CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 266.323 du 8 avril 2026

A. 242.234/XIII-10.402

En cause : 1. **J. M.**,

2. **É. D.**,

ayant tous deux élu domicile chez
M^es Gabrielle POQUETTE et
Romain VINCENT, avocats,
rue des Fories 2
4020 Liège,

contre :

1. **la ville de Liège**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^es Nathalie VAN DAMME et
Audrey ZIANS, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège,

2. **la Région wallonne**,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103-105
4000 Liège,

Parties intervenantes :

1. **l'association sans but lucratif**
ROYAL TENNIS CLUB DE LIÈGE,

2. **L. F.**,

ayant tous deux élu domicile chez
M^e Alexandre PIRSON, avocat,
rue Albert Mockel 43/11
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 20 juin 2024, les parties requérantes demandent l'annulation de la décision du 26 avril 2024 par laquelle le collège communal de la ville de Liège octroie à l'association sans but lucratif (ASBL) Royal Tennis Club de Liège (RTCL) un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de la construction d'un terrain de padel, l'extension d'une terrasse couverte (*club-house*), la construction de deux terrains de padel en lieu et place d'un terrain de tennis existant et le placement d'une bulle au-dessus des trois terrains de tennis existants durant la période de septembre à avril, sur un bien sis route du Condroz, 99 à Angleur.

II. Procédure

Par une requête introduite le 26 août 2024, l'ASBL RTCL et L.F. ont demandé à être reçus en qualité de parties intervenantes.

Les dossiers administratifs ont été déposés.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M^me^ Lucie Vercheval, 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.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 5 janvier 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 12 février 2026.

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

M^e^ Romain Vincent, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e^ Bénédicte Hendrickx, *loco* M^es^ Nathalie Van Damme et Audrey Zians, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, M^e^ Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e^ Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, et M^e^ Alexandre Pirson, avocat, comparaissant pour les parties intervenantes, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Lucie Vercheval, auditeur adjoint, a été entendue en son avis contraire.

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 1^er^ décembre 2022, l'ASBL RTCL introduit auprès de la ville de Liège une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de la construction d'un terrain de padel, l'extension d'une terrasse couverte (*club-house*), la construction de deux terrains de padel en lieu place d'un terrain de tennis existant et le placement d'une bulle au-dessus des trois terrains de tennis existants durant la période de septembre à avril, sur un bien sis route du Condroz, 99 à Angleur, cadastré, 25^ème^ division, section C, n^os^ 129B, 133A, 135B et 136B.

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Liège.

2. Le 19 décembre 2022, la demande est jugée complète et recevable.

3. Les avis de différents services et instances sont sollicités et émis.

4. Par un courrier du 9 février 2023, les parties requérantes s'opposent au projet.

5. Le 10 février 2023, le collège communal de la ville de Liège émet un avis favorable conditionnel.

6. Le 17 mars 2023, le fonctionnaire délégué émet un avis favorable conditionnel.

7. Le 31 mars 2023, le collège communal octroie le permis d'urbanisme sollicité. Cette décision fait l'objet d'un recours en annulation introduit par les parties requérantes. Il est enrôlé sous le n° A. 239.522/ XIII-10075.

8. Le 5 avril 2024, le collège communal retire cette décision et émet un nouvel avis favorable conditionnel sur la demande de permis d'urbanisme.

9. L'arrêt n° 261.129 du 22 octobre 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.129) constate que ce retrait est définitif et, partant, décide qu'il n'y a plus lieu de statuer sur le recours introduit contre le permis du 31 mars 2023.

10. Le 15 avril 2024, le fonctionnaire délégué émet un nouvel avis favorable conditionnel.

11. Le 26 avril 2024, le collège communal octroie le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

IV.1. Thèse de l'auditeur rapporteur

Dans son rapport, l'auditeur rapporteur soulève une exception d'irrecevabilité de la requête en intervention en tant qu'elle est introduite par le second requérant en intervention. Elle est libellée comme suit :

« Conformément à l'article 21*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État, "ceux qui ont intérêt à la solution de l'affaire peuvent y intervenir. La chambre peut, d'office ou à la demande du membre de l'auditorat désigné ou d'une partie, appeler en intervention ceux dont la présence est nécessaire à la cause". Conformément à l'article 52 du règlement général de procédure, la requête en intervention doit être introduite dans un délai de 60 jours à compter de la réception de l'envoi visé à l'article 6, § 4, ou la publication de l'avis visé à l'article 3*quater*. En l'absence de notification ou de publication, la chambre saisie de l'affaire peut permettre une intervention ultérieure pour autant qu'elle ne retarde pas la procédure.

Celui qui souhaite intervenir à la cause doit établir qu'il peut retirer un avantage personnel, soit de l'annulation de l'acte attaqué, soit du rejet du recours. Le Conseil d'État apprécie cet intérêt de la même manière que l'intérêt au recours. Cet intérêt doit donc être certain, direct et personnel, même lorsqu'il s'agit d'une intervention volontaire. Le caractère direct de l'intérêt suppose qu'il existe une liaison causale directe, sans l'interposition d'un lien de droit ou de fait, entre l'acte attaqué et le requérant. C'est en fonction de l'intérêt invoqué dans la requête en intervention qu'il y a lieu d'apprécier la recevabilité de celle-ci.

La requête en annulation a uniquement été notifiée à la première requérante en intervention par un courrier recommandé avec accusé de réception daté du 27 juin 2024. En l'absence de la première requérante en intervention, le facteur dépose un avis de passage en date du 28 juin 2024. La deuxième requérante en intervention étant membre de l'organe d'administration de la première requérante en intervention, on peut supposer qu'elle a eu connaissance de la requête au même moment.

La requête en intervention introduite le 26 aout 2024 est recevable *ratione temporis*.

La première partie requérante en intervention justifie son intérêt par le fait qu'elle est la bénéficiaire de l'acte attaqué. En cette qualité, elle bénéficie incontestablement de l'intérêt requis pour intervenir à la procédure. La seconde requérante en intervention justifie, quant à elle, son intérêt par le fait qu'elle a des parts dans la société, en est administratrice depuis le 10 mai 2021 et affiliée comme joueur et membre actif du club qui se situe à onze minutes en voiture de chez lui. En sa qualité d'administrateur de l'a.s.b.l., la deuxième requérante en intervention ne justifie pas d'un intérêt suffisamment direct à intervenir. Le caractère direct de l'intérêt suppose en effet qu'il existe une liaison causale directe, sans interposition d'un lien de droit ou de fait, entre l'acte attaqué et le requérant en intervention. En ce qui concerne l'intérêt dont elle dispose en sa qualité de membre actif du club de tennis, et donc d'usager des activités offertes par le club, elle ne démontre pas un intérêt suffisamment individualisé entre cette qualité et le permis attaqué.

La requête en intervention est recevable dans le chef de la première requérante en intervention et irrecevable dans le chef de la seconde requérante en intervention ».

IV.2. Thèse des parties requérantes en intervention

Le second requérant en intervention soutient que c'est en sa qualité de membre actif du club de tennis et de padel qu'il fonde son intérêt à intervenir et que le fait qu'il soit administrateur du club et détenteur de parts ne fait que « renforcer » son implication active et concrète. Il ajoute que, comme membre, il a intérêt à la régularité des installations dont il bénéficie en contre partie de ses cotisations annuelles et qu'il en va de sa pratique régulière de son sport et d'activité de loisir, ce qui justifie son intérêt réel et direct. Enfin, il estime que ne pas lui reconnaître cet intérêt contrarie l'autorité de chose jugée *erga omnes* de l'arrêt n° 261.129 du 22 octobre 2024 rendu dans le cadre de la procédure en annulation contre le précédent permis.

IV.3. Examen

1. Il résulte de l'article 21*bis* des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, et de l'article 52, § 3, 4°, du règlement général de procédure que celui qui souhaite intervenir à la cause doit établir qu'il peut retirer un avantage personnel soit de l'annulation de l'acte attaqué, soit du rejet du recours. Le Conseil d'État apprécie cet intérêt, *mutatis mutandis*, de la même manière que l'intérêt au recours. Cet intérêt doit donc être certain, direct et personnel, même lorsqu'il s'agit d'une intervention volontaire. Le caractère direct de l'intérêt suppose qu'il existe une liaison causale directe, sans interposition d'un lien de droit ou de fait, entre l'acte attaqué et le requérant en intervention. C'est en fonction de l'intérêt invoqué dans la requête en intervention qu'il y a lieu d'apprécier la recevabilité de celle-ci.

