CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 102.493 du 11 janvier 2002

A.104.631/VI-15.960

En cause : **PIRARD** Stéphane,

ayant élu domicile chez
Mes Benoît et Luc CAMBIER, avocats,
rue Jean-Baptiste Meunier 22
1050 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre de la Protection de la Consommation
de la Santé publique et de l'Environnement,

ayant élu domicile chez
Me Eric MARON, avocat,
rue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles,

Partie intervenante :

LADURON Christine,

ayant élu domicile chez
Me Hubert DEMEESTER, avocat,
Kortrijksesteenweg 535
9000 Gent.

LE PRESIDENT F.F. DE LA VIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 14 mai 2001 par Stéphane PIRARD qui demande la suspension de l'exécution de "la décision par laquelle le Ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement autorise la création d'une officine pharmaceutique ouverte au public à 5101 Erpent, rue des Myosotis, 26ème division, section B, n° 15 c/PIE",

Vu la requête introduite le même jour par la même requérante qui demande l'annulation du même acte;

Vu la requête introduite le 5 juin 2001 par laquelle Christine LADURON demande à être reçue en qualité de partie intervenante dans la procédure en référé;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Vu le rapport de M. PAUL, Auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 94 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 14 décembre 2001 ordonnant le dépôt du rapport et convoquant les parties à comparaître le 9 janvier 2002 à 9.30 heures;

Vu la notification de cette ordonnance et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M. HANSE, Conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Alain MERCIER, avocat, comparaissant pour le requérant, Me Lucie POCHET, avocat, comparaissant pour la partie adverse et Me Hubert DEMEESTER, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. PAUL, Auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen des requêtes se présentent comme suit :

1. Stéphane PIRARD exploite, en sa qualité de propriétaire, au n° 530 de la chaussée de Marche à Erpent une officine pharmaceutique ouverte au public.

L'exploitation de cette officine, laquelle est située à seulement 550 mètres de la nouvelle officine pharmaceutique visée par la décision ministérielle attaquée, a été autorisée par une décision du Secrétaire d'Etat à la Santé publique du 23 janvier 1992.

Cette décision fait suite à une demande de transfert d'officine pharmaceutique que la dénommée BAIJOT Emilie, mère de la partie requérante, avait, le 18 décembre 1989, introduite pour elle-même auprès des services de l'Inspection générale de la Pharmacie du ministère de la Santé publique et de la Famille.

2. Par une lettre recommandée à la poste le 13 juillet 1989, Madame LADURON Christine a saisi le ministre ayant à l'époque la Santé publique dans ses attributions d'une demande d'autorisation d'implanter sur un bien sis rue des Myosotis, 26ème division, section B, nº 15 c/PIE à Erpent une officine pharmaceutique ouverte au public.

Conformément aux règles de priorité établies en la matière par l'arrêté royal du 25 septembre 1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public, l'examen de cette demande a été purement et simplement suspendu jusqu'à ce qu'une décision ministérielle soit intervenue quant à la demande de transfert d'officine pharmaceutique formulée par la mère de la partie requérante.

3. Cette dernière demande ayant débouché sur une décision favorable de l'autorité compétente, Madame LADURON Christine a, par une lettre recommandée du 8 juillet 1992, renouvelé auprès des services de l'inspection générale de la Pharmacie la demande d'autorisation d'implantation dont elle avait initialement saisi le ministre ayant la Santé publique dans ses attributions.

Cette demande d'autorisation a, conformément au prescrit de l'article 7, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 précité, été transmise pour avis aux diverses autorités et instances que cette disposition réglementaire désigne, soit au Gouverneur de la Province, à la Commission médicale du ressort, à l'Inspecteur de la Pharmacie du ressort et aux organisations professionnelles pharmaceutiques les plus représentatives.

4. Exception faite de la Commission médicale provinciale concernée, laquelle s'est abstenue de toute réponse, toutes les autorités et instances consultées ont formulé à l'encontre de ladite demande un avis défavorable.

