

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 140.848 du 18 février 2005

A.77.274/VI-14.413

En cause : **GLORIEUX** Sophie
reprenant l'instance introduite par
LACROIX Gilberte,

ayant élu domicile chez
Me Dominique DELANGRE, avocat,
rue de la Halle, n° 10,
7860 Lessines,

contre :

L'ETAT BELGE, représenté par
le Ministre des Affaires sociales et de
la Santé publique,

ayant élu domicile chez
Me Marc UYTTENDAELE, avocat,
rue de la Source, n° 68,
1060 Bruxelles.

Partie intervenante :

CARDOEN Geneviève,

ayant élu domicile chez
Me Yves BRULARD, avocat,
rue de la Station, n° 52,
7060 Soignies.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite par lettre recommandée à la poste le 27 janvier 1998 par laquelle Gilberte LACROIX demande l'annulation d'"une décision prise le 30 septembre 1997 par laquelle le Ministre de la Santé publique et des Pensions a octroyé au pharmacien Geneviève CARDOEN l'autorisation de créer une officine pharmaceutique ouverte au public à 7534 Tournai-section MAULDE, Grand' Mazures, 21";

Vu la requête introduite le 14 mai 1998 par laquelle Geneviève CARDOEN demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 27 mai 1998 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Mme CARLIER, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 26 avril 2004 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 19 novembre 2004, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 8 décembre 2004;

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

Entendu, en leurs observations, Me Dominique DELANGRE, avocat, comparaisant pour la requérante, Me Vanessa RIGODANZO, loco Me Marc UYTENDAELE, avocat, comparaisant pour la partie adverse et Me François TULKENS, loco Me Yves BRULARD, comparaisant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} CARLIER, 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 de la requête sont les suivants :

1. La requérante est titulaire d'une officine pharmaceutique ouverte au public sise 7534 Tournai-section Barry, chaussée de Mons, 21.

2. Le 3 mars 1990, Geneviève CARDOEN, pharmacienne, a introduit auprès du Ministre de la Santé publique une demande d'autorisation d'ouverture d'une officine pharmaceutique à 7535, Maulde, rue Grand'Mazures, 21.

3. Cette demande a été notifiée aux organisations professionnelles représentatives ainsi qu'aux pharmaciens concernés.

4. Le 16 avril 1991, l'Inspecteur Général de la Pharmacie a remis son rapport concernant cette demande d'autorisation.

5. En sa séance du 21 juin 1991, la Commission d'implantation a donné un avis défavorable à la demande d'ouverture.

6. Cet avis a été notifié à Geneviève CARDOEN par lettre recommandée avec accusé de réception le 5 août 1991.

7. Le 12 août 1991, celle-ci a interjeté appel contre l'avis défavorable de la Commission d'implantation.

8. Le 6 mars 1992, l'Inspecteur de la Pharmacie DEROUBAIX a rédigé un rapport complémentaire relatif à la demande d'autorisation d'ouverture dans lequel il maintenait son avis défavorable.

9. Lors de sa séance du 21 juin 1993, la Commission d'appel a émis un avis favorable à la demande d'ouverture motivé ainsi qu'il suit :

" Attendu que la Commission d'Implantation a constaté que sur le plan démographique l'ouverture d'une pharmacie supplémentaire n'est en principe pas possible; que les deux conditions pour l'application des dispositions d'exception prévues par l'art. 1 § 3 littéra C de ce même arrêté ne sont pas remplies; qu'il y a lieu de rappeler qu'on a déjà tenu compte d'un apport de $\pm$ 750 habitants de la section Maulde pour justifier l'ouverture d'une pharmacie à Barry (exploitée par Mme LACROIX) de sorte qu'une même pharmacie ne peut servir une deuxième fois pour justifier l'installation d'une autre pharmacie; que la requérante n'établit pas qu'elle pourra desservir une population qui atteindrait 1.500 habitants et que la distribution des médicaments est déjà assurée de manière régulière dans toute la région concernée;

Attendu que la requérante fonde son appel sur le fait que l'officine projetée satisfait aux besoins de noyaux d'habitation isolés(A.R. du 25.9.1974 avec modifications - art. 1^{er}, 3^o);

Attendu qu'il est prouvé par l'expertise du géomètre-expert André Moyart que la pharmacie Lacroix située à Barry se trouve à 5 km 400 de l'emplacement projeté; que les autres pharmacies de la contrée se trouvent à des distances supérieures;

Attendu qu'il n'est pas contesté que le hameau Maulde peut être considéré comme un noyau d'habitation isolé; que la requérante et son mari sont propriétaires d'un fond rue du Grand Masure 21;

Attendu que pour l'application des dispositions d'exception prévue par l'art. 1 § 3 littéra C, la requérante doit prouver que la pharmacie projetée couvre les besoins de 1.500 habitants;

Attendu que cet emplacement, bien que situé dans un hameau, est assez important pour justifier une nouvelle implantation; qu'en effet deux médecins se sont installés

recommandant vivement l'ouverture d'une nouvelle officine; qu'il y a deux vétérinaires, que ce hameau, en pleine expansion, compte en outre une école primaire accueillant 86 enfants et emploie sept enseignants; qu'il y a deux homes; qu'un centre culturel s'est ouvert rue de l'Eglise et comprend également plusieurs entreprises, des agences financières, un magasin d'alimentation ainsi qu'un terrain de football; que la police de Tournai certifie que la rue du Grand Mazures à Maulde est un axe routier reliant plusieurs villages populeux dont Montreuil, Thimougies, Herquegies et Thieulain; que cette artère est fréquentée par environ 300 véhicules par jour;