2. En l'espèce, l'arrêt n° 261.129 précité, bien que n'ayant pas statué sur la recevabilité *ratione personae* des requêtes en intervention mais uniquement sur leur recevabilité *ratione temporis,* a accueilli l'intervention de la seconde partie requérante en intervention.

La circonstance que le second requérant en intervention, n'habitant pas à proximité immédiate du lieu d'implantation du projet, est affilié comme joueur et membre actif du club de tennis et de padel situé sur le même site qui se situe à onze minutes en voiture de chez lui – ce qui n'est pas contesté – lui permet de justifier à suffisance d'un intérêt suffisamment direct et individualisé à l'intervention.

Partant, l'intervention du second requérant en intervention est accueillie. L'intervention de la première partie requérante en intervention, en sa qualité de bénéficiaire de l'acte attaqué, est également accueillie.

V. Premier moyen

V.1. Thèse des parties requérantes

A. La requête en annulation

Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation des articles D.IV.5 et D.IV.53 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, du principe de motivation matérielle et du principe général de droit selon lequel chaque acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, légalement admissibles et conformes à la réalité.

Dans une première branche, elles indiquent que l'acte attaqué est un permis de régularisation, de manière telle que la première partie adverse devait, par une motivation spéciale et scrupuleuse, justifier que son appréciation n'a pas été infléchie par le poids du fait accompli. A leur estime, non seulement cette justification n'existe pas mais il faut encore constater que la première partie adverse justifie sa décision en se référant expressément aux travaux d'ores et déjà réalisés et au permis retiré du 31 mars 2023 pourtant censé ne plus exister dans l'ordonnancement juridique. Elles en infèrent qu'elle a donné du poids au fait accompli.

Dans une seconde branche, elles indiquent que la première partie adverse a commis une erreur de fait quant aux conséquences, pour le voisinage, des actes et travaux autorisés. A leur estime, elle omet de prendre en considération le fait que, lorsqu'elles ont acheté le terrain et décidé d'y construire leur maison, le RTCL était

un club où le tennis était uniquement pratiqué pendant la belle saison dans un cadre calme et verdoyant, et que ceci n'est plus le cas, le tennis pouvant être pratiqué en dehors de la belle saison et de nombreuses activités étant désormais organisées au club. Elles en déduisent que la partie adverse commet une erreur de fait en considérant qu'elles ont construit leur habitation à côté « en connaissance de cause ».

B. Le mémoire en réplique

Elles considèrent que l'irrégularité soulevée dans ce moyen est de nature à leur donner satisfaction et en déduisent que le moyen est recevable. Elles admettent que leur maison n'est actuellement pas habitée puisqu'elle est encore en travaux mais contestent qu'on puisse en déduire un défaut d'intérêt au moyen, la première partie adverse ayant été informée *in tempore non suspecto* de leur intention de l'occuper et l'acte attaqué mentionnant que ses premiers occupants seront « les premiers exposés aux nuisances du projet ». Elles soutiennent que l'étude acoustique, effectuée à leur demande, démontre que ces nuisances ne sont pas éventuelles et que les normes de bruit applicables, même en l'absence de permis d'environnement, sont fréquemment dépassées par l'exploitation du club de tennis. Elles en infèrent qu'elles disposent de l'intérêt requis au moyen.

En ce qui concerne le caractère légitime de cet intérêt, elles précisent que le permis de régularisation obtenu pour la construction de la deuxième maison sur leur parcelle bénéficie d'une présomption de légalité tant qu'il n'est pas annulé. En toute hypothèse, elles démontrent que les critiques de légalité invoquées à l'encontre de ce permis ne sont pas fondées. Elles relèvent que la construction est réalisée en zone d'habitat au plan de secteur, et non en zone boisée non destinée à l'habitation, et que le fait que le permis ait été accordé sur recours n'affecte en rien la légalité de l'acte. Enfin, elles soutiennent que la demande de faire application de l'article 159 de la Constitution pour écarter leur permis de régularisation ne peut être accueillie puisque cela revient à invoquer d'autres motifs d'illégalité du permis que ceux invoqués à l'appui du recours pendant contre cet acte alors même qu'il s'agit d'un acte individuel et que le délai pour introduire un recours en annulation à son encontre est dépassé.

Dans la première branche, elles rappellent que le Conseil d'État n'est pas compétent, en l'absence d'indication de la partie adverse, pour déterminer si, en l'absence d'un motif, la partie adverse aurait pris la même décision. Elles indiquent que la locution « en tout état de cause » ne confère pas un caractère surabondant au motif, mais au contraire la signification opposée. Selon elles, la partie adverse admettant qu'un retrait d'acte emporte les mêmes effets qu'une annulation, à savoir la disparition de l'ordonnancement juridique, le permis du 31 mars 2023 retiré ne peut servir de motif pour l'octroi d'un permis de régularisation. En ce qui concerne la

motivation de l'acte attaqué relative à la pratique actuelle du padel infractionnelle, elles considèrent que rien ne permet de conclure qu'il s'agit d'un motif surabondant.

Enfin, elles estiment que les extraits de la motivation de l'acte attaqué utilisés par les parties adverses et intervenante pour démontrer l'existence d'une motivation adéquate, compte tenu du fait qu'il s'agit d'un permis de régularisation, concernent le rejet d'autres points des réclamations que celui spécifique concernant la nécessité d'une motivation scrupuleuse permettant d'établir que l'autorité ne s'est pas laissée infléchir par le poids du fait accompli. Elles considèrent qu'ils ne sont pas adéquats.

C. Le dernier mémoire

Elles soutiennent que le principe selon lequel l'autorité ne doit pas être influencée par le poids du fait accompli vise spécifiquement à éviter de tenir compte de fait résultant des travaux réalisés sans permis, mais de se positionner sur l'opportunité du projet comme s'il n'avait pas été réalisé. Elles en infèrent qu'en tenant compte de la situation de fait irrégulière, l'autorité s'est laissée influencer par le poids du fait accompli.

V.2. Examen

A. Sur la recevabilité

1. Selon les termes de l'article 14, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, une irrégularité ne donne lieu à une annulation que si elle a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, a privé les intéressés d'une garantie ou a pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte. Comme le précise la Cour constitutionnelle, et comme cela ressort des travaux préparatoires (*Doc.parl.*, Sénat, sess. 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 11), cette disposition « consacre dans la loi l'exigence de l'intérêt au moyen, telle qu'elle découle de la jurisprudence constante de la section du contentieux administratif du Conseil d'État » et « selon [laquelle], le requérant n'est en principe recevable à invoquer une irrégularité que lorsque celle-ci lèse ses intérêts » (C. C., 16 juillet 2015, n° 103/2015, B.44.2, ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.103). Il s'ensuit que pour être recevable, un moyen doit être susceptible de donner satisfaction à la partie requérante en cas d'annulation.

2. En l'espèce, les parties requérantes étant propriétaires de la parcelle adjacente au projet autorisé par l'acte attaqué, elles justifient à suffisance d'un intérêt à critiquer l'absence de prise en considération des nuisances qui, selon elles, seront

causées par le projet. Elles ont également intérêt à soulever le non-respect de l'obligation de motivation formelle, garantie dont elles estiment avoir été privées.

Le premier moyen est recevable en ses deux branches.

B. Sur le fondement

B.1. Sur la première branche

3. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, un permis d'urbanisme, comme tout acte administratif à portée individuelle au sens de l'article 1er de cette loi, 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 qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. L'étendue de la motivation requise est proportionnelle au caractère discrétionnaire du pouvoir d'appréciation de l'auteur de cet acte et à l'importance de la décision prise.

La motivation formelle d'un permis de régularisation doit permettre de vérifier que l'appréciation du bon aménagement des lieux par l'autorité n'a pas été infléchie par le poids du fait accompli. La motivation de sa décision doit être particulièrement scrupuleuse, afin de permettre de vérifier que cette condition est remplie. Toutefois, la condition d'abstraction du poids du fait accompli signifie uniquement que la circonstance que les actes ou travaux ont déjà été réalisés ne peut constituer, en soi, un argument pour justifier la décision d'octroi d'un permis de régularisation et que la motivation formelle de cette décision doit permettre de s'assurer que tel n'a pas été le cas. De même, il ne s'impose pas qu'une motivation spécifique indique comment l'appréciation de l'autorité n'est pas infléchie par le poids du fait accompli.

