

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n° 257.306 du 14 septembre 2023

A. 223.718/XV-3565

En cause : **la Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve**,  
représentée par son collège communal,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Marie BOURGYS, avocate,  
chemin de la Maison du Roi, 34C  
1380 Lasne,

contre :

**la Région wallonne**,  
représentée par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Michel KAISER, avocat,  
boulevard Louis Schmidt, 56  
1040 Bruxelles.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 6 novembre 2017 la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve demande « l'annulation de l'arrêté pris le 7 septembre 2017 par la Ministre des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives du Gouvernement wallon aux termes duquel "l'article 2.2 de la délibération de [son] conseil communal du 25 avril 2017, portant sur la "consultation populaire – extension du complexe commercial L'Esplanade – Pour accord sur l'organisation et les modalités" est annulé" [...] ».

*II. Procédure*

Le dossier administratif a été déposé.

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

M<sup>me</sup> Gaëlle Werquin, auditeur 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 7 juin 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 5 septembre 2023.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Marie Bourgys, avocate, comparaisant pour la partie requérante, et M<sup>e</sup> Michel Kaiser, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M<sup>me</sup> Gaëlle Werquin, auditeur, 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 18 septembre 2014, le collège communal de la partie requérante délivre à la société anonyme Klépierre Management une autorisation d'implantation commerciale relative à l'extension d'une surface commerciale nette de 18.314 m<sup>2</sup> du complexe de l'Esplanade. Le recours en annulation introduit par la ville de Wavre contre cette autorisation est rejeté par l'arrêt n° 235.297 du 30 juin 2016.

2. Le 17 janvier 2017, le conseil communal de la partie requérante décide de solliciter l'avis des habitants sur cette extension par une consultation populaire.

3. Par un courrier du 13 mars 2017, R.B., au nom d'une plateforme citoyenne, transmet à la partie requérante une demande d'organisation d'une consultation populaire sur la question « En tant qu'habitant.e ou étudiant.e domicilié.e à Ottignies-Louvain-la-Neuve, souhaitez-vous une extension du centre commercial L'Esplanade ? », signée par au moins 10 % des habitants du territoire communal.

4. Le 25 avril 2017, le conseil communal de la partie requérante prend les décisions suivantes :

« 1. D'organiser une consultation populaire le dimanche 11 juin à propos de l'extension du centre commercial L'Esplanade,

2. De poser les questions suivantes lors de cette consultation en signalant sur le bulletin de vote "Vous n'êtes pas obligé(e) de répondre à toutes les questions" :

1. Aujourd'hui, le propriétaire de L'Esplanade envisage d'agrandir sa surface commerciale. Êtes-vous favorable à une extension du centre commercial ? Oui [ ] - Non [ ]

2. Êtes-vous d'accord avec les propositions suivantes ? (Ne répondez que pour les propositions qui ont motivé le plus votre réponse à la première question)

• Propositions favorables au projet

1. L'extension de L'Esplanade embellira l'entrée Est de la Ville et s'accompagnera de la création d'un dépose-minute (*Kiss and Ride*) qui fait actuellement défaut. Oui [ ] - Non [ ]
2. La dalle piétonne de Louvain-la-Neuve a un coût d'entretien élevé. Des fonctions rentables, comme l'extension de L'Esplanade, doivent y trouver place pour éviter que les habitants ne financent seuls cet entretien. Oui [ ] - Non [ ]
3. L'extension de L'Esplanade induira une plus grande fréquentation du centre-ville et de ses commerces. Oui [ ] - Non [ ]
4. L'esplanade est un succès commercial qui a dynamisé le centre de Louvain-la-Neuve. L'extension consolidera cette attractivité. Oui [ ] - Non [ ]
5. L'extension de L'Esplanade créera sur Louvain-la-Neuve et sa zone d'attractivité plusieurs centaines de nouveaux emplois (estimés à 400 par le promoteur). Oui [ ] - Non [ ]
6. Le projet répondra à de strictes exigences environnementales. Oui [ ] - Non [ ]
7. Le projet améliorera la liaison piétonne entre le centre et les quartiers de la Baraque et Courbevoie. Oui [ ] - Non [ ]
8. L'extension de L'Esplanade permettra une diversification de l'offre commerciale. Oui [ ] - Non [ ]
9. L'Esplanade est un des rares centres commerciaux en centre-ville. Son extension limitera le risque d'une dispersion des grandes enseignes commerciales en périphérie urbaine. Oui [ ] - Non [ ]
10. Grâce à l'extension de L'Esplanade, la gare de Louvain-la-Neuve sera remise à neuf et les usagers seront protégés des intempéries par la couverture des quais. Oui [ ] - Non [ ]