Attendu que la situation démographique de Maulde et des villages environnants, ainsi qu'elle est présentée par la requérante couvre les besoins de plus de 1.500 habitants;

Qu'au regard des plans et cartes joints aux conclusions de la requérante, il appert que le hameau Maulde est situé au centre de plusieurs villages soit Thimougies, Montreuil, Herquegies, Thieulain, Gallaix et Béclers; qu'on peut admettre qu'une partie de la population de ces villages s'approvisionnera à la pharmacie projetée, celle-ci étant la plus proche;

Attendu qu'il est raisonnable d'admettre qu'au moins 430 habitants de Maulde s'approvisionneront à Maulde même sur les 737 habitants que compte ce hameau; qu'il en sera de même pour Béclers : 453 habitants sur 737; 211 de Thimougies; 50 de Quartes sur 193 h; 223 h. de Herquegies; 34 h. de Gallaix sur 174 h; 50 h. de Hacquignies sur 422 h. et 162 h. de Thieulain sur 634 habitants, ce qui fait que le chiffre de 1.500 habitants est dépassé;

Attendu que la distribution des médicaments sera mieux assurée dans la région et qu'une garde de nuit en semaine sera possible, ce que les médecins de la région souhaitent (voir lettre du Docteur P. Hernandez);

Par ces motifs,

Vu les dispositions de la loi du 17 décembre 1973 et l'A.R. du 25 septembre 1974, modifié par les A.R. des 19 avril 1977, 16 avril 1981, 23 décembre 1983 et 17 février 1988;

La Commission d'Appel,

Reçoit l'appel,
Le déclare fondé,
Réformant l'avis attaqué,

émet l'avis que l'autorisation sollicitée par CARDOEN Geneviève de créer une officine pharmaceutique à Tournai - Section de Maulde -Grand' Mazures 21 lui soit accordée;

Avis ainsi émis à Bruxelles en séance du 21 juin 1993."

10. Le Ministre de la Santé publique et des Pensions, en se ralliant à la motivation qui a déterminé l'avis favorable de la Commission d'appel a décidé le 8 novembre 1993 d'octroyer l'autorisation demandée.

11. A la suite d'un recours introduit par Gilberte LACROIX contre cette décision, le Conseil d'Etat a annulé celle-ci par son arrêt n° 65.725 du 28 mars 1997 au motif que "la partie adverse a compté en nombre décisif, lors de mises en oeuvre successives de l'article 1^{er}, § 3, les habitants d'un même noyau d'habitations isolé et, par conséquent, a violé l'article 1^{er}, § 1^{er}, notamment 2°, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974".

12. Le 27 mai 1997, le Ministre de la Santé publique a adressé à la Commission d'appel le courrier suivant :

" Par son arrêt n° 65.725 du 28 mars 1997, le Conseil d'Etat a annulé l'autorisation donnée le 8 novembre 1993 concernant l'ouverture d'une officine pharmaceutique à Maulde.

De ce fait, l'intéressée maintient ouverte une pharmacie sans autorisation.

Voulez-vous avoir l'obligeance de mettre ce dossier à la prochaine réunion de la Commission d'appel du 24 juin 1997 afin de réexaminer la situation de l'officine dont question, sur base des données actualisées?"

13. En sa séance du 29 juillet 1997, la Commission d'appel a émis l'avis que l'autorisation sollicitée par Geneviève CARDOEN d'implanter une pharmacie lui soit accordée pour les motifs suivants :

" Vu l'arrêt n° 65.725 rendu le 28 mars 1997 par le Conseil d'Etat annulant l'autorisation donnée le 8 novembre 1993 à Madame Geneviève CARDOEN, d'ouvrir une officine pharmaceutique à MAULDE;

Vu la requête de Monsieur le Ministre de la Santé publique du 27 mai 1997, demandant le réexamen de la situation de l'officine projetée sur base de données actualisées;

Entendu, en sa séance du 24 juin 1997, Mademoiselle J. MEUNIER, Inspecteur de la Pharmacie ainsi que Madame Geneviève CARDOEN, Pharmacien à Maulde, assistée de son conseil Maître Pierre Deroy, avocat au Barreau de Bruxelles, loco Maître Michel Graindorge, avocat au Barreau de Bruxelles, qui dépose des conclusions;

Attendu que l'officine projetée se situe au Grand' Mazures, au croisement reliant MAULDE à HERQUEGIES, BECLERS, THIEULAIN, THIMOUGIES, MONTROEUL, GALLAIX et QUARTES et que l'officine la plus proche se trouve à 5 km 400 de l'officine projetée, étant celle de Madame LACROIX à BARRY;

Attendu que pour bénéficier des dispositions dérogatoires prévues à l'article 1^{er}, § 3, c, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, l'officine projetée doit couvrir les besoins de 1.500 habitants au moins;

Attendu qu'à tort, la Commission d'Appel, dans son avis précédent, a estimé que pour atteindre le quorum requis, l'officine projetée devait tabler sur une partie importante des habitants de MAULDE;