4. En l'espèce, les motifs de l'acte attaqué, qui reproduisent notamment les motifs des avis du collège communal et du fonctionnaire délégué et que son auteur s'approprie, sont notamment libellés comme suit :

« Considérant que plusieurs demandes ont été effectuées précédemment dont :
- PU/75909 autorisé le 20 mai 2009 pour ‘‘poser une bulle saisonnière pour la couverture de quatre terrains de Tennis’’ (du 30 septembre au 30 mars) ;
- M/80559 autorisé par le Fonctionnaire délégué le 27 mai 2013 pour aménager un terrain de mini-tennis ;
- M/83835 autorisé par le Fonctionnaire délégué en date du 11 mars 2016 pour aménager trois terrains de padel couverts et le parking existant ;
- PU/88829 autorisé le 13 mars 2020 pour abattre des arbres malades ;

[…]

Considérant que les points de réclamation peuvent être analysés comme suit :

[…]

- régularisation

Considérant qu'il est effectivement à regretter que les autorités compétentes soient mises devant le fait accompli pour la régularisation d'installations construites sans autorisation ; que néanmoins la décision ne peut être infléchie par le poids du fait accompli mais doit être justifiée en fonction du bon aménagement des lieux ; que ce point de réclamation ne peut être retenu ;

- incompatibilité avec la zone d'habitat

Considérant que le Code dispose : ''Art. D.II.24. De la zone d'habitat. La zone d'habitat est principalement destinée à la résidence. Les activités d'artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie, les établissements socioculturels, les constructions et aménagements de services publics et d'équipements communautaires, les exploitations agricoles et les équipements touristiques ou récréatifs peuvent également y être autorisés pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'ils soient compatibles avec le voisinage. Cette zone doit aussi accueillir des espaces verts publics'' ;

Considérant que le club de tennis est un équipement récréatif pouvant être admis dans la zone d'habitat au plan de secteur ;

Considérant que le site du club de tennis est en pente et que le terrain des réclamants est légèrement en contrebas des nouvelles installations de padel ; que ces nouvelles installations prennent majoritairement la place d'anciennes installations ; que dès lors, l'extension des activités est très limitée ; qu'il est visible sur les orthophotoplans du portail cartographique de la Wallonie que le terrain de padel ajouté entre 2016 et 2017 n'a pas nécessité d'abattage d'arbres ;

Considérant que les terrains de tennis à couvrir par une bulle saisonnière sont situés en contrebas du site et que cette bulle est, dès lors, moins visible depuis le paysage extérieur durant sa pose pendant les mois hivernaux ;

Considérant que les limites du club de tennis sont visiblement (voir orthophotoplan) constituées de massifs arbustifs créant des zones tampons entre le site et les parcelles limitrophes ;

Considérant que la parcelle du réclamant est très grande (environ la moitié de la longueur du site du club de tennis) et entourée par les voiries publiques et les installations du club de tennis ; qu'il est visible sur les photos aériennes que la partie de la parcelle en connexion avec les nouveaux terrains de padel est fortement végétalisée ;

Considérant que la nouvelle maison d'habitation autorisée en recours par le Gouvernement wallon est plus proche des terrains de padel que les autres habitations du voisinage, de sorte que ses occupants seront les premiers exposés aux nuisances du projet, essentiellement celles engendrées par les terrains de padel ; que, néanmoins, elle a été construite en connaissance de cause, puisque sa demande de régularisation intervient après la première décision d'octroi de permis d'urbanisme du 31 mars 2023 ; qu'en tout état de cause, les nuisances, bien qu'augmentées pour cette nouvelle maison d'habitation, demeurent dans la mesure de l'acceptable ;

Considérant, dès lors, que ce point de réclamation n'est pas retenu ; que les installations du club de tennis sont conformes avec la destination au plan de secteur ;

• évaluation des incidences

Considérant que, comme la notice des évaluations des incidences ne relève pas d'incidences disproportionnées, il ne parait pas opportun de demander de développer des mesures de substitution ; que les installations du club de tennis doivent répondre aux conditions sectorielles édictées en vertu du décret relatif au permis d'environnement concernant ses équipements (par exemple pour le bruit et l'usage des luminaires) ;

Considérant que ce point de réclamation n'est pas retenu ;

[…]

Considérant qu'un ancien terrain de tennis est transformé en deux terrains de padel en lieu et place du terrain de padel déjà existant sur ce terrain de tennis ; qu'un troisième terrain de padel a également été créé à gauche du terrain de tennis modifié ; que ce dernier est donc à régulariser ; que ces aménagements sont en lien avec les activités du club et permettent de le pérenniser vu l'essor de la pratique du padel ; que le terrain de padel à régulariser se situe à proximité directe des deux nouveaux terrains de padel ; que la régularisation du terrain de padel engendre la régularisation d'une modification du relief du sol ; que cette dernière porte sur une hauteur de 80 cm et une largeur d'un mètre ; que cette modification est orientée vers la route du Condroz et s'effectue à plus de 100 mètres de l'habitation voisine la plus proche ; qu'elle reste contenue et n'est pas de nature à impacter les terrains voisins ;

Considérant que l'implantation des nouveaux terrains de padel a été étudiée de cette manière afin de limiter les modifications du relief, mais également l'emprise au sol des installations ; que les terrains sont disposés de manière à correspondre au mieux à la topographie du site ; que la configuration des lieux et des installations existantes ne permet d'ailleurs pas une implantation de trois nouveaux terrains de padel à proximité du cimetière ;

Considérant que certains riverains craignent une augmentation des nuisances sonores liées à l'activité de padel ; qu'en termes de procédure, l'activité de padel ne requiert pas de permis d'environnement ; qu'il n'y a donc pas de normes de bruit à respecter ; que l'activité padel remplace l'activité tennis, deux sports de raquettes ; que les éventuelles nuisances sonores du padel comparées aux activités de tennis existantes sont certes supérieures, mais restent acceptables pour le voisinage eu notamment égard au massif arboré entourant lesdits terrains, à la distance entre ceux-ci et les habitations, ainsi qu'à la proximité de la route du Condroz ; que la pratique actuelle du padel sur le site, bien qu'infractionnelle, démontre l'admissibilité d'une telle pratique vu la configuration particulière du site, cette pratique ayant cours depuis plusieurs années sans qu'aucune plainte du voisinage n'ait été portée devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire ; qu'en outre, les terrains de padel, comme ceux de tennis, ne seront utilisés que durant les heures d'ouverture du club ;

Considérant que la pollution visuelle et lumineuse des terrains de padel est mesurée vu la légèreté de la structure les recouvrant, leur localisation, la distance avec les habitations et le massif arboré entourant le site ;

[…]

Considérant que le projet intègre la pose d'une bulle en toile polyester de teinte blanche pour couvrir les terrains de tennis de gauche en cas d'intempéries ; que le

demandeur précise que cette bulle est placée durant la période de septembre à avril ; que son niveau le plus haut atteint 5m29 depuis le niveau 0 (rez-de-chaussée du *club house*) ;

Considérant que le permis autorisé en date du 20 mai 2009 porte sur une bulle qui couvre les terrains de droite ; que cette bulle apparaît sur les vues aériennes et les photos ; qu'elle ne peut être placée chaque année que du 30 septembre au 30 mars ;

Considérant que la bulle supplémentaire est implantée derrière la bulle existante et est orientée vers les installations du Club ; qu'en termes de dimension, elle s'apparente à celle existante ; que son impact visuel par rapport aux riverains est limité puisqu'elle est en grande partie masquée par la première bulle saisonnière et puisqu'elle est placée en contrebas du site ; qu'elle est implantée à plus de 50m de la limite séparative ; que de plus le terrain est délimité par des massifs arborés denses et imposants et, pour certains, à feuillage (semi-) persistant permettant de dissimuler les différentes installations ; qu'il en va de même de l'éclairage de la nouvelle bulle, qui sera similaire à celui de la bulle existante ; que les parois de la bulle atténueront les nuisances sonores liées à la pratique du tennis ; que l'activité de tennis ne sera pratiquée de durant les heures d'ouverture du club :

Considérant que le charroi supplémentaire engendré par la fréquentation supérieure du club liée aux nouveaux terrains de padel et à la nouvelle bulle peut aisément être absorbé par la route du Condroz et voiries avoisinantes ; que la capacité de stationnement offerte par le club est suffisante ;

Considérant que les actes et travaux projetés ne compromettent pas la zone d'habitat au plan de secteur ; qu'en effet, l'article D.II.24 du CoDT précise que cette zone est principalement destinée à la résidence sans pour autant exclure d'autres activités et établissement, tels que les équipements récréatifs :

Considérant que les installations de tennis sont présentes sur le site depuis au moins 1977 ; que les permis précédents et les vues aériennes permettent de le démontrer ; que les modifications concernées par la présente demande sont en lien avec l'activité du club sans en augmenter l'emprise ; qu'ils ne mettent dès lors pas en péril la destination résidentielle de la zone, qui demeure prépondérante ;

Considérant que les installations projetées préservent l'ensemble des espaces verts et d'agrément existants ; que les installations projetées sont situées en contrebas du site, le long d'une voirie régionale, à bonne distance des habitations et entourées d'un massif arboré ; que la hauteur des installations sportives ne dépasse pas la moyenne des hauteurs des constructions avoisinantes ; que les impacts du projet pour le voisinage demeurent dès lors acceptables ».