L'avis rendu par l'Inspecteur de la Pharmacie du ressort est, quant à lui, plus spécialement motivé comme suit :

" (...) - le lieu d'implantation choisi se trouve à environ 550 m de la pharmacie PIRARD S., située au nº 474 chaussée de Marche à ERPENT;

la ville de Namur comptait à la date du 01.03.1997 105.244 habitants;

On y trouve actuellement 69 officines pharmaceutiques ouvertes au public. Parmi celles-ci, 29 occupent au moins deux pharmaciens à temps plein. Dans ces conditions, l'ouverture d'une officine nouvelle n'est théoriquement pas possible;

la section de ERPENT compte 1.922 habitants et une pharmacie (pharmacie PIRARD);

De plus, la demande présentée va à l'encontre des critères relatifs à la répartition des officines pharmaceutiques de l'Arrêté royal du 25 septembre 1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion des officines, plus particulièrement en son article 1, § 1.2 qui vise à la 2 "la prévention d'une trop forte concentration des officines dans un endroit donné";

La faible distance (± 550 m) qui sépare le lieu d'implantation choisi de l'officine de Monsieur S. PIRARD ne permet pas d'envisager les dérogations prévues par le § 3 de l'article 1 de ce même arrêté (...).

5. Conformément au prescrit de l'article 8 de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 précité, l'Inspecteur général de la pharmacie a, le 29 avril 1998, déposé un rapport récapitulatif de l'ensemble des éléments de la procédure dont les conclusions sont rédigées dans les termes suivants :

" Vu l'article 1er, § 2, de l'arrêté royal du 25/09/1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public, l'implantation d'une nouvelle officine n'est pas possible.

Vu que l'officine projetée se trouve à environ 550 m de la pharmacie la plus proche, il n'est pas satisfait aux critères prévus à l'article 1, § 3,de l'arrêté susmentionné.

La conclusion est donc défavorable.".

6. Au terme de sa séance du 11 mai 1998, la Commission d'Implantation concernant la répartition des officines pharmaceutiques a émis l'avis que "l'autorisation sollicitée par le pharmacien Christine LADURON lui soit refusée". Cet avis repose sur la motivation suivante :

" (...) Attendu qu'en ce qui concerne le critère direct, en application de l'article 1 § 2 de l'A.R. du 25 septembre 1974, l'implantation d'une nouvelle officine n'est pas possible puisqu'il existe 30.000 habitants et 69 officines dont 29 avec 2 pharmaciens;

Attendu qu'en ce qui concerne le critère d'exception visé à l'article 1 § 3 de l'A.R. précité, l'ouverture d'une officine ne peut être autorisée parce que la pharmacie la plus proche se trouve à + ou - 550 m de l'implantation projetée et que celle-ci ne couvre pas les besoins d'une population de 2500 habitants;

Qu'en effet, une partie de la population de Géronsart qui compte 1.299 habitants est desservie par la pharmacie Montulet;

Que de plus, les habitants de Wierde sont plus proches de la pharmacie Pierard que de la pharmacie projetée;

Attendu par ailleurs qu'il ne peut être tenu compte des étudiants du collège de ERPENT car il ne s'agit pas d'habitants au sens de l'A.R. précité;

Attendu enfin qu'il n'est pas possible de prendre en considération l'avenir du quartier avec l'aménagement du plateau de JAMBES-ERPENT comme zone d'expansion parce que les arguments ad futurum ne sont que des conjectures;".

7. Par une lettre recommandée du 12 juillet 1998, Madame LADURON Christine a introduit auprès du ministre ayant la Santé publique dans ses attributions un recours dirigé contre l'avis précité de la Commission d'Implantation concernant la répartition des officines pharmaceutiques.

8. Au terme de sa séance du 23 février 2000, la Commission d'appel concernant la répartition des officines pharmaceutiques a chargé les services de l'Inspection générale de la Pharmacie de la réalisation d'une enquête destinée à actualiser les diverses données figurant dans le dossier sur lequel elle était appelée à se prononcer.

9. Par une note du 8 mai 2000, les services de l'Inspection générale de la Pharmacie ont fait parvenir à la Commission d'appel concernant la répartition des officines pharmaceutiques le rapport complémentaire dont cette dernière avait requis la réalisation.

Les conclusions de ce rapport sont formulées dans les termes négatifs suivants :

" La commune de Namur comptant 69 officines ouvertes au public pour 105.121 habitants, en application de l'article 1er, § 2 de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public, l'implantation d'une nouvelle officine ne peut être autorisée.

Par dérogation, en vertu de l'article 1er, § 3, a), l'implantation pourrait être autorisée si l'officine projetée couvrait les besoins de 2.500 habitants.

L'officine projetée ne peut prétendre couvrir les besoins de 2.500 habitants sur les 5.062 déjà desservis par les pharmaciens PIRARD et MONTULET.

J'émets un avis DEFAVORABLE pour cette demande.".

10. En sa séance du 7 février 2001, la Commission d'appel concernant la répartition des officines pharmaceutiques a déclaré l'appel entrepris par Madame LADURON Christine recevable et fondé et a, en conséquence, émis l'avis que "l'autorisation d'implantation d'une officine pharmaceutique ouverte au public à 5101 ERPENT, rue des Myosotis (26ème division, section B, nº 15 c/pie) sollicitée par Madame LADURON Christine lui soit accordée".

Cet avis repose sur la motivation suivante :

" (...) Attendu que la Commission d'Implantation en son avis du 11 mai 1998 a considéré que le critère d'exception visé à l'article 1 § 3 de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 précité n'était pas rempli parce que l'ouverture d'une officine ne peut être autorisée que si la pharmacie la plus proche se trouve à plus ou moins 550 m de l'implantation projetée et qu'elle ne couvre pas les besoins d'une population de 2.500 habitants;

Attendu que par rapport à la situation prise en considération par la Commission d'Implantation, la région de Namur a été totalement reconstituée en ce qui concerne la répartition territoriale des "quartiers";

Qu'il s'avère des documents émanant de la ville de Namur, déposés par la requérante, que les nouvelles structures ont été créées afin que "le quartier corresponde à un centre de peuplement où les citoyens vivent en communauté sur un même territoire qui est leur espace de vie commun. Il abrite par conséquent certains éléments de réponse aux besoins prioritaires de la population en matière d'approvisionnement, de scolarisation élémentaire, de lieu de rencontre ou de culte". "Les limites précises d'un quartier sont définies en prenant en compte, dans la mesure du possible, les limites anciennes, historiquement parlant, le cours des ruisseaux, le tracé des voies de chemin de fer et autoroutes, ... les changements de relief, de paysage ou de type d'habitat";

Tenant compte de ce nouveau contexte sur le plan géostatistique du lieu d'implantation projeté, une nouvelle approche de l'application de l'article 1 § 3 de l'arrêté royal précité s'impose;

Le nouveau découpage de la région indiquée tient compte de la réalité sur place et indique les secteurs et la localisation exacte de la population;

La population concernée au 1er janvier 1998, d'après l'atlas géostatique des quartiers, est répartie comme suit :

- ERPENT	1.040 habitants
- GERONSART	3.053 habitants
- WIERDE	414 habitants
- ANDOY	821 habitants

	5.328 habitants

La Commission d'Appel prend en considération :

* Qu'ERPENT est une entité toute jeune;
* Que beaucoup de résidents sont attirés par la localité;

* Que les distances entre les différentes officines établies sont considérables en temps et en obstacle que les habitants rencontrent sur le trajet;
* Que le contexte topographique nécessite un calcul adapté des distances entre le lieu d'implantation projeté et les officines les plus proches;
* Que l'emplacement projeté est assez important pour justifier une nouvelle implantation;
* Qu'il est raisonnable d'admettre que l'implantation de l'officine projetée assure une meilleure distribution des médicaments dans la région;
* Que la situation démographique dans la zone d'influence de l'officine projetée couvre les besoins réels de 2.500 habitants;

Attendu que l'implantation projetée ne méconnaît pas les critères prévus à l'article 1 § 3 de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 susmentionné;".

