lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée aux parties requérantes, à concurrence de la moitié chacune, à la charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 26 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont également mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 3 décembre 2025, par la XIII[e] chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,	conseiller d'État, président f.f.,
Céline Morel,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Céline Morel Luc Donnay