5. Il ne peut être reproché à l'auteur de l'acte attaqué d'avoir indiqué, dans une clause type, que son appréciation n'était pas infléchie par le poids du fait accompli pour autant que les autres motifs de l'acte démontrent qu'il a scrupuleusement examiné l'admissibilité du projet au regard du bon aménagement des lieux.

Il ressort des motifs précités de l'acte attaqué que son auteur a examiné l'intégration du projet au regard de l'environnement ainsi que son impact de manière détaillée. Il a examiné l'historique des permis octroyés, la compatibilité du projet avec la zone d'habitat, la disposition des lieux, la distance entre les habitations et les travaux projetés, la présence de végétation permettant de diminuer leur impact sonore

et visuel, l'accessibilité par la route ainsi que la manière dont l'exploitation actuelle est accueillie par le voisinage.

L'auteur d'un permis de régularisation peut, sans se contredire ni statuer sous le poids du fait accompli, tirer argument de sa connaissance des lieux après réalisation des constructions infractionnelles. Il ne peut considérer fictivement que les travaux réalisés sans permis sont inexistants. Il doit tenir compte de la situation factuelle concrète telle qu'elle se présente au moment où il statue sous peine de commettre une erreur de fait. Partant, il peut raisonnablement s'appuyer sur le fait qu'il a constaté que l'usage des terrains de padel infractionnels n'a donné lieu à aucune plainte du voisinage, pour considérer que la régularisation d'un terrain de padel et la transformation d'un terrain de tennis en deux terrains de padel complémentaires est conforme au bon aménagement des lieux et n'est pas de nature à perturber le voisinage.

La première branche du premier moyen n'est pas fondée.

B.2. Sur la seconde branche

6. Un permis d'urbanisme doit énoncer les raisons pour lesquelles l'autorité 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. L'autorité qui accorde le permis se doit d'exposer concrètement les raisons pour lesquelles elle estime que le projet s'intègre harmonieusement au contexte urbanistique existant et, plus particulièrement, par rapport aux propriétés voisines dont l'environnement sera sensiblement modifié.

L'obligation de motivation qui pèse sur l'autorité, s'agissant du bon aménagement des lieux, est notamment fonction de l'importance des travaux projetés et des nuisances que le projet est susceptible de générer. L'autorité dispose, à cet égard, d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire, de sorte que le Conseil d'État n'est pas compétent pour substituer son appréciation à celle de l'administration et ne peut que vérifier si, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, l'autorité s'est fondée sur des éléments exacts en fait et en droit.

Lorsqu'une décision administrative se fonde sur plusieurs motifs et en l'absence de précision sur le caractère déterminant de chacun de ceux-ci, ces motifs apparaissent également nécessaires et l'illégalité de l'un d'entre eux suffit à entrainer

celle de l'intégralité de l'acte attaqué. Le Conseil d'État ne peut, sous peine d'empiéter sur le pouvoir d'appréciation de l'administration, déterminer si, en l'absence d'un de ces motifs, celle-ci aurait pris la même décision. Ce n'est que lorsque le motif critiqué apparait, compte tenu de son économie générale, comme étant largement surabondant et comme n'étant certainement pas déterminant de la décision prise que le moyen pris de l'illégalité de ce motif doit être rejeté.

7. En l'espèce, le motif critiqué en lien avec la construction « en connaissance de cause » de la seconde maison des parties requérantes sur leur parcelle est suivi de la phrase suivante « qu'en tout état de cause, les nuisances, bien qu'augmentées pour cette nouvelle maison d'habitation, demeurent dans la mesure de l'acceptable ». La locution « en tout état de cause » est une locution adverbiale généralement utilisée pour introduire une affirmation qui reste valable indépendamment de circonstances particulières. En utilisant cette locution, l'auteur de l'acte attaqué a indiqué que son appréciation du caractère acceptable des nuisances causées à la nouvelle maison des parties requérantes justifie, à elle seule, le rejet de leur réclamation. Partant, le motif critiqué est « surabondant » compte tenu du fait que le second motif s'applique de toute manière, même à supposer que le premier soit erroné.

La seconde branche du premier moyen est inopérante.

Le premier moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse des parties requérantes

A. La requête en annulation

Les parties requérantes prennent 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.IV.53 du CoDT, du principe de motivation matérielle, du principe général de droit selon lequel chaque acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, légalement admissibles et conformes à la réalité, et du devoir de minutie ayant amené l'autorité à ne pas statuer en connaissance de cause, ainsi que de l'absence, l'erreur, l'insuffisance ou l'inexactitude des motifs.

Elles exposent que la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de savoir si son auteur a statué en connaissance de cause quant à l'objet même de la demande de permis ainsi que des actes et travaux à régulariser. Elles en déduisent une absence

de minutie qui l'a induite en erreur de manière telle qu'elle n'a pas statué en connaissance de cause.

Elles soutiennent qu'il y a, dans l'acte attaqué, une confusion dans l'objet de la demande et une inadéquation des faits indiqués par rapport à la réalité. Elles relèvent que certains faits mentionnés dans l'acte attaqué sont en discordance avec la réalité, notamment le fait que l'avis du fonctionnaire délégué mentionne l'abattage d'un arbre différent d'un arbre abattu le 21 aout 2023, que l'acte attaqué ne précise pas si la modification du relief du sol impliquera la réalisation de gradins en béton – pourtant réalisés dans les faits – et est muet sur les déblais pollués aux métaux lourds et leur évacuation. Elles ajoutent que l'acte ne fixe aucune condition particulière à ce sujet. Elles observent que la demande de permis et l'avis du fonctionnaire délégué visent le placement d'une bulle au-dessus de trois terrains alors que l'acte attaqué vise la régularisation du placement d'une bulle amovible. En ce qui concerne les terrains de padel, elles précisent que, contrairement à ce qu'indique l'acte attaqué, le troisième terrain de padel n'a pas été construit à gauche du terrain de tennis modifié. Elles en concluent que la motivation de l'acte attaqué est fondée sur des motifs de fait inexacts et, partant, est inadéquate. Elles en déduisent que son auteur n'a pas fait preuve de diligence et n'a pas statué en connaissance de cause.

B. Le mémoire en réplique

Elles indiquent qu'il n'y a pas de concordance entre les travaux décrits dans la demande de permis et ceux visés par le fonctionnaire délégué dans son courrier du 23 janvier 2023 à la ville de Liège, lequel constate une incohérence entre les différents documents et la demande de permis. Elles relèvent que le collège communal, dans son rapport écrit, indique que la demande a pour objet d'« étendre la terrasse couverte du club-house ; régulariser un terrain de padel et en créer deux supplémentaires ; régulariser le placement d'une bulle amovible ; abattre un arbre ; modifier le relief du sol » alors que, dans d'autres documents du dossier, la demande vise à « aménager un terrain de padel, remplacer deux terrains de tennis par un terrain de padel, placer une bulle (régularisation) et étendre la terrasse couverte ». Cette description est reprise dans le récépissé de la ville de Liège, l'accusé de réception du dossier complet, les courriers de la ville sollicitant l'avis des instances consultées, l'avis de la cellule Giser, le correctif de l'accusé de réception, l'avis du collège communal du 10 février 2023 et l'avis de la direction des routes de Liège. Elles estiment qu'en raison de ces discordances, il est impossible de déterminer sur quel objet porte réellement la demande de permis et sur la base de quelle interprétation l'auteur de l'acte attaqué a statué.

Au sujet de l'arbre abattu, elles soulignent que la réponse de la seconde partie adverse démontre que l'identification de l'arbre est imprécise et, partant, que l'objet de la demande l'est tout autant.