11. Se ralliant, sans aucune réserve, à la motivation qui a déterminé l'avis favorable de la Commission d'appel concernant la répartition des officines pharmaceutiques, la ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement a, par une lettre datée du 6 mars 2001, fait connaître à Madame LADURON Christine sa décision du même jour de lui accorder l'autorisation d'implantation dont elle sollicitait l'octroi.

Cette décision constitue la décision attaquée.

Considérant que le requérant prend un moyen, le premier de ses requêtes, de la "violation de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions paramédicales et aux commissions médicales, notamment de son article 4, § 3, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public, notamment de son article 1er, §§ 1er à 3, de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance ou de la contrariété dans les causes et/ou les motifs"; que, dans une première branche, il reproche à l'acte attaqué d'avoir autorisé l'ouverture d'une nouvelle officine pharmaceutique dans la localité d'Erpent à 550 mètres de celle qu'il exploite, alors que l'article 1er, § 3, de l'arrêté royal visé au moyen prévoit que, lorsque le nombre maximum de pharmacies autorisées dans une commune conformément à l'article 1er, § 2, dudit arrêté royal est atteint, ce qui est très largement le cas de la Ville de Namur, une officine supplémentaire ne peut être ouverte que pour autant que la pharmacie la plus proche se trouve à environ un kilomètre de l'officine projetée et que celle-ci couvre les besoins de 2.500 habitants;

Considérant que la partie adverse répond en substance que l'imprécision des termes de l'arrêté royal confère au Ministre une "compétence discrétionnaire", que,

lorsqu'il est fait application du § 3 de l'article 1er dudit arrêté royal, "les critères de 1 km de distance et de 2.500 habitants ne valent qu'à titre indicatif" et que "l'autorité dispose d'un pouvoir d'appréciation";

Considérant qu'il n'est contesté par aucune des parties que l'autorisation querellée d'ouvrir au public une nouvelle officine pharmaceutique supplémentaire au nombre prévu à l'article 1er, § 2, de l'arrêté royal précité du 25 septembre 1974, ne pouvait se fonder que sur la dérogation prévue au § 3, a), dudit article 1er;

Considérant que ledit article 1er, § 3, a) subordonne l'implantation d'une officine supplémentaire notamment à la condition que "la pharmacie la plus proche se trouve à environ 1 km de l'officine projetée";

Considérant qu'il n'est ni contestable ni contesté que la pharmacie exploitée par le requérant se trouve à 550 mètres du lieu de l'implantation sollicitée par C. LADURON;

Considérant que, si les termes de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 laissent au Ministre un certain pouvoir d'appréciation, encore faut-il que ce pouvoir soit exercé de manière raisonnable; qu'à cet égard, il n'est pas raisonnable d'admettre que 550 mètres correspondent encore à la distance d'"environ 1 km" prévue par la disposition visée au moyen; qu'en cette branche, le moyen est manifestement fondé,

D E C I D E :

Article 1er .

L'intervention de Christine LADURON est accueillie.

Article 2 .

Est annulée la décision prise le 6 mars 2001 par la Ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement autorisant Christine LADURON à créer une officine pharmaceutique ouverte au public rue des Myosotis, 26e division, section B, n° 15 c/pie à 5101 Erpent.

Article 3 .

Il n'y a plus lieu de statuer sur le recours en suspension.

Article 4.

Les dépens sont mis à charge de la partie adverse à concurrence de 173,53 euros et à charge de la partie intervenante à concurrence de 123,95 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI[e] chambre, le onze janvier deux mille deux par :

MM. HANSE, Conseiller d'Etat, président f.f.,
HARMEL, greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

P. HARMEL. Ph. HANSE.