Attendu que le Conseil d'Etat, pour annuler la décision ministérielle d'autorisation prise en vertu de cet avis, relève à juste titre, que pour autoriser l'implantation d'une officine à BARRY, la Commission d'Implantation et partant le Ministre ont tenu compte à l'époque des 750 habitants de MAULDE, comptant ainsi «lors de mises en oeuvre successives de l'article 1^{er}, § 3, les habitants d'un même noyau d'habitation»;

Attendu que l'implantation projetée se situe aux confins de MAULDE, à la limite de diverses communes et hameaux, où, à l'exception de l'officine située à BARRY, à 5 km 400, toutes autres officines existantes se trouvent à plus de 7 km de la nouvelle implantation;

Qu'il semble évident que les habitants de BECLERS, THIMOUGIES, MONTROEUL, HERQUEGIES et même une partie des habitants de HAVINNES, de QUARTES et de HACQUEGNIES s'approvisionneront de préférence dans l'officine de Madame CARDOEN;

Que cette clientèle potentielle dépasse substantiellement le chiffre de 1.500 habitants exigé par l'article 1, § 3, c, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974;

Attendu dès lors que l'apport hypothétique des habitants de MAULDE n'est nullement nécessaire pour atteindre en l'espèce le quorum requis et que, de plus, même si quelques dizaines d'habitants de MAULDE estiment préférable, malgré la situation excentrique de l'implantation nouvelle, de s'y approvisionner en médicaments, leur nombre, sans doute limité, ne peut en aucun cas mettre en péril l'officine située à BARRY;

Attendu enfin qu'il convient de souligner que l'implantation souhaitée se situe, comme il a déjà été relevé plus haut, dans un endroit particulièrement privé d'officines pharmaceutiques et dont les communes et hameaux constituent autant d'entités pour lesquelles la législation en vigueur a prévu une exception; que donc l'implantation d'une officine à l'endroit choisi rencontre pleinement le vœu du législateur en ce qui concerne la satisfaction des besoins de noyaux d'habitation isolés;

Attendu que pour les mêmes raisons, il est exclu que cette nouvelle implantation puisse provoquer «une trop forte concentration de pharmacies dans un endroit donné»;

Par ces motifs;

Vu les dispositions de la loi du 17 décembre 1973 et l'A.R. du 25 septembre 1974, modifié par les A.R. des 19 avril 1977, 16 avril 1981, 23 décembre 1983, 17 février 1988, 18 octobre 1994 et 3 avril 1997;

La Commission d'Appel,

émet l'avis que l'autorisation sollicitée par Madame Geneviève CARDOEN d'implanter une pharmacie au «Grand'Mazures», au croisement reliant MAULDE à HERQUEGIES, BECLERS, THIEULAIN, THIMOUGIES, MONTROEUL, GALLAIX et QUARTES, lui soit accordée;

Avis ainsi émis à Bruxelles en séance du 29 juillet 1997".

14. A la suite de cet avis favorable, le Ministre de la Santé publique et des Pensions a accordé, le 30 septembre 1997, l'autorisation sollicitée en se ralliant à la motivation contenue dans l'avis de la Commission d'appel.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Considérant que par lettre adressée au Greffier en Chef, recommandée à la poste le 2 juillet 2003, le conseil de la requérante a fait savoir au Conseil d'Etat que Gilberte LACROIX, qui agissait en sa qualité de pharmacien titulaire d'une officine ouverte au public située à Tournai, section Barry, chaussée de Mons 21, avait cessé d'être titulaire de cette pharmacie et que c'était sa fille Sophie GLORIEUX qui avait désormais cette qualité, ce qui l'amenait à poursuivre la procédure en lieu et place de la requérante; que ce courrier a été transmis à la partie adverse et à la partie intervenante;

Considérant que rien ne s'oppose à ce que ce qu'il soit pris acte de cette déclaration de reprise instance;

Considérant que, par requête introduite le 14 mai 1998, Geneviève CARDOEN a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante; que cette requête a été accueillie provisoirement par ordonnance du 27 mai 1998; que c'est à Geneviève CARDOEN qu'a été octroyée l'autorisation d'ouvrir l'officine pharmaceutique qui fait l'objet du présent recours; que rien ne s'oppose à ce que sa demande d'intervention soit définitivement accueillie;

Considérant que la partie intervenante a déposé un dernier mémoire le 24 septembre 2004; que la requérante a fait valoir à l'audience que ce dernier mémoire n'était pas recevable;

Considérant que, n'étant prévu ni par les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pas plus que par le règlement général de procédure, ce dernier mémoire de la partie intervenante doit être écarté des débats;

Considérant que la requérante prend un premier moyen "de la violation de l'article 4, § 3, 2°, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal n° 78 du 10.11.1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions paramédicales et aux commissions médicales, des articles 4 à 13 de l'arrêté royal du 25.09.1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public, des règles et des

principes du droit et déduit de la violation des formes substantielles et de la violation directe de la règle de droit"; qu'elle fait valoir que la décision attaquée a été prise sur la base d'un avis favorable émis le 29 juillet 1997 par la Commission d'appel, laquelle a réexaminé, à la demande du Ministre de la Santé publique, la situation du pharmacien CARDOEN, alors que les dispositions citées au moyen font apparaître que les seuls cas dans lesquels la Commission d'appel est habilitée à émettre un avis au sujet d'une demande d'ouverture, de transfert ou de fusion d'officine sont ceux dans lesquels un recours est introduit contre l'avis émis par la Commission d'implantation, et que ces dispositions ne prévoient nullement que la Commission d'appel pourrait être saisie directement de l'examen d'une demande d'ouverture, de transfert ou de fusion d'officine, comme ce fut le cas en l'espèce;