• Propositions défavorables au projet

11. Il n'y a pas de nécessité d'agrandir le centre commercial et d'augmenter l'aile commerciale. Oui [ ] - Non [ ]
12. La dimension du centre commercial agrandi sera exagérée par rapport à la taille de Louvain-la-Neuve. Oui [ ] - Non [ ]
13. Le type de commerces projetés dans l'extension de L'Esplanade ne répond pas aux principes du développement durable et incite à la surconsommation. Oui [ ] - Non [ ]

14. L'espace réservé au commerce dans le centre de Louvain-la-Neuve sera trop important par rapport à celui dédié aux autres fonctions. Oui [ ] - Non [ ]
15. L'extension de L'Esplanade nuira aux autres commerces de Louvain-la-Neuve. Oui [ ] - Non [ ]
16. Les loyers pratiqués dans un tel centre commercial sont trop élevés, ce qui exclut le petit commerce. Oui [ ] - Non [ ]
17. Les clients venus en train pourront passer directement de la gare au centre commercial, ce qui ne les incitera pas à fréquenter le centre-ville. Oui [ ] - Non [ ]
18. Il est préférable de conserver des quais de gare à ciel ouvert. Oui [ ] - Non [ ]
19. L'extension de L'Esplanade entraînera un engorgement routier de la partie est de la ville. Oui [ ] - Non [ ]
20. L'extension de L'Esplanade créera des problèmes de parking sauvage supplémentaires. Oui [ ] - Non [ ]

3. De fixer les modalités d'organisation suivantes afin d'assurer l'ouverture de tous les bureaux :

- o 10 bureaux de vote (6 bureaux à LLN, 2 bureaux à Ottignies, 1 bureau à Limelette et 1 bureau à Céroux-Mousty) composés d'un président, d'un secrétaire et de trois assesseurs désignés parmi les agents communaux et les citoyens répondant au prescrit des articles L4125-2 et 5 du Code de la démocratie locale avec un jeton de présence de 20,00 euros par membre,
- o 1 bureau de dépouillement composé en nombre suffisant, les membres seront désignés parmi les agents communaux et les citoyens répondant au prescrit des articles L4125-2 et 5 du Code de la démocratie locale avec un jeton de présence de 20,00 euros par membre,

4. D'autoriser la présence, dans chaque bureau de vote et au bureau de dépouillement, d'un témoin représentant le propriétaire désireux d'étendre le centre commercial L'Esplanade et d'un témoin représentant le collectif qui a introduit la demande de consultation populaire au sujet de l'extension. Ces témoins s'abstiennent de toute tentative d'influencer les participants et ne peuvent communiquer qu'avec le président du bureau s'ils désirent faire une remarque. Le promoteur et le collectif communiquent au plus tard le 1<sup>er</sup> juin 2017 par lettre recommandée ou par courriel adressé au Directeur général de l'Administration communale les noms, prénoms et adresses de leurs témoins. L'Administration communale contacte les témoins pour leur indiquer dans quel bureau ils peuvent assister aux opérations de vote ou de dépouillement,

5. D'approuver le texte de la brochure d'information joint à la présente délibération ».

5. Le 30 avril 2017, M.D., au nom de la plateforme citoyenne, adresse à la partie requérante un courrier aux termes duquel la délibération du 25 avril 2017 est critiquée en ce qu'elle porte la décision de poser, lors de la consultation populaire, la question des motifs qui justifient le plus la position favorable ou défavorable des habitants au projet d'extension du centre commercial L'Esplanade.

6. Par un courriel du 11 mai 2017, F.L., au nom de la plateforme citoyenne, sollicite une entrevue avec le ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville et

du Logement afin de discuter de la régularité – contestée – de la consultation populaire telle qu'envisagée par le conseil communal de la partie requérante.

7. Le 23 mai 2017, le conseil communal de la partie requérante décide de déroger aux heures d'ouverture des bureaux de vote telles que prévues par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) et d'ouvrir ceux-ci de 9h00 à 15h00.

8. Le 5 juin 2017, F.L., au nom de la plateforme citoyenne, informe le ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville et du Logement d'un retard dans la distribution des lettres de convocation pour la consultation populaire.