En ce qui concerne les gradins, elles critiquent l'absence de précision dans les plans sur leur réalisation en béton alors que cette mention y figure pour des éléments de moindre importance. Elles soulignent que trois rangées ont été réalisées à la place des deux indiquées dans les plans.

En ce qui concerne les terres polluées, elles rappellent qu'un rapport a été établi par le RTCL en 2017, qui démontre que les sols sont pollués. Elles reprochent aux deux parties adverses de ne pas s'être assurées de l'absence de pollution dans le sol d'autant plus qu'il est de notoriété publique qu'une partie des terrains bordant la route du Condroz a reçu des déchets en provenance du site de la « Vieille Montagne ». Elles indiquent que toute terre évacuée en dehors du site doit répondre au prescrit du décret du 1er mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols et de ses arrêtés d'exécution. Elles critiquent l'évacuation des terres polluées réalisée par le RTCL sans que le permis n'impose quoi que ce soit quant à la gestion des terres.

Elles en concluent que la motivation de l'acte attaqué se fonde sur des motifs de fait inexacts et, partant, est inadéquate. Elles en infèrent que l'autorité n'a pas fait preuve de la diligence requise dans le cadre l'examen de la demande de permis.

VI.2. Examen

A. Sur la recevabilité

1. Un justiciable qui introduit un recours devant le Conseil d'État n'a pas l'obligation légale de justifier expressément de son intérêt dans la requête introductive. Cependant, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient de fournir des éclaircissements dès qu'il en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt.

En l'espèce, les parties intervenantes soulèvent le défaut d'intérêt au moyen sans donner la moindre précision à ce sujet. Rien ne permet de douter de l'intérêt au moyen pris de la violation de l'obligation de motivation formelle des actes administratifs.

2. Par ailleurs, les permis d'urbanisme sont, en principe, délivrés sous réserve des droits civils des tiers et une contestation portant sur des droits civils relève de la compétence exclusive des tribunaux de l'ordre judiciaire en vertu de l'article 144 de la Constitution. Il n'appartient pas au Conseil d'État d'en connaitre. Il s'ensuit que tout ce qui relève de l'exécution et plus spécifiquement de la mauvaise exécution du permis d'urbanisme ne relève pas de la compétence du Conseil d'État. Ces éléments constituent des infractions d'urbanisme, lesquelles doivent être dénoncées auprès des autorités compétentes et, le cas échéant, poursuivies.

En l'espèce, le moyen est irrecevable en ce qu'il critique le fait que les gradins ont été réalisés de manière non conforme aux plans annexés au permis attaqué et l'abattage d'un arbre non autorisé par celui-ci.

B. Sur le fondement

3. L'objet de la demande de permis est défini comme suit dans le formulaire de demande :

« Extension d'une terrasse couverte (*club-house*), régularisation d'un terrain de padel, construction de deux terrains de padel sur un terrain de tennis existant et placement d'une bulle au-dessus des trois terrains de tennis existants durant la période de septembre à avril ».

La première partie adverse a, dès l'envoi de l'accusé de réception du dossier complet, commis une erreur dans l'identification de l'objet de la demande qu'elle redéfinit comme suit :

« aménager un terrain de padel, remplacer deux terrains de tennis par un terrain de padel, placer une bulle (régularisation) et étendre une terrasse couverte ».

Ce libellé erroné est repris en objet du courrier par lequel la première partie adverse sollicite divers avis et en objet des avis émis.

En revanche, les avis du collège communal et du fonctionnaire délégué, sur lesquels l'acte attaqué se fonde et qu'il reproduit, identifient correctement les actes et travaux projetés, malgré l'erreur précitée.

Dans son avis favorable conditionnel du 5 avril 2024, le collège communal décrit l'objet de la demande comme suit :

« - étendre la couverture de la terrasse du *club-house*,
- régulariser un terrain de padel et en construire deux autres supplémentaires en lieu et place d'un terrain de tennis ;
- placer une bulle amovible au-dessus de trois terrains de tennis existants ;
- abattre un arbre ;
- modifier le relief du sol ».

Il précise en outre ce qui suit :

« Considérant qu'un ancien terrain de tennis est transformé en deux terrains de padel en lieu et place du terrain de padel déjà existant sur ce terrain de tennis ; qu'un troisième terrain de padel a également été créé à gauche du terrain de tennis modifié ; que ce dernier est donc à régulariser ; […] ;
[…]
Considérant que le projet intègre la pose d'une bulle en toile polyester de teinte blanche pour couvrir les terrains de tennis de gauche en cas d'intempéries ; que le demandeur précise que cette bulle est placée durant la période de septembre à avril ; que son niveau le plus haut atteint 5 m 29 depuis le niveau 0 (rez-de-chaussée du *club house*) ;
Considérant que le permis autorisé en date du 20 mai 2009 porte sur une bulle qui couvre les terrains de droite ; que cette bulle apparaît sur les vues aériennes et les photos ; qu'elle ne peut être placée chaque année que du 30 septembre au 30 mars ;
Considérant que, la bulle supplémentaire est implantée derrière la bulle existante et est orientée vers les installations du Club ; qu'en termes de dimension, elle s'apparente à celle existante ; […] ».

Il ressort des motifs précités que la première partie adverse a bien compris qu'il s'agissait de transformer un terrain de tennis existant en deux terrains de padel et de régulariser le terrain de padel situé à côté et qu'elle a correctement appréhendé le projet qui porte sur la pose d'une bulle supplémentaire et non la régularisation de la bulle existante. Il résulte de ce qui précède que les erreurs dans l'énoncé de l'objet de la demande n'ont pas impacté l'appréciation que le collège communal a portée sur le projet.

Dans son avis, le fonctionnaire délégué identifie également correctement l'objet de la demande et renvoie à l'avis du collège communal précité dont il ressort que la portée de la demande de permis a bien été comprise.

Le grief n'est pas fondé.

4. En ce qui concerne la critique relative à l'abattage d'un arbre, la planche 3/6 des plans joints à la demande de permis identifient avec précision l'arbre qui devra être abattu, à savoir l'arbre situé à proximité du terrain de tennis qui sera transformé en deux terrains de padel.

Dans son avis, le collège communal indique ce qui suit à cet égard :

« Considérant qu'un arbre est abattu au niveau des deux nouveaux terrains de padel ; que le service des plantations a remis un avis favorable conditionnel en date du 26 janvier 2023 moyennant la conservation intégrale de 13 arbres sur la parcelle ».

L'avis du fonctionnaire délégué et l'acte attaqué se réfèrent à cet avis. Il en ressort que l'autorité délivrante n'a pas été induite en erreur quant à l'arbre visé.

Le grief n’est pas fondé.

5. En ce qui concerne la critique relative à la réalisation de gradins en béton, cet élément apparaît sur les planches 3/6 et 5/6 (coupe AA) des plans joints à la demande de permis, tout comme la modification du relief du sol. Il en ressort que l’autorité délivrante n’a pas été induite en erreur quant à ce.

Le grief n’est pas fondé.

6. En ce qui concerne le placement de la bulle supplémentaire, il n’a jamais été question de régulariser la bulle existante, celle-ci faisant l’objet d’un permis octroyé en 2009. En plus de la demande de permis qui vise le « placement d’une bulle au-dessus des trois terrains de tennis existants », la planche 4/6 des plans annexés à la demande identifie les terrains au-dessus desquels la bulle sera placée. Il ressort à suffisance de l’avis du collège communal, auquel l’avis du fonctionnaire délégué et l’acte attaqué se réfèrent, que l’autorité délivrante a bien compris qu’il ne s’agissait pas de régulariser une bulle existante, mais bien d’en autoriser une seconde au-dessus des trois terrains de tennis situés à côté des quatre terrains de tennis sur lesquels le placement d’une bulle est déjà autorisé.

Le grief n’est pas fondé.

7. De la même manière, tant le dossier de demande de permis que les plans permettent de comprendre que l’objet de la demande de permis porte sur la transformation d’un terrain de tennis existant en deux terrains de padel. La demande de permis indique de manière claire que « le terrain de padel à régulariser se trouve à proximité du terrain de tennis individuel existant » et que « les deux nouveaux terrains de padel ont volontairement été placés sur le terrain de tennis existant afin de limiter les modifications du relief du sol ». Cette explication est appuyée par la planche 3/6 des plans joints à la demande dont il ressort que le terrain qui, au jour de la demande de permis, se trouvait de manière irrégulière sur le terrain de tennis existant ne doit pas être régularisé, mais sera supprimé.

L’acte attaqué mentionne d’ailleurs « qu’un ancien terrain de tennis est transformé en deux terrains de padel en lieu et place du terrain de padel déjà existant sur ce terrain de tennis » et « qu’un troisième terrain de padel a également été créé à gauche du terrain de tennis modifié […] à régulariser ».

Le grief n’est pas fondé.

8. En ce qui concerne la pollution du sol, les parties requérantes produisent un rapport d'avril 2017 qui fait état d'un dépassement des normes fixées par le décret du 1er mars 2018 précité. Ce document ne permet pas de tirer des conclusions, six années s'étant écoulées entre l'établissement de ce rapport et l'introduction de la demande de permis. Elles ne démontrent pas que la première partie adverse avait été informée – ce que celle-ci conteste d'ailleurs – d'une éventuelle pollution du site aux métaux lourds au moment où elle a statué, de sorte qu'elle ne devait pas en tenir compte ni motiver sa décision sur ce point.

Au demeurant, le formulaire associé au cadre « décret relatif à la gestion et à l'assainissement des sols », joint à la demande de permis, confirme que cette parcelle n'est pas considérée comme polluée ou potentiellement polluée dans la banque de données de l'état des sols (BDES). Partant, il ne peut être reproché à la première partie adverse de ne pas avoir effectué des démarches particulières ou imposé des conditions spécifiques à cet égard.

Les photos de camions que les parties requérantes produisent ne permettent pas de déterminer ni le contenu ni la provenance de ces camions.

Les plans joints à la demande de permis, dont la planche 3/6, renseignent la gestion qui sera faite des terres de remblais, à savoir qu'elles seront « dispersées sur le reste de la parcelle largement boisée ».

Le grief n'est pas fondé.

9. Il résulte de ce qui précède qu'à l'examen du dossier administratif, et notamment du contenu des divers avis et décisions rendus dans le cadre de l'instruction du dossier, les données erronées identifiées par les parties requérantes dans divers documents (récépissé de la ville de Liège, accusé de réception du dossier complet et son correctif, courrier de demande d'avis des instances consultées, différents avis) sont des erreurs purement matérielles sans incidence sur la légalité de l'acte attaqué. Il n'est pas démontré de manière plausible qu'elles ont eu pour conséquence d'induire en erreur les parties adverses sur la portée du projet litigieux.

La première partie adverse a statué en parfaite connaissance de cause, sans commettre d'erreur de fait ni d'erreur manifeste d'appréciation, sur la base du dossier de demande qui identifie adéquatement et correctement les actes et travaux projetés, ainsi que des plans qui permettent aisément de les comprendre. Il ressort de la motivation de l'avis du collège communal, de l'avis du fonctionnaire délégué et de l'acte attaqué, dont les descriptions des travaux concordent, que c'est sur la base des travaux tels que définis dans le dossier de demande que le dossier a été traité.

La motivation de l'acte attaqué est suffisante et adéquate sur ces différents points.

Le deuxième moyen n'est fondé en aucun de ses griefs.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèse des parties requérantes

A. La requête en annulation

Les parties requérantes prennent un troisième moyen de la violation des articles D.II.24 et D.IV.53 du CoDT, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'article R.55 du livre I^{er} du Code de l'environnement, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

Dans une première branche, elles indiquent que l'auteur de l'acte attaqué a violé l'article D.II.24 du CoDT à défaut d'exposer concrètement les raisons pour lesquelles il a estimé que le projet s'intègre harmonieusement au contexte urbanistique existant, d'identifier la conformité de l'activité exercée au RTLC avec la liste limitative de ce qui est susceptible ou non d'être autorisé en zone d'habitat, d'examiner si le projet peut ou non mettre en péril la fonction de résidence de la zone, et d'apprécier la compatibilité du projet avec le voisinage, et ce, bien que l'activité litigieuse soit déjà existante.

Selon elles, la motivation de l'acte attaqué est lacunaire sur ce point et ne permet pas de comprendre en quoi la première partie adverse a considéré que l'activité récréative ne mettait pas en péril la fonction résidentielle de la zone. Elles soutiennent que le projet est de nature à compromettre cette fonction résidentielle. À leur estime, un terrain de padel ne peut pas être assimilé à un terrain de tennis dès lors que le padel implique la construction de structures verticales translucides surmontées d'éclairage – créant une pollution visuelle importante –, le rebond de balles sur des parois vitrées et les cris des joueurs – occasionnant des nuisances sonores –, et un éclairage permettant la prolongation de ce sport en soirée – augmentant la durée des nuisances sonores et lumineuses. Elles exposent qu'il est inexact de considérer que la nouvelle bulle sera cachée par l'ancienne dès lors qu'elle aura une hauteur de 8,30 mètres engendrant une pollution visuelle marquée. Elles ajoutent que le polyester de la bulle sera de nature à perturber la faune et la flore du site qui est constitué de plusieurs espaces verts.

En ce qui concerne la compatibilité avec le voisinage, elles rappellent que celui-ci est constitué de villas destinées à la résidence et que le projet litigieux entrainera de lourdes nuisances sonores et visuelles. Elles exposent que, bien qu'elles aient souligné ces nuisances lors de l'enquête publique, la première partie adverse a refusé d'en tenir compte, invoquant le fait que leur maison a été construite en connaissance de cause. Selon elles, l'auteur de l'acte attaqué était tenu de prendre leur maison en considération, d'autant plus que leur projet est en totale conformité avec la destination principale de la zone. Elles soutiennent que les motifs de l'acte attaqué relatifs au voisinage ne sont pas admissibles, que l'appréciation relative à la surface de leur parcelle et celle du projet litigieux n'est pas pertinente, que le placement d'une nouvelle bulle sur les terrains de tennis du milieu aura un impact visuel important (augmenté compte tenu du dénivelé de plusieurs mètres existants entre les terrains du bas et ceux du milieu), et que la prise en compte d'un écran végétal n'est pas de nature à limiter cet impact puisque la bulle sera placée en hiver, soit à un moment où la végétation sera inexistante, et sera éclairée.

Elles ajoutent que l'objectif poursuivi par l'extension de la terrasse couverte est d'augmenter la capacité d'accueil de la partie Horeca ou autres activités festives, ce qui créera, à leur estime, des désagréments pour les riverains non pris en compte dans l'acte attaqué.

Dans une seconde branche, elles expliquent que l'autorité délivrante a commis plusieurs erreurs manifestes d'appréciation, dès lors que l'acte attaqué ne fait pas mention des nuisances sonores occasionnées par le projet, la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement n'examine pas les solutions de substitution, pourtant présentes, et l'acte attaqué ne fait pas ressortir que son auteur a pris en considération, dans son examen, l'existence et la teneur des conditions urbanistiques dites « Bernheim ». Elles en déduisent que, ces éléments étant essentiels, leur incomplétude n'ont pas permis à l'auteur de l'acte attaqué de statuer en pleine connaissance de cause.

B. Le mémoire en réplique

Sur la première branche, elles insistent sur les différences entre le padel et le tennis, estimant qu'elles n'ont pas été correctement appréhendées par les parties adverses, celles-ci soutenant que « l'extension des activités est très limitée » au motif que « ces nouvelles installations prennent majoritairement la place d'anciennes installations ». A leur estime, le fait d'indiquer que l'activité de padel, quoiqu'occasionnant des nuisances supérieures au tennis, reste acceptable ne constitue pas une motivation, mais bien la conclusion d'un raisonnement qui n'est pas exprimé. En ce qui concerne la bulle saisonnière, elles indiquent, en s'appuyant sur

les plans, que le niveau 0 se situe à 151 mètres et que leur maison se situe à 147,99 mètres, et que le sommet de la bulle d'une hauteur de 5,29 mètres au-dessus du niveau 0 se situera à près de 8,30 mètres par rapport à leur maison. Elles en déduisent une pollution visuelle marquée pour les habitants dont ils font partie, laquelle sera aggravée par l'éclairage de la bulle. Elles en concluent que les observations relatives à la bulle supplémentaire, telles que reprises dans la demande de permis, ne peuvent pas s'appliquer à leur propriété et encore moins à la nouvelle maison unifamiliale qu'ils ont construite et régularisée en avril 2024. Elles reprochent à l'autorité de ne pas avoir tenu compte de cette dernière dans son appréciation. Elles soutiennent que le motif relatif à la superficie de leur terrain en comparaison avec celle du projet ne peut être admis puisqu'un projet ponctuel est systématiquement d'une surface inférieure à celle d'une zone du plan de secteur. Elles considèrent que le fait que leur parcelle soit entourée par la route du Condroz et la propriété du club n'est pas de nature à rendre compte d'un examen de la compatibilité du projet avec le voisinage.