Considérant que la partie adverse répond que par l'arrêt n° 67.725 du 28 mars 1997, l'autorisation donnée le 8 novembre 1993 à Geneviève CARDOEN d'ouvrir une officine a été annulée, que cet arrêt a été prononcé à la suite d'une irrégularité commise par la Commission d'appel que le Ministre avait fait sienne par sa décision du 8 novembre 1993, que la partie adverse avait dès lors la faculté de reprendre la procédure soit "ab initio", en renvoyant le dossier devant la Commission d'implantation, soit à partir du moment où l'irrégularité était apparue, en demandant un nouvel avis à la Commission d'appel, qu'elle n'était nullement tenue de recommencer la procédure tout entière, qu'elle pouvait décider de ne reprendre que l'avis de la Commission d'appel, d'autant que, la pharmacie de Geneviève CARDOEN étant ouverte, il convenait de statuer le plus rapidement possible sur le recours de celle-ci;

Considérant que la requérante réplique que le Ministre de la Santé publique n'était absolument pas tenu, à la suite de l'arrêt d'annulation n° 65.725 du 28 mars 1997, de décider à nouveau sur la demande d'autorisation introduite la 12 mars 1990 par Geneviève CARDOEN, qu'une telle obligation "n'existe, en effet que dans le cas où l'on a affaire à une décision qui a été annulée à la suite d'un recours en cassation administrative ou lorsque la décision mise à néant a été prise en dernière instance dans le cadre d'un recours organisé", ce qui n'était pas l'hypothèse, que les règles législatives et réglementaires applicables notamment à l'ouverture d'une officine pharmaceutique sont strictes et précises, qu'elles n'ont pas été édictées seulement dans l'intérêt des demandeurs mais encore dans celui de la Santé publique, et que c'est à tort que le Ministre a fait état de la nécessité de statuer "au plus vite", en décidant délibérément de ne reprendre que l'avis de la Commission d'appel, après qu'elle se fût prononcée une première fois dans un sens favorable;

Considérant que, dans son mémoire du 10 août 1998, la partie intervenante soutient que si la partie adverse disposait, après le prononcé de l'arrêt d'annulation du 28 mars 1997, d'un pouvoir discrétionnaire pour décider quelle suite devait être réservée au dossier qui lui était soumis, elle était néanmoins tenue de prendre une nouvelle décision au sujet de la demande d'autorisation introduite le 12 mars 1990 par Geneviève CARDOEN, que l'arrêté royal du 25 septembre 1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public prévoit qu'une décision doit être prise sur la demande dans des délais très stricts, que compte tenu de l'arrêt d'annulation, le Ministre devait faire en sorte qu'une nouvelle décision fût prise, soit en recommençant la procédure "ab initio", soit à partir du moment où une illégalité avait été commise;

Considérant que l'arrêt n° 65.725 du 28 mars 1997 a fait ressortir que la Commission d'appel, dans son avis motivé du 21 juin 1993, et le Ministre, en s'appropriant cette motivation par sa décision du 8 novembre 1993, avaient erronément deux fois pris en compte le nombre d'habitants d'un même noyau d'habitations isolé et, par conséquent, méconnu l'article 1^{er}, § 1^{er}, notamment 2°, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, précité; que cet arrêt n'excluait nullement que le Ministre soumît la demande, dont il demeurait saisi, à un nouvel examen, en reprenant la procédure à partir de l'irrégularité qui l'avait entachée; que, puisque c'était l'irrégularité de l'avis de la Commission d'appel, auquel la décision ministérielle se référait, qui avait déterminé, en l'espèce, son annulation, il incombait au Ministre de saisir la Commission d'appel, et non la Commission d'implantation, d'une nouvelle demande d'avis et de reprendre ensuite une décision exempte de l'illégalité qui avait déterminé l'annulation de la décision antérieure; que tel a été le cas en l'espèce; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un second moyen "de la violation de l'article 4, § 3, 2°, alinéa 1^{er}, 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 et de l'article 1^{er}, § 1^{er}, notamment 2°, et § 3, c), de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public, des règles et des principes du droit et déduit de la violation des formes substantielles, de la violation directe de la règle de droit, de l'absence de cause et des erreurs de fait et de droit affectant les causes que l'acte attaqué se donne"; qu'elle soutient que c'est "d'une manière absolument déraisonnable que la Commission d'appel a estimé, à l'appui de son avis favorable, que la clientèle potentielle de l'officine projetée dépassait substantiellement le chiffre de 1.500 habitants exigé par l'article 1^{er}, § 3, c), de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 et qu'ainsi

les dispositions d'exception prévues par cette disposition réglementaire trouvaient à s'appliquer en l'espèce"; qu'elle fait valoir notamment :

" Que l'on ne peut, à cet égard, pas raisonnablement admettre - comme l'a fait la Commission d'Appel - qu'«il semble évident que les habitants de Beclers, Thimougies, Montroeuil, Herquegies et même une partie des habitants de Havinnes, de Quartes et de Hacquegnies, s'approvisionneront de préférence dans l'officine de Madame CARDOEN»;