9. Le ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville et du Logement transmet à la plateforme citoyenne l'analyse des griefs soulevés par celle-ci dans son courriel du 11 mai 2017. Aux termes de cette analyse, il estime que « le bulletin arrêté par le conseil communal excède les limites d'une consultation populaire au vu du libellé de la seconde question, qui s'apparente à une quasi-enquête publique » et que « le nombre limité de bureaux de vote, combiné à l'installation d'un seul bureau de dépouillement, n'est pas une mesure en faveur de la participation citoyenne », « d'autant plus que l'accommodement sur la plage d'ouverture des bureaux de vote est contraire au prescrit du CDLD ».

10. La consultation populaire est organisée le 11 juin 2017.

11. Le 18 juin 2017, E.K. adresse une lettre de réclamation auprès du ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville et du Logement dans laquelle il conteste la légalité de la question n° 2 posée lors de la consultation populaire du 11 juin 2017.

12. Le 20 juin 2017, le conseil communal de la partie requérante prend connaissance des résultats de la consultation populaire du 11 juin 2017. S'agissant du taux de participation, 6.958 personnes, soit 21,98 % de la population de la partie requérante, y ont pris part. Elles ont voté à 79,3 % contre le projet d'extension de L'Esplanade.

13. Le 4 juillet 2017, l'Inspecteur général de la Direction de la Prospective et du Développement des pouvoirs locaux du Service public de Wallonie sollicite la transmission de plusieurs documents afin d'instruire la réclamation introduite par E.K. Ces documents lui sont adressés le 14 juillet 2017.

14. Par un arrêté du 7 septembre 2017, la ministre des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives annule l'article 2.2. de la délibération du conseil communal de la partie requérante du 25 avril 2017. Cette décision est motivée de la manière suivante :

« Vu la Constitution coordonnée le 17 février 1994, notamment, les articles 41 et 162 ;

Vu la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, telle que modifiée à ce jour ;

Vu le décret du Conseil régional wallon du 29 janvier 2004 habilitant le Gouvernement à codifier la législation relative aux pouvoirs locaux ;

Vu le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, première partie – Livre 1<sup>er</sup> – Titre IV ;

Vu le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, troisième partie - Livre 1<sup>er</sup> – Titres I et II ;

Vu le Code de la démocratie locale et de la décentralisation ;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 novembre 2012 fixant les dispositions particulières relatives à la procédure d'organisation d'une consultation populaire communale ;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 juillet 2017 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement ;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 août 2017 fixant la répartition des compétences entre les Ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement ;

Vu la délibération du conseil communal d'Ottignies-Louvain-la-Neuve du 25 avril 2017, reçue en date du 17 mai 2017 ;

Vu le recours introduit le 19 juin 2017 par Monsieur [E.K.] à l'encontre de la question n° 2 du bulletin de vote de la consultation populaire, le réclamant contestant la légalité de cette question ;

Vu la demande de transmission du dossier complet, adressée le 4 juillet 2017 au collège communal d'Ottignies-Louvain-la-Neuve ;

Vu la réception dudit dossier le 17 juillet 2017 ;

Vu qu'au début de l'année 2017, un collectif citoyen a émis sa volonté de récolter les signatures nécessaires à l'organisation d'une consultation populaire telle que définie dans le CDLD sur la question "souhaitez-vous une extension du centre commercial L'Esplanade ?" à Ottignies-Louvain-la-Neuve ;

Vu que, informé de cette initiative, le conseil communal a décidé, en sa séance du 17 janvier 2017, de solliciter l'avis des habitants de la ville sur l'extension du complexe commercial par une consultation ;

Vu que le 13 mars 2017, la Plateforme citoyenne a déposé sa demande d'organiser la consultation entre les mains de l'autorité communale. La question soumise à la consultation populaire contenue dans le formulaire de demande était la suivante "En tant qu'habitant(e) ou étudiant(e) domicilié(e) à Ottignies-

Louvain-la-Neuve, souhaitez-vous une extension du centre commercial L'Esplanade ?” ;

Vu que, en sa séance du 25 avril 2017, constatant la régularité de cette demande soutenue par plus de 10 % de la population, le conseil communal a décidé d'y donner suite et de fixer les modalités organisationnelles de la consultation populaire afin qu'elle puisse se tenir le 11 juin 2017 ;

Vu que, lors de cette même séance, le conseil communal a décidé à l'unanimité de soumettre deux questions à l'avis de la population ;