Sur la seconde branche, elles rappellent que l'acte attaqué permet à la première partie intervenante d'augmenter toutes les composantes de ses activités, lesquelles vont générer des nuisances à leur égard qui n'ont pas été prises en compte ni dans l'acte attaqué ni dans la demande de permis. Elles en infèrent que l'autorité n'a pas statué en connaissance de cause. Elles critiquent l'absence d'examen de la solution alternative de l'implantation des terrains de padel à proximité du cimetière, le dossier de demande se limitant à justifier le choix de la solution retenue. Elles soutiennent que la réponse à l'absence de prise en considération de la clause « Bernheim » est une simple clause de style.

Elles ajoutent que, compte tenu des différences entre un terrain de padel et un terrain de tennis, ainsi que des nuisances spécifiques au padel, l'autorité ne peut être suivie lorsqu'elle soutient qu'il s'agit d'une « modification des installations déjà autorisées sur le site ».

C. Le dernier mémoire

En ce qui concerne l'examen de la compatibilité du projet avec le voisinage, elles soutiennent que l'auteur de l'acte attaqué ne pouvait pas simplement indiquer que l'activité projetée était déjà existante sur le site, de sorte qu'elle serait automatiquement compatible avec le voisinage. A leur estime, il devait tenir compte des activités existantes et vérifier qu'elles ne dépassent pas, à la suite des extensions et modifications sollicitées, le seuil de nuisance admissible en zone d'habitat.

Quant aux nuisances sonores, elles critiquent le caractère lacunaire des motifs de l'acte attaqué. Elles invoquent l'arrêt n° 250.706 du 27 mai 2021 qu'elles

estiment comparable au cas d'espèce en ce que le dossier administratif ne contient pas d'éléments suffisamment précis permettant d'évaluer les nuisances sonores réelles du projet et de nature à pallier les lacunes de la notice d'évaluation des incidences. Elles ajoutent que la motivation de l'acte attaqué est « passe-partout » à cet égard.

VII.2. Examen

VII.2.1. Sur la première branche

1. L'article D.II.24 du CoDT est libellé comme suit :

« La zone d'habitat est principalement destinée à la résidence.
Les activités d'artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie, les établissements socioculturels, les constructions et aménagements de services publics et d'équipements communautaires, les exploitations agricoles et les équipements touristiques ou récréatifs peuvent également y être autorisés pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'ils soient compatibles avec le voisinage.
Cette zone doit aussi accueillir des espaces verts publics ».

Il ressort des termes de la disposition précitée que certaines activités non résidentielles peuvent être autorisées en zone d'habitat, qui est une zone multifonctionnelle, pour autant qu'elles ne mettent pas en péril la destination principale de la zone, à savoir la résidence, et qu'elles soient compatibles avec le voisinage. Il s'agit de deux conditions cumulatives distinctes. La première de ces conditions procède à la fois de l'affirmation *in abstracto* de la mixité de la zone et du caractère prépondérant de la fonction résidentielle, étant entendu que le projet ne peut pas empêcher la zone d'habitat de remplir pleinement sa fonction principale qui est l'habitation. La seconde condition impose qu'il soit tenu compte *in concreto* de l'importance, de la nature et des caractéristiques des constructions et activités existantes du voisinage au vu, non pas de la construction projetée en tant que telle, mais bien de l'activité qu'abritera la construction. L'examen de ces deux conditions doit faire l'objet d'une motivation spéciale dans le permis d'urbanisme attaqué.

L'examen des deux conditions auxquelles les activités et installations autres que résidentielles sont admissibles en zone d'habitat relevant du pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'autorité, le Conseil d'État ne peut, en tant que juge de la légalité, substituer son appréciation en opportunité à celle de l'autorité administrative. Il ne lui appartient pas davantage d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes des autorités compétentes et des riverains du projet. Il ne peut vérifier que si, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, l'autorité s'est fondée sur des éléments exacts en fait et en droit et n'a pas commis d'erreur manifeste.

2. En l'espèce, la demande de permis porte sur des installations de nature récréatives qui ne peuvent être admises qu'à titre secondaire en zone d'habitat et pour autant que les deux conditions fixées à l'article D.II.24 du CoDT soient respectées.

2.1. En ce qui concerne l'examen *in abstracto* de l'absence de mise en péril de la fonction résidentielle de la zone d'habitat, l'auteur de l'acte attaqué tient compte de la présence des installations de tennis sur le site depuis 1977, du fait que les travaux sont en lien avec l'activité déjà exercée dans le club et de l'absence d'augmentation de l'emprise de l'activité du club.

Il est renvoyé aux motifs de l'acte attaqué à cet égard tels que reproduits sous le point 4 du développement du premier moyen.

Les parties requérantes considèrent que cette motivation est lacunaire puisqu'elle ne prend pas en considération les spécificités du padel par rapport au tennis notamment en termes de nuisances sonores et de pollution visuelle. Les explications qu'elles donnent ne permettent toutefois pas de comprendre en quoi le projet est de nature à empêcher la zone de remplir sa fonction résidentielle, puisqu'elles se limitent à indiquer que le rythme « circadien » des habitants se trouvera modifié sans autre précision, que la bulle sera visible et que la faune et le flore seront perturbées. Ces éléments sont, à défaut d'explications complémentaires, sans incidence sur la fonction résidentielle de la zone.

La motivation de l'acte attaqué, qui reproduit notamment les motifs retenus par le fonctionnaire délégué sur ce point, permet à suffisance de comprendre pour quelles raisons l'autorité considère que les actes et travaux litigieux ne mettent pas en péril la destination principale de la zone d'habitat telle que définie à l'article D.II.24 du CoDT. Le fait que les parties requérantes ne partagent pas cette analyse n'est pas de nature à remettre au cause la légalité de l'acte attaqué.

2.2. En ce qui concerne la compatibilité du projet avec le voisinage, qui s'apprécie *in concreto*, leurs griefs portent principalement sur les nuisances sonores et visuelles que les actes et travaux autorisés vont engendrer.

L'acte attaqué contient une motivation circonstanciée sur l'admissibilité du projet en zone d'habitat, motivation qui contient des motifs propres et les motifs des avis du collège communal et du fonctionnaire délégué qu'elle reproduit et s'approprie. L'acte attaqué est motivé sur les questions relatives aux trois terrains de padel, la bulle d'hiver et la transformation du *club house*, en tenant compte des circonstances particulières et de l'historique concret du dossier.

Il ressort de la motivation de l'acte attaqué et des éléments du dossier, en ce compris les photographies, que son auteur a procédé à un examen concret de l'impact de l'activité projetée sur le voisinage et ne s'est pas uniquement appuyé sur le fait que le projet s'implante dans un club préexistant et que, partant, l'activité sportive est déjà admise dans la zone. Il a relevé que l'extension des activités est très limitée, que les nouvelles installations prennent majoritairement la place d'anciennes installations et que le terrain de padel ajouté entre 2016 et 2017 n'a pas nécessité d'abattage d'arbres. Il a examiné la configuration spécifique des lieux et a relevé l'existence de massifs arbustifs créant des zones tampons ainsi que le relief sur la parcelle.

Il a analysé l'impact visuel de la bulle supplémentaire, prenant en considération le fait qu'elle est implantée derrière la première bulle existante, qu'elle a une dimension qui s'apparente à celle-ci, laquelle est camouflée vu sa situation en contrebas du site du RTCL et la présence de massifs arbustifs tout autour, et considérant que ces massifs permettront également de limiter l'impact visuel de la seconde bulle bien qu'elle sera située plus haut sur le site, mais en contrebas de celui-ci. Il a également relevé que l'éclairage de la nouvelle bulle sera similaire à celui de la bulle existante et que ses parois atténueront les nuisances sonores liées à la pratique de tennis.

Concernant les terrains de padel, bien qu'il a admis que les nuisances sonores engendrées par les terrains de padel sont supérieures à celles engendrées par la pratique du tennis, il les a considérées acceptables. Pour ce faire, il a pris en considération l'absence de plaintes quant à la pratique actuelle du padel, la proximité de la route du Condroz, la configuration du site, la présence de massif arboré autour des terrains, la distance entre les terrains et les habitations ainsi que les horaires limités d'utilisation des terrains. Plus particulièrement, par rapport à la nouvelle habitation des parties requérantes construite par ceux-ci au fond de leur parcelle, il n'en a pas fait fi puisqu'il a admis que ses occupants seront les premiers exposés aux nuisances mais a considéré que celles-ci, bien qu'augmentées, demeureront dans la mesure de l'acceptable. Contrairement aux allégations des parties requérantes, l'appréciation de l'autorité n'est pas fondée sur le rapport entre la superficie de la zone d'habitat et celle du projet mais sur la configuration de leur parcelle résidentielle la plus proche, très grande (environ la moitié de la longueur du site du club de tennis), non exempte de toute nuisance sonore en situation actuelle et fortement végétalisée.

Concernant l'extension de la terrasse couverte du *club house*, il a considéré que l'impact visuel de sa couverture est limité compte tenu de son implantation éloignée des terrains voisins et de la configuration des lieux, tout en relevant que son emprise au sol reste identique.

La motivation de l'acte attaqué sur la compatibilité du projet avec le voisinage est suffisante et adéquate. Elle repose sur des éléments factuels, dont l'inexactitude n'est pas démontrée.

En soutenant le contraire, les parties requérantes tentent en réalité de substituer, en opportunité, leur propre appréciation de l'admissibilité du projet en zone d'habitat à celle de l'autorité, ce qu'elles ne peuvent, sauf à établir une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'autorité, preuve non rapportée en l'espèce.

La première branche du troisième moyen n'est pas fondée.

VII.2.2. Sur la seconde branche

3. Un permis d'urbanisme doit énoncer les raisons pour lesquelles l'autorité qui l'a délivré estime la construction admissible au regard du bon aménagement des lieux. Cette notion se rapporte à l'examen concret que doit exercer l'autorité, 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. L'autorité qui accorde le permis se doit d'exposer concrètement les raisons pour lesquelles elle estime que le projet s'intègre harmonieusement au contexte urbanistique existant et, plus particulièrement, par rapport aux propriétés voisines dont l'environnement sera sensiblement modifié.

4. En l'espèce, la demande de permis aborde la question des nuisances sonores et développe les mesures prévues pour les limiter comme suit :

« Le placement de la bulle est conçu afin qu'elle soit la plus discrète possible pour le voisinage et la moins invasive au vu du volume prévu et de sa disposition en contrebas. De plus, la végétation existante présente sur le site constitue un écran végétal important qui sera conservé afin de limiter les nuisances sonores et visuelles.

[…]

Enfin, les installations faisant l'objet de la demande sont systématiquement envisagées sur les implantations éloignées des constructions résidentielles avoisinantes. Elles sont prévues plutôt du côté de la route du Condroz que du côté de la voirie résidentielle, sont regroupées avec les installations sportives existantes et seraient dirigées vers la zone boisée de manière à ce que les nuisances sonores et visuelles soient le moins préjudiciable au voisinage ».

La notice d'évaluation des incidences sur l'environnement précise ce qui suit à cet égard :

« Aucun boisement ou déboisement n'est prévu en vue de permettre le maintien des espaces verts et les écrans végétaux diminuant les nuisances sonores et visuelles […]

5) Le projet pourrait-il provoquer des nuisances sonores pour le voisinage ? OUI --NON- :
* de quel type :
a) bruits liés au chantier : machines
b) nuisances sonores de l'activité de padel
c) nuisances sonores des terrains de tennis
* de façon permanente ou épisodique :
a) périodique, uniquement durant la durée du chantier
b) durant l'activité sportive (voir horaire d'ouverture du club). Néanmoins, il est important de préciser que les écrans végétaux et surtout l'implantation des terrains de padel garantissent que les bruits liés à l'activité seront d'une importance très mesurée au regard de la situation du voisinage.
c) durant l'activité sportive (voir horaire d'ouverture du club) - à noter que ces nuisances sonores seront atténuées durant la période hivernales grâce aux bulles ».

Sur la base de ces informations, prenant en considération les remarques soulevées à ce sujet au cours de l'enquête publique, l'autorité s'est prononcée favorablement sur la demande de permis. L'acte attaqué apporte des réponses précises et circonstanciées. Il ressort de sa motivation que son auteur a pris en considération le fait que les nuisances engendrées par le padel sont supérieures à celles engendrées par le tennis mais a néanmoins pris en considération l'absence de plaintes quant à la pratique actuelle du padel, la proximité de la route du Condroz, la configuration du site, la présence de massif arboré autour des terrains, la distance entre les terrains et les habitations pour conclure que les nuisances sonores craintes étaient acceptables. Plus particulièrement, par rapport à la nouvelle habitation des parties requérantes construite par ceux-ci en fond de parcelle, l'auteur de l'acte attaqué a admis que ses occupants seront les premiers exposés aux nuisances sonores mais a estimé que celles-ci, bien qu'augmentées, demeureront dans la mesure de l'acceptable. L'admissibilité des nuisances sonores repose sur des motifs exacts, admissibles et adéquats.

Les parties requérantes ne démontrent pas en quoi, sur la base des informations dont elle disposait, l'autorité aurait commis une erreur manifeste d'appréciation et n'aurait pas été en mesure de statuer en connaissance de cause. Au demeurant, l'étude acoustique de septembre 2024, qu'elles produisent, conclut notamment que « les mesures démontrent ensuite que l'impact acoustique de la pratique du padel est conforme ».

5. En ce qui concerne le grief pris de l'absence d'examen des alternatives, la notice d'évaluation des incidences justifie à suffisance le choix d'implantation des terrains de padel, choix également motivé par l'acte attaqué. Par ailleurs, c'est

uniquement dans l'hypothèse où une étude d'incidences est exigée que l'article R.55 du livre I[er] du Code de l'environnement et son annexe VII imposent qu'un examen des alternatives raisonnables au projet soit effectué. Une telle exigence n'est pas prévue par l'article R.54 du même code et son annexe VI, applicable lorsqu'une notice d'évaluation des incidences est requise, comme c'est le cas en l'espèce. Ce grief manque en droit.

6. En ce qui concerne le grief pris de la violation des servitudes conventionnelles « Bernheim » applicables au site, il s'agit de considérations de droit civil qui ne doivent en principe pas être prises en compte par l'autorité délivrante. Par ailleurs, les règles de droit civil, et *a fortiori* un contrat de vente passé entre deux particuliers, ne constituent pas des règles de police d'aménagement du territoire au regard desquelles la légalité d'une demande de permis doit être examinée. Il est toutefois possible que la méconnaissance d'une règle de droit civil par le projet, indépendamment de sa conséquence sur le plan civil, soit la cause d'une mauvaise urbanisation. Dans ce cas, le litige de droit civil doit être pris en compte par l'administration saisie d'une demande d'autorisation quand il est connu de celle-ci au moment où elle statue et qu'elle peut estimer que son enjeu est de nature à entraver la mise en œuvre d'un projet conforme au bon aménagement des lieux. Cette appréciation relève cependant de l'opportunité de l'action administrative qui échappe en principe au contrôle juridictionnel.

En l'espèce, aucun élément ne permet de considérer que l'absence de prise en considération des obligations civiles dont les parties requérantes se prévalent est à l'origine d'une mauvaise urbanisation. La première partie adverse n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en s'abstenant de les prendre en considération au motif que cette observation relève du droit civil et non du CoDT.

7. Il résulte de ce qui précède que les impacts du projet sur le voisinage ont fait l'objet d'une motivation suffisante et adéquate dans l'acte attaqué et que les parties requérantes n'exposent ni ne démontrent en quoi la première partie adverse aurait commis une erreur manifeste d'appréciation ou n'aurait pas été en mesure de statuer en connaissance de cause.

La seconde branche du troisième moyen n'est pas fondée.

Le troisième moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

VIII. Indemnité de procédure

Les parties adverses sollicitent chacune une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à leurs demandes.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête en intervention introduite par l'ASBL Royal Tennis Club de Liège et L.F. est accueillie.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à chaque partie adverse, à la charge des parties requérantes.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 24 euros, est mise à la charge des parties requérantes.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 700 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 200 euros chacune, et à la charge des parties intervenantes, à concurrence de 150 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 8 avril 2026, par la XIII[e] chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,	président de chambre,
Laure Demez,	conseiller d'État,
Anne-Stéphanie Renson,	conseiller d'État,
Simon Pochet,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Simon Pochet Colette Debroux