Que cette appréciation est en contradiction totale avec les éléments objectifs contenus dans les rapports qui avaient été établis par l'Inspection de la Pharmacie, dans le cadre de l'instruction de la première demande d'autorisation qui avait été introduite par le pharmacien CARDOEN le 12.03.1990;

Que, dans un rapport complémentaire établi le 06.03.1992, l'Inspecteur de la Pharmacie du ressort avait, plus particulièrement, exclu de la sphère d'influence de l'officine projetée :

- la totalité des habitants de Montroeuil-au-Bois aussi proche géographiquement des localités de Frasnes et d'Anvaing - qui comptaient chacune une officine - que de l'officine projetée;
- la totalité des habitants de Hercquegies et de Hacquegnies en raison de la force d'attraction exercée sur cette population par les localités toutes proches de Frasnes et d'Anvaing, reliées à Herquegies et à Hacquegnies par des voies de communication plus directes et plus aisées;

Que l'on imagine difficilement que les données qui précèdent se soient sensiblement modifiées depuis la rédaction du rapport complémentaire établi le 06.03.1992 par l'Inspecteur DEROUBAIX;

Qu'il y a, par ailleurs, lieu de faire observer, en ce qui concerne les autres localités que la Commission d'Appel a estimé devoir prendre en considération, dans son avis du 29.07.1997 :

- que le village de Béclers, géographiquement plus proche de celui de Gaurain-Ramecroix où il existe deux pharmacies, que de l'emplacement projeté et que Béclers est, en outre, relié à Gaurain-Ramecroix par des voies de communication plus directes et plus aisées;
- qu'il en va de même, en ce qui concerne le village d'Havinnes;
- que le village de Thimougies est, quant à lui, plus proche de celui d'Anvaing où il existe une pharmacie;
- qu'il en va de même pour le village de Quartes;

(...)

Que la Commission d'Appel énonce, par ailleurs, une contre-vérité flagrante lorsqu'elle considère que l'implantation concernée se situe dans un endroit particulièrement privé d'officines pharmaceutiques;
(il est, en effet, constant que les officines établies sur le territoire de la commune de Tournai, dont fait partie le village de Maulde, sont en surnombre)

Qu'il apparaît ainsi que l'avis émis le 29.07.1997 par la Commission d'Appel est entaché d'erreurs d'appréciation manifestes;

Qu'il est évident qu'en se ralliant purement et simplement à la motivation contenue dans l'avis favorable émis, en l'espèce, par la Commission d'Appel, l'auteur de l'acte attaqué - qui n'était, en principe, pas lié par cet avis favorable - n'a, lui-même, pas fait usage du pouvoir d'appréciation dont il disposait ou a fait, à tout le moins, un usage incorrect et déraisonnable de ce pouvoir d'appréciation;"

Considérant que la partie adverse répond que la pharmacie la plus proche est l'officine de la requérante, à Barry, que cette officine se trouve à 5 km 400 de la pharmacie projetée, que l'ouverture d'une officine supplémentaire est permise par l'article 1^{er}, § 3, c, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, précité, si celle-ci peut couvrir les besoins de 1.500 habitants, qu'il ressort de l'avis de la Commission d'appel que celle-ci n'a plus pris en compte les habitants de Maulde, se conformant en cela à l'arrêt du Conseil d'Etat, qu'elle a considéré que les habitants de Béclers, Thimougies, Montroeuil, Herquegies, ainsi qu'une partie des habitants de Havinnes, Quartes et Hacquegnies, s'approvisionneront dans l'officine projetée, que cette clientèle potentielle dépasse les 1.500 habitants exigés par l'article 1^{er}, § 3, c, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, précité, qu'elle n'a commis en cela aucune erreur manifeste d'appréciation, qu'il n'est pas déraisonnable de penser que les personnes citées par la Commission d'appel iront s'approvisionner dans l'officine projetée, située plus près de leur habitation que les pharmacies existantes, que cette clientèle potentielle dépasse manifestement les 1.500 habitants, soit 929 habitants pour Béclers, 210 habitants pour Thimougies, 223 habitants pour Herquegies et 426 habitants pour Montroeuil, soit un total de 1.788 habitants, auxquels il faut ajouter encore une partie de la population de Havinnes, Quartes et Hacquegnies, ce qui fait au total près de 2000 personnes qui se trouvent à proximité immédiate de l'officine; qu'elle affirme encore que dans son avis du 29 juillet 1997, la Commission d'appel a tenu compte de l'ensemble des pièces composant le dossier et qu'elle s'est donc livrée à un examen complet des circonstances de la cause, qu'il en est de même du Ministre de la Santé publique, à qui l'ensemble du dossier a été communiqué, et que celui-ci a pu considérer que l'avis de la Commission méritait d'être suivi;

Considérant que la requérante réplique que les calculs de la partie adverse, tels qu'ils figurent dans le mémoire en réponse, sont manifestement erronés; qu'elle soutient que :

" - la partie adverse englobe dans la sphère d'influence de l'officine de Madame CARDOEN, 929 habitants pour Béclers (soit la population de cette localité) alors que dans son avis émis le 21.06.1993, dans le cadre de la procédure administrative qui a donné lieu à la première autorisation délivrée à Madame CARDOEN, la Commission d'Appel avait estimé ne pouvoir prendre en considération, pour Béclers, que 453 habitants sur 737;