Vu que, le 11 juin, il a été procédé au dépouillement des urnes à l'issue de la consultation populaire ;

Vu que, en sa séance du 20 juin 2017, à la demande de deux conseillers communaux, le collège a fait état des résultats et répondu aux questions du Conseil communal ;

Vu que ce bulletin ne comporte pas une seule question mais deux, la seconde étant destinée à comprendre les motifs du choix de la réponse à la 1<sup>ère</sup> question, qu'outre la question de fond d'être pour ou contre l'extension de L'Esplanade, la seconde question est ventilée en deux séries de dix sous-questions pour amener le citoyen à se prononcer sur les aspects positifs (“propositions favorables au projet”) et négatifs (“propositions défavorables au projet”) qui motivent son choix ;

Vu que l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 novembre 2012 fixant les dispositions particulières relatives à la procédure d'organisation d'une consultation populaire communale fixe, à l'article 4, les prescriptions de formulation du bulletin de vote : Le bulletin mentionne la question ou les questions. La question ou les questions sont suivies par les mots “oui” et “non” ;

Vu que la question n° 2 du bulletin de vote de la consultation d'Ottignies-Louvain-la-Neuve déroge à cette règle en ce sens que la question n'est pas suivie directement par les mots “oui” et “non” et que le vote porte sur des affirmations multiples (propositions favorables et défavorables) ;

Vu que cette formulation est en infraction à l'égard de l'article L1142-10 du CDLD établissant que “les questions doivent être formulées de manière à ce qu'il puisse y être répondu par oui ou par non” ;

Vu le risque que le citoyen soit perturbé dans sa réponse par une telle formulation ;

Vu que cette formulation des questions à poser aux citoyens est en lien avec la volonté communale d'introduire une demande de permis unique ;

Vu que cette intention est d'ailleurs confirmée dans la délibération du conseil communal du 17 janvier ;

Vu que, dans la mesure où l'intention du conseil communal est bien d'introduire une demande de permis unique, la seconde question telle que subdivisée est inutile et même contreproductive ;

Vu que, dans le cadre d'une demande de permis unique, l'objectif visé par l'enquête publique est de permettre à tout citoyen de consulter le dossier soumis à enquête publique et d'exprimer ses observations écrites ou orales sur le projet dans le délai imparti (15 jours pour un établissement de classe 2 ou 30 jours pour

un établissement de classe 1), en exécution des articles D.29-7 et suivants du Code de l'Environnement ;

Vu que la délibération du conseil communal ne repose pas sur une motivation formelle adéquate et contrevient donc à l'article L1141-8, alinéa 1<sup>er</sup>, du CDLD ;

Considérant que pour ces motifs, l'article 2.2 de la délibération du conseil communal de Ottignies-Louvain-la-Neuve du 25 avril 2017, portant sur la "consultation populaire - extension du complexe commercial L'Esplanade – Pour accord sur l'organisation et les modalités", viole la loi ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

#### *IV. Recevabilité*

##### *IV.1. Thèses des parties*

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité tirée du défaut d'intérêt au recours. Elle fait valoir que la consultation populaire ayant eu lieu le 11 juin 2017 et la réponse à la première question ayant été largement négative, l'utilisation, non autrement précisée dans la requête, de la seconde question qui justifierait l'annulation de l'acte attaqué ne pourrait plus présenter aucune utilité pour la partie requérante. Elle explique que l'objectif de cette seconde question était de connaître les motivations des citoyens qui les incitent à être favorables ou défavorables à une extension de L'Esplanade et que la réponse négative à la première question impose quoi qu'il en soit une révision en profondeur du projet urbanistique et commercial à la base de la consultation populaire. Elle en conclut que la partie requérante n'a aucun intérêt à utiliser les réponses fournies à la seconde question.

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante relève que le but poursuivi en posant la seconde question était de comprendre les raisons pour lesquelles les citoyens étaient favorables ou non à une extension de L'Esplanade afin de pouvoir en tenir compte dans le cadre de l'avis qu'elle va devoir remettre sur la demande de permis unique qui va être introduite par la société Klépierre afin d'étendre le centre commercial de L'Esplanade. Elle ajoute que la réponse à la première question n'apporte aucun élément – si ce n'est que les citoyens qui ont voté ne sont majoritairement pas favorables au projet – lui permettant de se positionner en connaissance de cause et de motiver l'avis qu'elle va devoir rendre sur le projet précis qui fera l'objet de la demande de permis unique introduite par la société précitée.