S la partie adverse englobe dans la sphère d'influence de l'officine de Madame CARDOEN, 426 habitants pour Montroeuil, alors que dans son rapport complémentaire établi le 06.03.1992, l'Inspecteur de la Pharmacie du ressort avait exclu de la sphère d'influence de l'officine projetée la totalité de la population de Montroeuil-au-Bois qui s'élevait alors à un nombre de 428 habitants (ceci en raison du fait que cette population était aussi proche géographiquement des localités de Frasnes et d'Anvaing qui comptaient, chacune, une officine que de l'officine projetée);

S la partie adverse englobe dans la sphère d'influence de l'officine de Madame CARDOEN 223 habitants pour Herquegies, soit la totalité des habitants de cette localité; or, dans son rapport complémentaire du 06.03.1992, l'Inspecteur de la Pharmacie a, ici encore, considéré que l'on ne pouvait manifestement pas accepter le chiffre avancé par le pharmacien CARDOEN qui s'attribuait la totalité des habitants de Herquegies qui s'élevait alors à un nombre de 216 habitants (ceci en raison de la force d'attraction exercée sur cette population par les localités toutes proches de Frasnes et d'Anvaing);

Il est clair que si l'on rectifie, sur base des éléments qui précèdent, le calcul effectué par la partie adverse, la population que l'officine de Madame CARDOEN est susceptible de desservir retombe largement en deçà du chiffre requis de 1.500 habitants;

La requérante persiste, par ailleurs, à considérer en ce qui concerne les habitants des autres localités que la Commission d'Appel a estimé devoir englober dans la sphère d'influence de l'officine de Madame CARDOEN :

S que le village de Thimougies est géographiquement plus proche de celui d'Anvaing - où il existe déjà, rappelons-le, une pharmacie - que de l'officine de Madame CARDOEN;

S que le village d'Havannes est, quant à lui, plus proche de celui de Gaurain-Ramecroix où il existe deux pharmacies;

S que le village de Quartes est géographiquement plus proche de celui d'Anvaing (l'on notera, au demeurant, que dans son avis émis le 21.06.1993 la Commission d'Appel avait, en tout état de cause, estimé ne pouvoir retenir, pour Quartes, que 50 habitants en faveur de l'officine de Madame CARDOEN);

S que la totalité des habitants de Hacquegnies doit être exclue de la sphère d'influence de l'officine de Madame CARDOEN (la requérante se fonde, à nouveau, à cet égard, sur le rapport complémentaire établi le 06.03.1992 par l'Inspecteur de la Pharmacie qui avait clairement estimé que la totalité de la population d'Hacquegnies était aussi proche géographiquement des localités de Frasnes et d'Anvaing qui comptaient, chacune, une officine que de l'officine existante; en tout état de cause l'on notera, ici aussi, que dans son avis émis le 21.06.1993 la Commission d'Appel n'avait estimé devoir englober, dans la sphère d'influence de l'officine projetée, que 50 habitants de Hacquegnies sur 422);

Les éléments qui précèdent permettent de démontrer l'inexactitude manifeste des calculs effectués par la Commission d'Appel, dans le cadre de son avis émis le 29.07.1997;

Dans le même ordre d'idées c'est d'une manière tout aussi erronée que la partie adverse indique, dans son mémoire en réponse, que la Commission d'Appel, dans

son avis du 29.07.1997 n'aurait commis aucune erreur manifeste d'appréciation lorsqu'elle a estimé que les populations concernées iraient s'approvisionner dans l'officine projetée, en raison du fait que celle-ci serait, en l'occurrence, située plus près de leur habitation que les officines existantes;

La requérante tient à rappeler le principe selon lequel l'autorisation ne peut être accordée sur base des dispositions d'exception contenues dans l'article 1 § 3 de l'A.R. du 25.09.1974 lorsqu'une partie de la zone de desserte invoquée à l'appui de la demande est plus proche d'une officine existante que de l'officine projetée et qu'il n'apparaît pas qu'un obstacle ou quelle qu'autre raison inciterait les habitants de cette partie de la zone de desserte à préférer une officine plus éloignée de leur maison à une implantation plus proche;

Or, il est en l'espèce évident qu'une part appréciable de la population comptée en nombre décisif par la Commission d'Appel était, en l'occurrence, géographiquement plus proche d'officines implantées dans les environs que de l'officine de Madame CARDOEN;

Il est, par conséquent, tout à fait clair que c'est d'une manière absolument déraisonnable que la Commission d'Appel a estimé que la clientèle potentielle de l'officine de Madame CARDOEN dépassait substantiellement le chiffre de 1.500 habitants : en effet, si l'on se donne la peine de corriger, sur base des éléments objectifs du dossier, les calculs qui ont été effectués, l'on constate que la population que l'on peut raisonnablement englober dans la sphère d'influence de l'officine concernée retombe largement en deçà du minimum de 1.500 habitants requis;

La requérante maintient donc intégralement le point de vue exprimé dans son recours en annulation";

Considérant que, dans son mémoire daté du 10 août 1998, la partie intervenante fait valoir notamment que :

- " En l'espèce, il apparaît que, tant en fait qu'en droit, la décision querellée, ainsi que l'avis de la Commission d'Appel, ont pu considérer que :
- S les conditions de dérogation prévue à l'article 1^{er}, § 3, c, étaient réunies, dans la mesure où la pharmacie la plus proche est située à environ 5 km de l'officine projetée et que celle-ci couvre les besoins de 1.500 habitants;
- S il est ainsi répondu à la nécessité de satisfaire aux besoins locaux de noyaux d'habitation isolés;
- S en même temps, la nouvelle implantation ne provoque pas une trop forte concentration de pharmacies dans un endroit donné.

Chacun de ces motifs peut être développé comme suit.

1°) Quant à la proximité des autres officines :

Comme l'indique l'avis sur lequel se fonde l'acte attaqué, toutes les autres officines existantes se trouvent à plus de 7 km de la nouvelle implantation, à l'exception de celle de la partie requérante sise à Barry, toutefois située à 5 km 400 de la nouvelle implantation.

Le critère strictement géographique de proximité (environ 5 km entre l'officine projetée et l'officine la plus proche) est donc respecté.

2°) Quant au nombre d'habitants dont les besoins sont ainsi satisfaits (1.500 ou plus)

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante conteste que le seuil de 1.500 habitants soit atteint, au motif que les entités retenues (telle Beclers, Thimougies, Herquegies, Montroeuil, Havinnes, Quartes et Hacquegnies) ont soit été surestimées, soit ne peuvent être prises en compte dans la mesure où il existerait, pour ces entités, d'autres pharmacies. La requérante joint en annexe la répartition des pharmacies au 1/1/1998 établissant que le nombre d'habitants pour les pharmacies dans le Tournaisis est de 1989 habitants par pharmacie.

Pour justifier son calcul, la partie requérante se fonde sur l'avis émis le 21 juin 1993 par l'Inspecteur de la Pharmacie, lequel avait été consulté dans le cadre de la procédure administrative qui avait donné lieu à la première autorisation délivrée à M^{me} Cardoen.

Ce calcul est cependant dépassé, dans la mesure où la commission d'Appel a été amenée à se reprononcer en 1997. A cet effet, des chiffres nouveaux lui ont été communiqués, sur la base du recensement émanant du Registre National arrêté à la date du 13 juin 1997. La Commission d'Appel aurait commis une erreur d'appréciation si elle s'était fondée sur les (anciens) chiffres établis en 1993. C'est donc, à juste titre, sur la base de chiffres récents qu'elle procède à l'examen du dossier, au demeurant après audition, le 24 juin 1997, de l'Inspecteur de la Pharmacie et de M^{me} Cardoen.

Les chiffres que l'on peut retenir sont dès lors les suivants :

EVOLUTION DE LA POPULATION DES VILLAGES CONCERNES PAR LA PHARMACIE INSTALLEE A GRAND'MAZURES :

	1.1.1990 (Année de la demande)	13.6.1997 (Année du réexa- men de la demande)	EVOLUTION
Havinnes	1191 h	1206 h	↗ + 15 h
Béclers	884 h	943 h	↗ + 59 h
Thimougies	211 h	194 h	↘ - 17 h
Maulde	737 h	779 h	↗ + 42 h
Quartes	193 h	206 h	↗ + 13 h
Melles	218 h	238 h	↗ + 20 h
Grandmetz	674 h	701 h	↗ + 27 h
Thieulain	619 h	652 h + 13 h du home	↗ + 33 h + 13 h

Gallaix	174 h	203 h	↗ + 29 h
Hacquegnies	422 h	412 h	↘ - 10 h
Herquegies	223 h	201 h	↘ - 22 h
Montroeul	420 h	445 h	↗ + 25 h
Forest	420 h en 1996	425 h	↗ + 5 h
AUGMENTATION DE LA POPULATION			↗ de 232 habitants

Or, sur la base de ce tableau, on constate que la Commission, suivie sur ce point par le Ministre, a accordé à la pharmacie Cardoen les populations suivantes :

- Béclers : entier :	943
- Thimougies : entier :	194
- Quartes : partie :	138
- Montroeul : entier :	445
- Herquegies : entier :	201
- Hacquegnies : partie :	103
- Havinnes : partie :	402
Total :	2.426

Au demeurant, même en réduisant les populations de Havinnes, de Quartes et de Hacquegnies, on aboutit à une clientèle qui dépasse substantiellement, comme l'indique l'acte attaqué, «le chiffre de 1.500 habitants exigé par l'article 1, 3°, c de l'arrêté royal du 25 septembre 1994».

Enfin, en pratique, cette analyse est confirmée par les faits.

En trois ans d'ouverture, la pharmacie Cardoen peut établir qu'à tout le moins 1.969 habitants différents ont eu recours à ses services en se présentant avec une ordonnance. A cela, on peut ajouter les patients venus sans ordonnance, mais pour des médicaments en vente libre, ou encore pour de l'homéopathie, ou encore pour des produits vétérinaires ou cosmétiques.

En résumé, il apparaît que si l'on prend les chiffres de 1997, indiquant une augmentation de la population locale, ainsi que les chiffres issus de la réalité, à savoir ceux provenant des activités de la pharmacie Cardoen, les motifs de dérogation pour permettre une officine supplémentaire au-delà du nombre maximal théoriquement fixé sont réunies, dans la mesure où cette pharmacie couvre les besoins de 1.500 habitants.

3°) Quant à l'absence de trop forte concentration et la satisfaction des besoins de noyaux d'habitation isolées.

La requérante produit en annexe à la présente un plan situant les différentes pharmacies des environs.";

Considérant que, tel qu'il était en vigueur à la date de la décision attaquée,

l'article 4, § 3, 2°, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967, précité, était rédigé comme suit :

- " 2° Sans préjudice des dispositions de l'article 5 de la loi du 12 avril 1958 relative au cumul médico-pharmaceutique, le Ministre qui a la santé publique dans ses attributions décide de l'octroi de l'autorisation, sur l'avis motivé d'une commission d'implantation, avis qui est susceptible d'un recours auprès d'une commission d'appel dont l'avis doit également être motivé.

Le Ministre prend sa décision motivée dans les trois mois qui suivent l'avis définitif."

que, tel qu'il était en vigueur à la date de la décision attaquée, l'article 1^{er}, § 1^{er}, et § 3, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, précité, comportaient notamment les dispositions suivantes :

- " Article 1^{er} § 1^{er}. Les critères visant à organiser une répartition adéquate des officines pharmaceutiques ouvertes au public sont :
- 1° la limitation du nombre des pharmacies à un maximum par commune, tel que prévu aux paragraphes suivants;
 - 2° la prévention d'une trop forte concentration de pharmacies dans un endroit donné;
 - 3° la satisfaction des besoins de noyaux d'habitations isolés.

(...)

§ 3. Par dérogation aux dispositions du § 2, l'implantation d'une officine supplémentaire peut être autorisée :

- a) si la pharmacie la plus proche se trouve à environ 1 km de l'officine projetée et si celle-ci couvre les besoins de 2 500 habitants;
- b) si la pharmacie la plus proche se trouve à environ 3 km de l'officine projetée et si celle-ci couvre les besoins de 2 000 habitants;
- c) si la pharmacie la plus proche se trouve à environ 5 km de l'officine projetée et si celle-ci couvre les besoins de 1 500 habitants."

Considérant que les dispositions précitées exigeaient que, lorsque le ministre décidait de l'octroi d'une autorisation d'implantation d'une officine, il prît une décision motivée, sur avis motivé de la Commission d'implantation ou de la Commission d'appel et que, dans l'hypothèse précise où il entendait user du pouvoir de dérogation visé à l'article 1^{er}, § 3, c), de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, précité, il établît, dans la motivation de sa décision, par l'énoncé de faits matériellement exacts et dûment qualifiés que la pharmacie la plus proche se trouvait à environ 5 km de l'officine projetée et que celle-ci couvrait les besoins de 1.500 habitants;

Considérant que la requérante, qui prend un moyen de la violation de ces mêmes dispositions, reproche à la partie adverse d'avoir fait sien, par la décision attaquée, l'avis donné par la Commission d'appel le 29 juillet 1997, en ce que celle-ci

y déclare qu'il semble évident que les habitants de Beclers, Thimougies, Montroeuil, Herquegies et même une partie des habitants de Havinnes, de Quartes et de Hacquegnies, s'approvisionneront de préférence dans l'officine de Madame CARDOEN, et que cette clientèle dépasse substantiellement le chiffre de 1.500 habitants; que la requérante soutient que c'est de manière absolument déraisonnable que la Commission d'appel est parvenue à cette estimation; qu'elle conteste ainsi l'adéquation de la motivation de la décision critiquée;

Considérant que si, dans son avis du 29 juillet 1997, la Commission d'appel a affirmé que la pharmacie projetée desservirait une population de 1.500 habitants au moins, en s'appuyant sur ce qu'il "semble évident" que les habitants des localités citées s'approvisionneront de préférence dans l'officine de Madame CARDOEN, elle n'a cependant précisé ni le nombre d'habitants de ces localités, ni si elle le retenait en tout ou seulement en partie; qu'en se limitant à constater ce qui lui paraissait une évidence, la Commission d'appel n'a pas justifié l'exactitude des faits exigés par l'article 1^{er}, § 3, c, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, précité, - que la pharmacie couvre les besoins de 1.500 habitants - ni, partant, adéquatement motivé son avis; qu'en le faisant sien par la décision attaquée la partie adverse a méconnu les dispositions invoquées au moyen; que les chiffres précis de population qu'elle cite dans son mémoire en réponse n'ont pu corriger le défaut de motivation de la décision attaquée, d'autant qu'ils sont contredits par la requérante, dans son mémoire en réplique, laquelle se fonde sur les chiffres de population retenus par la Commission d'appel dans son avis du 21 juin 1993 et par l'Inspecteur de la pharmacie du ressort dans un rapport complémentaire établi le 6 mars 1992; que le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Il est pris acte de la reprise d'instance par Sophie GLORIEUX.

Article 2.

Est annulée la décision prise le 30 septembre 1997 par laquelle le Ministre de la Santé publique et des Pensions a octroyé au pharmacien Geneviève CARDOEN l'autorisation de créer une officine pharmaceutique ouverte au public à 7534 Tournai-section MAULDE, Grand'Mazures, 21.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 297,48 euros, sont mis à la 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 dix-huit février deux mille cinq par :

MM.	ANDERSEN,	Président du Conseil d'Etat,
	HANSE,	Conseiller d'Etat,
	LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
	HARMEL,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

P. HARMEL.

R. ANDERSEN.