Elle souligne que le seul fait de savoir que les citoyens qui ont voté ne sont majoritairement pas favorables à l'extension de L'Esplanade ne peut pas lui

permettre de comprendre qu'une « révision en profondeur du projet urbanistique et commercial » serait nécessaire. À son estime, il faudrait, pour cela, se pencher sur les raisons pour lesquelles les citoyens qui ont voté n'y sont pas favorables et donc, sur les réponses données à la seconde question, d'où l'utilité de celle-ci. Elle conclut que l'avantage que l'annulation de l'acte attaqué lui procurera réside dans la possibilité pour elle de tenir compte et, le cas échéant, de se prévaloir des réponses apportées à la seconde question de la consultation populaire pour se positionner en pleine connaissance de cause et motiver l'avis qu'elle va devoir rendre sur le projet proposé par la société Klépierre à l'occasion de sa demande de permis unique.

Dans son dernier mémoire, elle rappelle que les éléments liés à l'élaboration d'un projet de Schéma d'Orientation Local (SOL) « pour l'extension Nord-Est du centre urbain de Louvain-La-Neuve », qui sont invoqués dans le rapport de l'auditeur pour conclure à l'absence d'intérêt à l'annulation, résultent du délai pris pour déposer le rapport, « ce qui pose question au regard du délai raisonnable ». Elle ne voit pas comment elle aurait pu justifier son intérêt au regard des éléments survenus après le dépôt du mémoire en réplique.

Elle estime que les réponses à la seconde question de la consultation populaire étaient destinées à appuyer l'avis négatif qu'elle s'apprêtait à rendre au sujet d'une demande de permis unique qui devait être introduite par la société Klépierre. Elle considère que cet intérêt n'est pas hypothétique parce que cette société disposait d'une autorisation d'implantation commerciale, qu'une présentation publique du projet avait été faite le 26 octobre 2016 et que l'étude d'incidences était quasiment terminée en septembre 2017. Elle fait valoir que la demande de permis unique pour le projet d'extension de L'Esplanade allait être introduite et c'est à la suite des résultats de la consultation populaire du 11 juin 2017 que la société a renoncé à introduire une telle demande. Elle indique que c'est également à la suite des résultats de la consultation du 11 juin 2017 que le conseil communal a, en sa séance du 12 septembre 2017, décidé de l'élaboration d'un SOL pour se doter d'une vision d'ensemble et encadrer le développement urbanistique du centre urbain de Louvain-la-Neuve vers le Nord-Est, dont le périmètre englobe « celui du projet envisagé par la société Klépierre et à propos duquel la consultation populaire du 11 juin 2017 s'est tenue ». Elle souligne que l'adoption du projet de SOL, le 25 octobre 2022, n'est que provisoire et qu'il n'a pas encore été soumis pour approbation au Gouvernement wallon. Elle en déduit qu'elle dispose toujours d'un intérêt à vouloir « garder intacts » les résultats de la consultation du 11 juin 2017. Même si une éventuelle demande de permis unique en vue de l'extension de L'Esplanade devrait être soumise à une enquête publique, elle allègue qu'en l'absence d'une annulation de l'acte attaqué, elle « perdrait une corde à son arc dans le cadre de la motivation de son avis, puisqu'elle ne pourrait plus s'appuyer sur le

résultat de la question n° 2 de la consultation quant aux motifs d'opposition, ni le comparer avec les résultats de cette enquête publique en termes d'évolution pour pouvoir émettre un avis en pleine connaissance de cause ».

Dans son dernier mémoire, la partie adverse soutient qu'indépendamment de la longueur de la procédure en annulation, la partie requérante n'avait pas intérêt au recours *ab initio* puisqu'aucune demande de permis unique n'a été introduite en vue d'étendre le centre commercial de L'Esplanade. Elle estime que l'enseignement de l'arrêt n° 215.868 du 20 octobre 2011 au sujet d'une consultation populaire portant sur un projet de centre commercial est transposable en l'espèce. Elle ajoute que le projet de SOL adopté provisoirement le 25 octobre 2022 empêche le dépôt d'une demande de permis unique visant à étendre le complexe commercial conformément à l'article D.IV.58 du Code de développement territorial (CoDT) qui prévoit que le refus de permis peut être fondé simplement sur « l'établissement ou la révision » d'un SOL « en cours », sans spécifier à quel stade d'adoption le schéma doit se situer pour que la disposition s'applique. Même dans l'hypothèse où une demande de permis unique était finalement déposée à l'égard de laquelle la partie requérante n'invoquerait pas l'application de cette disposition, elle souligne qu'une enquête publique devrait être organisée, au cours de laquelle les habitants concernés pourraient donner leur avis au sujet du projet. Elle met en exergue le fait que la législation relative à la consultation populaire n'a pas pour *ratio legis* de nourrir la motivation d'un avis à rendre en matière urbanistique. Selon elle, dans le cadre de la démocratie participative, une telle consultation vise uniquement à soumettre une question de nature politique à l'appréciation de la population afin que l'autorité puisse statuer en pleine connaissance de cause sur cette question politique précise alors que l'enquête publique est, quant à elle, une forme essentiellement liée au droit de l'urbanisme et qui est rendue obligatoire en vertu d'un texte législatif. Elle considère que le fait que la partie requérante souhaite garder « une corde à son arc » pour la motivation d'un éventuel avis sur une demande de permis hypothétique n'est pas suffisant pour maintenir un intérêt à l'annulation.

#### *IV.2. Appréciation*

Aux termes de l'article 19, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1<sup>er</sup>, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : d'une part, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et

lésant un intérêt légitime, d'autre part, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si chaque partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Sous réserve des dispositions de droit international directement applicables, l'article 19 des lois coordonnées fait ainsi obstacle à l'action populaire qui serait introduite par n'importe quelle personne, qu'elle soit physique ou morale.

Le Conseil d'État doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée d'une manière exagérément restrictive ou formaliste (C.C., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3).

Un justiciable qui introduit un recours en annulation devant le Conseil d'État n'a pas l'obligation légale de justifier expressément 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. S'il s'exécute en ce sens, le requérant circonscrit également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel fixé.

En l'espèce, selon le mémoire en réplique, « l'avantage que l'annulation de l'acte attaqué procurera à la partie requérante réside [...] dans la possibilité pour elle de tenir compte et, le cas échéant, de se prévaloir des réponses apportées à la seconde question de la consultation populaire pour se positionner en pleine connaissance de cause et motiver l'avis qu'elle va devoir rendre sur le projet proposé par la société Klépierre à l'occasion de sa demande de permis unique ». Dans son dernier mémoire, elle précise, après avoir rappelé les antécédents du dossier, que « l'introduction de la demande de permis unique par Klépierre pour le projet d'extension de L'Esplanade était, par conséquent, tout sauf hypothétique. En réalité, c'est uniquement suite aux résultats de la consultation populaire du 11 juin 2017 et de l'annonce d'un avis négatif qui s'appuie sur ces résultats que Klépierre s'est finalement ravisée. Il en résulte que le "blocage" du projet fondé les résultats de la consultation populaire du 11 juin 2017 est tout ce qui a de plus réel ».

L'acte attaqué n'a pas annulé l'article 2.1. de la délibération du 25 avril 2017 portant sur la consultation populaire relative à l'extension du complexe commercial de L'Esplanade et la partie requérante peut toujours se prévaloir du refus exprimé majoritairement par les citoyens ayant participé à cette consultation.

La partie requérante, qui reconnaît que la société Klépierre s'est ravisée au sujet de l'introduction d'une demande de permis unique en vue d'autoriser l'extension du centre commercial après avoir été avertie des résultats de cette consultation populaire, n'apporte aucun élément permettant d'établir qu'à supposer que son permis socio-économique ne soit pas caduc, cette société aurait encore l'intention d'introduire une telle demande de permis unique.

Dès lors que l'intérêt dont se prévaut la partie requérante est exclusivement lié à une hypothétique demande de permis unique à propos d'un projet qui a été abandonné par son promoteur avant même l'introduction de la requête en annulation, l'annulation éventuelle de l'acte attaqué n'est pas de nature à lui procurer un avantage direct et personnel.

Il y a dès lors lieu d'accueillir l'exception soulevée par la partie adverse et de conclure que le présent recours est irrecevable à défaut d'intérêt.

#### *V. Indemnité de procédure*

Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros, à la charge de la partie requérante. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

### **PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

#### **Article 1<sup>er</sup>**

La requête est rejetée.

#### **Article 2**

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, le 14 septembre 2023, par la XV<sup>e</sup> chambre, composée de :

Anne-Françoise Bolly,  
Marc Joassart,  
Élisabeth Willemart,  
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly