

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 186.188 du 10 septembre 2008

G./A.152.187/VI-16.695

En cause : **1. la société anonyme PHARMACIE MASQUELIN,**
 aux droits de laquelle a succédé la société anonyme
 LLOYDSPHARMA GROUP,
 2. la société anonyme SCENTIA,

ayant élu domicile chez
Me Jacques SAMBON, avocat,
rue des Coteaux, n° 227,
1030 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge représenté par la Vice-Première
Ministre et Ministre des Affaires sociales et
de la Santé publique,

ayant élu domicile chez
Mes Pierre LEGROS et
Jérôme SOHIER, avocats,
avenue Emile De Mot, n° 19,
1000 Bruxelles.

Partie intervenante :

SERVAIS Emmanuelle,

ayant élu domicile chez
Me Evelyne DEMARTIN, avocat,
place Maurice Van Meenen, n° 14/5,
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 27 mai 2004 par la société anonyme PHARMACIE MASQUELIN et la société anonyme SCENTIA qui demandent l'annulation de "la décision du Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique du 2 mars 2004 par laquelle est autorisé le transfert de l'officine pharmaceutique ouverte au public sise rue Théodore Verhaegen, 219 à 1060 Bruxelles vers la Grand Route, 14 à 1435 Corbais";

Vu l'arrêt n° 134.886 du 14 septembre 2004 rejetant la demande de suspension de l'exécution du même acte;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 21 octobre 2004 par les mêmes parties requérantes;

Vu la requête introduite le 25 novembre 2004 par laquelle Emmanuelle SERVAIS demande à être reçue en qualité de partie intervenante dans la procédure en annulation;

Vu l'ordonnance du 7 décembre 2004 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

Vu le rapport de M. BOSQUET, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 27 juin 2008, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 3 septembre 2008;

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

Entendu, en leurs observations, Me Jacques SAMBON, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, Me Jérôme SOHIER, avocat, comparaissant pour la partie adverse, Mes Philippe SCHAFFNER et Christophe ANDRE, loco Me Evelyne DEMARTIN, avocats, comparaissant pour la partie intervenante;

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

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

Considérant que rien ne s'oppose à ce que la requête en intervention d'Emmanuelle SERVAIS soit accueillie;

Considérant qu'il ressort de l'avis publié aux annexes du Moniteur belge du 9 mai 2007 que, par un acte notarié du 30 mars 2007, la S.A. PHARMACIE MASQUELIN a été absorbée par la S.A. LLOYDSPHARMA GROUP avec effet à partir du 1^{er} avril 2007; que celle-ci a pu poursuivre la procédure en qualité de successeur de la requérante initiale sans avoir à reprendre l'instance;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la requête sont les suivants :

1. Le 19 novembre 1996, Emmanuelle SERVAIS a introduit une demande d'autorisation de transfert d'une officine sise rue Théodore Verhaegen, 219 à 1060 Bruxelles vers le terrain cadastré 2^{ème} division, Section A, n° 287 Kz et 287 Lz au carrefour de la Grand Route et de la rue de Corbais à 1435 Corbais, commune de Mont-Saint-Guibert.

La demanderesse de transfert y soutient notamment que le nombre d'habitants dans la commune s'élève à 5.558, que le nombre de pharmacies y installées s'élève à 2, que la pharmacie la plus proche (soit la pharmacie MASQUELIN à Nil-Saint-Vincent) est située à 2,5 kilomètres, qu'au regard des dispositions de l'article 1^{er}, § 5, b), de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public, "s'agissant d'un transfert au terme duquel la pharmacie la plus proche se trouve à environ 3 km, le nombre d'habitants que l'officine transférée devra couvrir est de 50 % de 2.000 habitants", et que le nombre d'habitants dont l'officine projetée couvrira les besoins s'élèvera à "1.558 + (la) population de noyaux isolés".

2. Le 16 janvier 1998, l'Association pharmaceutique belge a émis un avis négatif sur le transfert projeté, fondé sur le fait que, d'une part, sur le plan démographique, l'implantation d'une nouvelle officine n'était pas possible et que, d'autre part, celle-ci se situerait à 1,7 km et non à 2,5 kms de l'officine la plus proche, en dehors du noyau d'habitations de la population de Corbais et ne couvrirait pas les besoins de 2.500 habitants. Selon le même avis, la N4 constituait une véritable barrière entre l'officine projetée et la population qu'elle envisageait de desservir.

3. Par courrier du 19 janvier 1998, trois propriétaires d'officines voisines de l'implantation sollicitée, B. BOUCHE, G. DAL MAS et Th. MASQUELIN, ont fait part à l'inspection générale de la pharmacie de leurs objections.

Otre le fait qu'ils remettaient en cause le respect des conditions imposées par l'article 1^{er}, §§ 3 et 5, de l'arrêté royal précité du 25 septembre 1974, ces pharmaciens faisaient également valoir les éléments d'appréciation suivants :

" 2.1. Variation de la population :

D'après les renseignements obtenus auprès de l'Administration Communale de Mont-Saint-Guibert, l'accroissement annuel d'environ soixante habitants par an se réalise essentiellement dans le quartier des Bruyères à la limite de Louvain-la-Neuve. Cette zone est sans rapport avec Corbais. Il n'y a pas de zone d'extension d'habitat prévue à Corbais.

2.2. Facilités de communication :

La carte montre que Corbais est situé à droite de la Nationale 4 alors que l'implantation projetée se situe à sa gauche. Le fait que la grande circulation sur cet axe national est favorisée au détriment de la traversée par les riverains en fait une barrière naturelle dont le franchissement est dangereux comme en attestent les statistiques d'accident de la police.

2.3. L'implantation :

L'endroit prévu se situe à l'extérieur de Corbais et à l'opposé de la route vers Corroy-le-Grand. Corroy-le-Grand ne peut être revendiqué comme noyau desservi par l'officine projetée car bien que plus ou moins à égale distance (env. 3km) des officines de Chaumont et de Corbais, il dépend administrativement de Chaumont où se situent tous les services et commerces. De plus, Corroy est séparé de Corbais par l'autoroute E411 qui donne accès direct à Wavre.

Quant aux habitants de Corbais, ils se rendent à Mont-Saint-Guibert pour tous les services communaux, les commerces de proximité et autres services tels que banques, librairies, moyennes surfaces, gare, écoles primaires et secondaire (Corbais est dépourvu d'école) ...

En conclusion, nous estimons que le transfert de l'officine n'est pas justifié tant en ce qui concerne le respect des critères de l'Arrêté royal que l'analyse de la situation sur le terrain."

4. Le 22 janvier 1998, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Mont-Saint-Guibert a émis également un avis défavorable sur la demande de transfert de l'officine dans sa commune, dans les termes suivants :

" (...)

Il existe 2 officines sur le territoire communal.

Elles sont implantées dans le centre de Mont-Saint-Guibert, à proximité des autres commerces, de la maison communale, de la gare et des écoles.

Leur présence induit une activité économique indispensable au maintien de l'âme du village et de sa vie sociale.

Nous tenons tout particulièrement à leur développement surtout au moment où nous sommes confrontés à la désertification du centre.

Le choix de l'implantation de la nouvelle officine est, à notre sens, uniquement dicté par l'attrait commercial de la RN4 et nuira inmanquablement aux pharmacies existantes.

Par contre, si le nombre d'habitants le permettait, nous serions favorables à l'ouverture d'une officine pharmaceutique dans le centre du village de Corbais.

SUR LA PRESENTATION DU DOSSIER

L'analyse du dossier laissait apparaître quelques anomalies.

Corbais compte une population stable de 1.100 habitants et les possibilités d'extension du village n'existent plus.

Le chiffre annoncé de 1.558 habitants dont l'officine projetée couvrirait les besoins est donc erroné.

D'autre part, Corbais est desservi par la pharmacie de Nil-Saint-Vincent sans emprunter la RN4.

La partie agglomérée du village se trouve, via la rue Margot, à 1.050m de l'officine (et non 2.500m comme indiqué dans la demande)".

5. Le 30 juillet 1998, Emmanuelle SERVAIS s'est adressée à la partie adverse pour modifier l'adresse de sa demande de transfert d'officine, la nouvelle adresse étant désormais : Grand Route, n° 51 (bâtiment prochainement construit) à 1435 Corbais, à 20 mètres de l'emplacement initial.

6. Le 5 novembre 1998, l'inspection générale de la pharmacie a considéré dans son rapport que l'implantation de l'officine à cette nouvelle adresse n'était pas possible et a, en conséquence, émis un avis défavorable, dans les termes suivants :

" Vu l'article 1, § 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 n'est pas possible.

Vu que la pharmacie la plus proche se trouve à environ 1 km de l'officine projetée et que celle-ci ne paraît pas couvrir les besoins de 1.250 habitants, il n'est pas satisfait aux critères prévus par l'article 1, § 5, b de l'arrêté susmentionné."

7. Le 9 novembre 1998, Emmanuelle SERVAIS a, à nouveau, modifié l'adresse de la demande de transfert en raison de l'impossibilité de conclure avec le propriétaire du bâtiment une promesse de bail commercial écrit. La nouvelle adresse était : Grand Route, n° 14 à 1435 Corbais.

8. La commission d'implantation, réunie en sa séance du 23 novembre 1998, a entendu Emmanuelle SERVAIS et a décidé que, compte tenu du fait que la seconde modification de la demande de transfert n'était parvenue à l'inspecteur de la pharmacie de la région que le 9 novembre 1998, celui-ci n'avait pas eu l'occasion de rédiger son rapport pour la séance du 23 novembre 1998. L'affaire a été remise sine die.

9. Le 15 janvier 1999, l'inspecteur de la pharmacie a émis un avis défavorable au transfert sollicité. Il a estimé que la nouvelle adresse située au n° 14 de la Grand Route n'apportait aucun élément nouveau par rapport à la précédente adresse située au n° 51 de la même rue : l'adresse projetée était distante d'environ 10 mètres par rapport à celle proposée précédemment et d'environ 110 mètres par rapport à celle de l'emplacement initialement projeté; le chiffre de la population de Corbais recensée au 15 décembre 1998 était de 1.120 habitants au lieu de 1.250 requis par la réglementation.

Cet avis défavorable a été confirmé par la direction des inspections des officines le 20 janvier 1999.

10. Le 8 février 1999, la commission d'implantation a émis un avis favorable au transfert sollicité motivé ainsi qu'il suit :

" Attendu que suivant l'article 1, § 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 n'est pas possible (critère direct).

Attendu que la pharmacie la plus proche du lieu de l'implantation projetée se situe à Nil-Saint-Vincent soit à 2,100 km;

Attendu qu'en application de l'article 1, § 5, de l'arrêté royal du 25/09/74, l'officine projetée doit desservir une population de 1.000 habitants;

Attendu qu'en l'espèce elle pourrait desservir la population de Corbais soit 1120 habitants;"

11. Le 25 mai 1999, Emmanuelle SERVAIS a été informée par l'inspection générale de la pharmacie de ce qu'un appel avait été interjeté par l'inspecteur régional de la pharmacie ainsi que par la commission médicale provinciale du Brabant, contre l'avis émis le 8 février 1999 par la commission d'implantation.

12. Le 3 octobre 2001, le conseil d'Emmanuelle SERVAIS a interrogé l'inspection générale de la pharmacie sur la date à laquelle l'affaire serait examinée par la commission d'appel. L'inspection générale a répondu, le 8 octobre 2001, que le dossier devrait être examiné par la commission d'appel à la fin du mois de novembre.

13. Le 30 octobre 2001, la commission d'appel a informé Emmanuelle SERVAIS qu'elle avait l'intention d'examiner son dossier lors de la séance du 21 novembre 2001.

14. Le 13 novembre 2001, le pharmacien inspecteur a informé la commission d'appel que la commune de Corbais comptait 1.124 habitants, soit 4 habitants de plus que depuis décembre 1998.

15. La commission d'appel a signalé à la requérante, en date du 23 novembre 2001, que le dossier serait examiné le 13 décembre 2001.

16. Le 6 juin 2002, le conseil d'Emmanuelle SERVAIS a interrogé l'inspection générale de la pharmacie sur la date à laquelle la décision de la commission d'appel serait rendue, l'affaire ayant été plaidée six mois auparavant.

17. Le 7 avril 2003, le conseil d'Emmanuelle SERVAIS a interpellé de nouveau la partie adverse afin de savoir si la commission d'appel s'était finalement prononcée et, en application de l'article 14, alinéa 2 (lire 14, § 3), des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, a mis la partie adverse en demeure de statuer sur ce dossier.

18. Le 1^{er} juillet 2003, la partie adverse a répondu que malgré l'insistance et les nombreux rappels adressés à la commission d'appel, celle-ci n'avait toujours pas remis son avis sur ce dossier.

19. Par une requête introduite le 6 octobre 2003 sous pli recommandé, et enregistrée au greffe le 7 octobre 2003, la partie intervenante a sollicité la suspension de l'exécution de "la décision implicite refusant l'autorisation de transfert de l'officine sise rue Théodore Verhaegen, 219 à Bruxelles vers le numéro 14 Grand Route à 1435 Corbais, résultant de l'absence de réponse à la mise en demeure adressée le 9 avril 2003".

20. Par un arrêt n° 127.040 du 13 janvier 2004, le Conseil d'Etat a suspendu provisoirement l'exécution de la décision par laquelle le Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique rejetait implicitement la demande, introduite par Emmanuelle SERVAIS, d'autorisation du transfert de la pharmacie sise rue Théodore Verhaegen, 219, à Bruxelles, vers le numéro 14, Grand Route, à Corbais et a décidé de poser une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage.

La demande de suspension se soldera, à la suite de l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 191/2004 du 24 novembre 2004, par l'arrêt n° 166.148 du 20 décembre 2006, constatant le défaut et levant la suspension provisoire.

21. Le 9 février 2004, la commission d'appel a déclaré les appels non fondés et a confirmé l'avis de la commission d'implantation du 8 février 1999 dans les termes suivants :

" Attendu que la Commission d'implantation considère dans son avis :

Que suivant l'article 1, § 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 n'est pas possible (critère direct);

Que la pharmacie la plus proche du lieu d'implantation projetée se situe à Nil-Saint-Vincent, soit à 2,1 km;

Qu'en application de l'article 1, § 5, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, l'officine projetée doit desservir une population de 1.000 habitants;

Qu'en l'espèce, elle pourrait desservir la population de Corbais soit, 1.120 habitants;

Attendu que la Commission d'implantation, pour les motifs indiqués ci-dessus, émet un avis favorable à la demande d'autorisation de transfert de Madame SERVAIS;

Attendu que devant la Commission d'appel, la demanderesse démontre de façon probante que sa demande d'autorisation de transfert à l'endroit projeté répond aux critères de l'article 1, § 5, littera a et b de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, puisque l'officine projetée couvrira les besoins de plus de 1.250 habitants;

Attendu que dans ces conditions, le transfert peut être autorisé;

(...)

Reçoit les appels et les déclare non fondés.

(...)"

22. Le 2 mars 2004, la partie adverse a communiqué ce qui suit à M^{me} SERVAIS :

" Suite à votre demande du 19/11/1996 visant à obtenir l'autorisation de transférer l'officine pharmaceutique ouverte au public sise rue Théodore Verhaegen, 219 à 1060 Bruxelles, vers la Grand Route, 14 à 1435 Corbais, et me ralliant à la motivation qui a déterminé l'avis favorable émis par la Commission d'appel le 9/2/2004, (...), j'ai décidé de vous octroyer l'autorisation demandée".

Cette décision a été notifiée aux requérantes le 7 avril 2004 et constitue l'acte attaqué;

Considérant que les requérantes prennent un premier moyen "de la violation de l'article 4, § 3 de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé, de la violation de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public, de la violation des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et de l'excès de pouvoir"; qu'elles affirment que l'acte attaqué est motivé par référence à l'avis de la commission d'appel, lequel comporte une erreur de fait et viole l'article 1^{er}, §§ 2, 3, et 5, de l'arrêté royal précité du 25 septembre 1974, que la motivation de l'avis de la commission d'appel ne permet pas de déterminer si l'autorisation de transfert est accordée en application, soit des dispositions combinées du § 3, b), et du § 5, b), de l'article 1^{er} de l'arrêté royal précité du 25 septembre 1974, soit des dispositions combinées du § 3, a), et du § 5, b), de l'article 1^{er} de l'arrêté royal précité du 25 septembre 1974; qu'en une première branche, elles soutiennent que si la motivation doit se comprendre comme visant les critères du § 3, b), combinés à ceux du § 5, b), de l'article 1^{er} de l'arrêté royal précité du 25 septembre 1974, elle contient une erreur de fait en ce que, les critères à respecter, l'un entièrement et l'autre à raison de cinquante pour cent, étant alors que "la pharmacie la plus proche se trouve à environ 3 km de l'officine projetée" et que "celle-ci couvre les besoins de 2.000 habitants", le nombre de 1.120 habitants retenu satisferait certes à la condition de couverture des besoins à concurrence de cinquante pour cent, mais qu'en revanche, la distance retenue de 2,1 kilomètres serait manifestement erronée et ne satisferait pas, de manière significative, à la condition de distance d'"environ 3 kilomètres"; qu'en une seconde branche, elles affirment que si la motivation doit se comprendre comme visant les critères du § 3, a), combinés à ceux du § 5, b), de l'article 1^{er} de l'arrêté royal précité du 25 septembre 1974, elle est inadéquate en ce que, les critères à respecter, l'un entièrement et l'autre à raison de cinquante pour cent, étant alors que "la pharmacie la plus proche se trouve à environ 1 km de l'officine projetée" et que celle-ci "couvre les besoins de 2.500 habitants", la distance retenue de 2,1 kilomètres satisferait certes à la condition de distance d'"environ 1 kilomètre", mais qu'en revanche, le nombre de 1.120 habitants retenu ne satisferait pas à la condition de couverture des besoins à concurrence de cinquante pour cent; que sur ce dernier point, les requérantes énoncent que "la Commission d'appel n'établit pas en quoi le niveau de 1.250 habitants serait atteint, puisqu'elle se réfère simplement au fait que l'entité de Corbais comporte 1.120 habitants", que "le fait d'invoquer que «la demanderesse démontre de façon probante que (...) l'officine projetée couvrira les besoins de plus de 1.250 habitants» ne peut être retenu, puisqu'aucun élément factuel ne vient à l'appui de cette simple affirmation qui ne peut, dès lors, être aucunement vérifiée", et qu'il "en va d'autant plus ainsi que l'Inspecteur de la pharmacie avait émis,

le 15 janvier 1999, un avis défavorable au transfert sollicité, avis confirmé par le Directeur des Inspections des officines, notamment en raison de ce que le chiffre de la population de Corbais recensée au 15 décembre 1998 était de 1.120 habitants au lieu de 1.250 requis par la réglementation";

Considérant que, dans le mémoire en réponse, la partie adverse soutient que l'acte attaqué est correctement motivé, que ce soit sur la base des dispositions combinées du § 3, b), et du § 5, b), de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 (première branche), ou sur la base des dispositions combinées du § 3, a), et du § 5, b), de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 (seconde branche); que, quant à la première branche, elle énonce, en substance, que la distance retenue de 2,1 kilomètres est objectivement plus proche de la distance de trois kilomètres (soit la distance prévue par l'article 1^{er}, § 3, b), de l'arrêté royal du 25 septembre 1974), qu'elle ne l'est de la distance d'un kilomètre (soit la distance prévue par l'article 1^{er}, § 3, a), du même arrêté royal), "qu'il n'est en effet pas contestable que dès le moment où l'on est en présence d'une pharmacie proche de 2,1 kilomètres du lieu d'implantation envisagé, la distance «d'environ 3 km» est bien «entièrement respectée» au sens de l'article 1^{er}, § 5, b), du même arrêté royal", en sorte qu'elle a pu valablement n'appliquer la seconde condition relative à la couverture des besoins qu'à concurrence de cinquante pour cent; que, quant à la seconde branche, la partie adverse soutient "qu'au cours de l'audience devant la Commission d'appel, la demanderesse a démontré, pièces à l'appui, de façon probante que l'officine projetée couvrira les besoins de plus de 1.250 habitants"; qu'elle ajoute ce qui suit :

" (...) les critères établis par la réglementation doivent être appréhendés eu égard à la ratio legis de cette dernière, à savoir éviter les concentrations d'officines, c'est-à-dire éviter que des officines pharmaceutiques ne se trouvent trop proches les unes des autres. Le Conseil d'Etat a en effet rappelé qu'au moment de l'autorisation, la partie adverse doit examiner que le transfert envisagé n'engendre pas une trop grande concentration des officines en un lieu déterminé (C.E., 20 novembre 2000, De Saedeleir, n/ 90.904, p. 13-18).

La première hypothèse du § 3, a), tel que modalisé par le § 5, b), prévoit que pour 1.250 habitants au moins, l'officine la plus proche doit se trouver à environ 1 km. Eu égard à la ratio legis de cette réglementation, cette disposition est donc respectée si l'officine se trouve à plus de 1 km, c'est-à-dire si elle est encore plus éloignée que la distance réglementairement prévue, puisque ce constat est de nature à démontrer l'absence de concentrations dans un même endroit.

En d'autres termes, si pour 1.250 habitants l'officine la plus proche doit se trouver à «environ 1 km», cette condition doit, eu égard à l'esprit de la réglementation qui tend à éviter les concentrations d'officines, être réputée entièrement respectée si la pharmacie la plus proche se trouve, comme en l'espèce, au-delà de 1 km pour un tel nombre d'habitants.

Il convient en effet de rappeler que la réglementation n'établit pas des distances nettes et précises, mais fait allusion à une distance «d'environ» 1, 3 ou 5 km. Le Conseil d'Etat a dit pour droit, à ce propos, que les distances dont il est question à l'article 1^{er}, § 3 de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 constituent une «distance minimale jusqu'aux autres officines» (CE., 24 mars 1988, Bogaert, n° 29.681; ...). Dans la mesure où, en l'espèce, la distance projetée est bien d'au moins 1 km, puisqu'elle s'élève à 2,1 km, c'est correctement que la partie adverse a appliqué la réglementation";

Considérant que la partie intervenante conteste que la distance séparant l'officine projetée de l'officine la plus proche soit d'1,4 kilomètre et affirme que la distance retenue de 2,1 kilomètres repose sur l'étude réalisée par ADHOC SOLUTION qu'elle a elle-même déposée devant la commission d'appel, que l'acte attaqué est correctement motivé au regard des dispositions combinées du § 3, b), et du § 5, b), de l'article 1^{er} de l'arrêté royal précité du 25 septembre 1974, et qu'elle poursuit en ces termes :

" La distance de 2,1 km étant incontestable, il convient de déterminer les besoins en population que l'officine projetée doit rencontrer pour qu'une autorisation puisse être octroyée.

Cette distance de 2,1 km est située à 1.100 mètres de la distance de 1 km prévue par l'article 1^{er}, § 3, a) et à 900 mètres de la distance de 3 km prévue par l'article 1^{er}, § 3, b), de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 précité.

Elle se situe, dès lors, davantage dans la catégorie des officines dont la pharmacie la plus proche se trouve à 3 km que dans la catégorie dont la pharmacie la plus proche se trouve à 1 km. Il est, dès lors, plus raisonnable de la placer dans la catégorie visée par l'article 1^{er}, § 3, b), de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 précité que dans celle visée par l'article 1^{er}, § 3, a).

On ne comprendrait, à cet égard, pas comment la partie adverse aurait pu estimer que l'officine projetée se trouverait à environs 1 km de la pharmacie la plus proche alors que la distance effective l'en écarte davantage que de la catégorie des officines situées à 3 km. Le rapport de l'Inspection de la Pharmacie est assez incompréhensible sur ce point.

Un examen raisonnable du dossier imposait bien, au contraire, de faire application de la combinaison du § 5 de l'article 1^{er}, avec le § 3, b) de l'article 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 précité, ce qui implique que l'autorisation sollicitée peut être accordée pour autant que l'officine projetée couvre les besoins de 1.000 habitants. Les considérations des requérantes relatives à la réunion en l'espèce des critères de l'article 1^{er}, avec le § 3, a) (...) sont, dès lors, dépourvues de toute pertinence.

Le transfert vers l'emplacement envisagé peut, dès lors, être autorisé pour autant que l'officine projetée couvre les besoins de 1.000 habitants. Or, le fait que ce deuxième critère soit, en l'espèce, rencontré n'est pas critiqué par les requérantes qui, au contraire, indiquent dans leur demande de suspension que :

«En ce qui concerne la condition relative à la couverture des besoins. la Commission d'appel rappelle (sic) que la Commission d'implantation avait retenu que l'officine projetée "pourrait desservir la population de Corbais, soit 1120 habitants". Le critère de couverture (2000 : 2 = 1000) est donc rempli» (...).

Il est, en effet, incontestable que l'officine projetée couvrira bien les besoins d'au moins 1.000 habitants, l'analyse d'ADHOC SOLUTIONS déposée devant la Commission d'appel et expliquée à celle-ci lors de l'audience du 13 décembre 2001, établissant d'ailleurs que le nombre d'habitants concernés par l'officine projetée est de 1.600 (pièce 11).

Ainsi que l'intervenante l'a donc démontré dans ses conclusions déposées devant la Commission d'appel (pièce 13), les critères résultant de la combinaison du § 5 de l'article 1^{er}, avec le § 3, b) de l'article 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 précité sont donc bien rencontrés.

Il n'y a là, en tout état de cause, aucune erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'autorité. Or, il convient, à cet égard, de rappeler que le Conseil d'Etat ne peut qu'exercer une appréciation marginale et qu'il ne peut censurer une appréciation erronée que lorsque celle-ci est manifestement déraisonnable, ce qui n'est certainement pas le cas en l'espèce (C.E. n° 22.332 du 10 juin 1982, Cardoen; C.E. n° 25.891 du 22 novembre 1985, Geerinckx)";

Considérant que, dans son dernier mémoire, l'intervenante énonce que la commission d'appel, dans l'avis auquel renvoie la décision attaquée, fait référence à l'article 1^{er}, § 5, lettres a et b, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, que cet article, visant le transfert d'officine, fait référence expresse aux §§ 2 et 3 de l'article 1^{er} du même arrêté royal, que son littéra b fait expressément référence au littéra a, b ou c du § 3, que la référence à l'article 1^{er}, § 5, littéra b, implique nécessairement référence, même implicite, au § 3 du même article, que la seule absence de mention expresse, dans la décision attaquée ou dans l'avis de la commission d'appel auquel elle se réfère, du § 3 de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, ne permet pas de conclure que sa motivation serait lacunaire ou insuffisante, que soutenir le contraire reviendrait à affirmer que la partie adverse serait contrainte, dans chaque acte administratif, de faire référence de manière exhaustive à toutes les législations ou réglementations applicables, que la seule lecture de l'avis de la commission d'appel auquel renvoie l'acte querellé permet de déterminer le littéra dont il a été fait application, que cette commission cite en premier lieu l'avis de la commission d'implantation, qu'elle motive ensuite son avis en se référant implicitement mais certainement au contenu du littéra a du § 3 de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, précité, que la distance de 2,1 kms séparant l'officine projetée de la pharmacie la plus proche se trouve quasiment à distance égale des distances prévues dans les lettres a et b du § 3 de l'article 1^{er} du même arrêté royal, que, quel que soit le littéra du § 3 de l'article 1^{er} retenu par la commission d'appel, les conditions exigées par la réglementation pour autoriser le transfert d'officine étaient réunies, que le choix du critère de 1.250

habitants, soit l'hypothèse prévue par la combinaison entre le § 5, littera b, et le § 3, littera a, de l'article 1^{er} ne peut desservir les intérêts des requérantes, opposées au transfert demandé, dès lors qu'il s'agit du critère le plus strict et que ce choix est conforme à la ratio legis et à la jurisprudence, que la commission d'appel, ainsi que la partie adverse qui se rallie à son avis, ont préféré opter pour une interprétation conciliante de la réglementation et décider de retenir le seuil d'habitants le plus restrictif, soit 1.250 habitants dont les besoins doivent être couverts par l'officine projetée, que la commission d'appel a clairement indiqué que la demanderesse démontre de façon probante que sa demande d'autorisation de transfert à l'endroit envisagé répond aux critères de l'article 1^{er}, § 5, litteras a et b, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 puisque l'officine projetée couvrira les besoins de 1.250 habitants, que la commission d'appel disposait de pièces qu'elle a estimées probantes dans le cadre de son pouvoir d'appréciation pour décider que le seuil des 1.250 habitants était atteint en l'espèce, que les pièces de la procédure peuvent pallier le défaut de motivation formelle de la décision attaquée, que s'il est vrai que la motivation formelle doit permettre au destinataire de la décision de connaître les motifs de celle-ci, il n'en est pas de même de toute personne intéressée susceptible d'en prendre connaissance, telles les requérantes, que la commission d'appel a rempli cette obligation à l'égard des parties à la cause, soit à l'égard de l'inspecteur régional de la pharmacie et de la commission provinciale du Brabant, appelants de l'avis de la commission d'implantation, de même que vis-à-vis de la partie intervenante, lesquels étaient présents lors des débats devant la commission d'appel et avaient connaissance de toutes les pièces déposées et de tous les actes de la procédure; que, surabondamment, l'intervenante affirme encore l'objectivité de l'étude ADHOC SOLUTIONS produite devant la commission d'appel; qu'elle ajoute une nouvelle étude de cette même société, dénommée EPERIAN, qui confirme que les chiffres de population indiqués devant la commission d'appel se sont vérifiés depuis l'ouverture de l'officine litigieuse; qu'à titre subsidiaire, l'intervenante demande qu'en cas d'annulation de la décision attaquée, il soit expressément prévu que le retrait de la décision implicite contre laquelle elle a introduit un recours (G./A.142.372/VI-16.574) n'est pas lui-même annulé, faute de quoi la partie adverse cesserait d'être saisie de la demande de transfert d'officine et ne serait pas obligée de décider à nouveau sur cette demande;

Considérant que l'avis de la commission d'appel du 9 février 2004, auquel renvoie l'acte attaqué, contient, à titre de motivation principale en droit, une référence à l'article 1^{er}, § 5, litteras a et b, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, qui permet d'autoriser un transfert d'officine même si les critères fixés aux §§ 2 et 3 du même article ne sont pas respectés; que cette référence à l'article 1^{er}, § 5, litteras a et b, de

l'arrêté royal du 25 septembre 1974, mise en regard des considérants de l'avis qui précisent que "la pharmacie la plus proche du lieu d'implantation projetée se situe à Nil-Saint-Vincent, soit à 2,1 km", que "en application de l'article 1, § 5, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, l'officine projetée doit desservir une population de 1.000 habitants", qu'"en l'espèce, elle pourrait servir la population de Corbais soit, 1.120 habitants" et que "l'officine projetée couvrira les besoins de plus de 1.250 habitants", implique que la partie adverse a entendu ne faire application que du seul littera b du § 5 de l'article 1^{er}; que cette seule référence à l'article 1^{er}, § 5, littera b, de l'arrêté royal précité du 25 septembre 1974, est toutefois insuffisante pour motiver, en droit, une autorisation de transfert d'officine pharmaceutique, cette disposition ne pouvant en effet être appliquée qu'en combinaison avec l'un des litteras a, b, ou c, du § 3, du même article alors que ni l'acte attaqué ni l'avis de la commission d'appel ne visent ledit § 3; qu'ainsi, la motivation formelle de la décision attaquée ne permet pas de déterminer s'il a été fait application du littera b dudit § 3, ce que semble indiquer le passage reproduit de l'avis de la commission d'implantation qui vise les besoins de 1.000 habitants, soit cinquante pour cent de 2.000 habitants comme mentionné au littera b, ou s'il a été fait application du littera a dudit § 3, ce que pourrait indiquer le passage de l'avis de la commission d'appel qui vise les besoins de plus de 1.250 habitants, soit cinquante pour cent de 2.500 habitants comme précisé au littera a; que les explications apportées à cet égard par la partie adverse en son mémoire en réponse sont entachées de contradiction puisqu'elles reviennent à soutenir contre toute logique qu'une officine projetée peut être distante d'une même officine existante à la fois d'environ 1 kilomètre et d'environ 3 kilomètres; que la difficulté de comprendre la décision attaquée est d'autant plus grande que, d'une part, la partie adverse soutient, en son mémoire en réponse, que cette décision est justifiée tant au regard du littera a que du littera b du § 3 de l'article 1^{er} de l'arrêté royal précité du 25 septembre 1974, alors que, d'autre part, l'intervenante soutient, en son mémoire en intervention, que, comme elle l'a "démontré dans ses conclusions déposées devant la commission d'appel", la décision attaquée ne serait justifiée qu'en référence au littera b du même § 3, en sorte que les critiques des parties requérantes concernant le littera a du même § 3 seraient "dépourvues de toute pertinence"; que, de surcroît, l'avis de la commission d'appel contient, pour toute motivation, outre la reproduction de l'avis de la commission d'implantation dont elle s'attribue les motifs, un bref considérant selon lequel "la demanderesse démontre de façon probante que sa demande d'autorisation de transfert à l'endroit projeté répond aux critères de l'article 1, § 5, litteras a et b de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 puisque l'officine projetée couvrira les besoins de plus de 1.250 habitants", ce qui relève de la simple allégation; que ni les éventuelles justifications de l'acte attaqué développées dans les écrits de procédure ni les pièces du dossier administratif ne peuvent couvrir de

telles lacunes et insuffisances de la motivation formelle; que, s'il fallait interpréter la motivation formelle de la décision attaquée en ce sens que la partie adverse aurait fait application soit du littera a soit du littera b soit des deux litteras réunis de l'article 1^{er}, § 3, de l'arrêté royal précité du 25 septembre 1974, une telle motivation ne permettrait pas plus de comprendre en quoi l'une ou l'autre de ces dispositions (ou les deux réunies) procureraient un fondement suffisant au transfert litigieux; qu'en effet, d'une part, en ce qui concerne l'article 1^{er}, § 3, littera b, il ne peut raisonnablement être admis que la distance retenue de 2,1 kilomètres, à la supposer exacte, constitue, au sens de cette disposition, une distance "d'environ 3 kilomètres"; que, d'autre part, en ce qui concerne l'article 1^{er}, § 3, littera a, on rechercherait vainement dans cette motivation ce qui permettrait à la partie adverse de considérer que l'officine projetée pourrait couvrir les besoins de plus de 1.250 habitants, cette motivation paraissant inclure dans ce chiffre toute la population du village de Corbais, soit 1.120 habitants, mais n'expliquant pas de quelle(s) autre(s) entité(s) pourrait provenir une clientèle potentielle permettant d'atteindre ce chiffre de 1.250 habitants voire de le dépasser; qu'une explicitation s'imposait d'autant plus, en l'espèce, que l'avis du collège des bourgmestre et échevins et les deux avis de l'inspection générale de la pharmacie indiquaient que la population de Corbais serait insuffisante pour atteindre le chiffre de 1.250 habitants dont les besoins en médicaments pourraient être assurés par la nouvelle implantation; que le moyen est fondé en ce qu'il est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs;

Considérant que la présente requête vise l'autorisation de transfert d'une officine pharmaceutique octroyée par le ministre le 2 mars 2004; qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'en modifier l'objet en accueillant la demande formulée à titre subsidiaire par l'intervenante dans son dernier mémoire visant à ce qu'il soit expressément prévu que le retrait de la décision implicite contre laquelle elle a introduit un recours (G./A.142.372/VI-16.574) n'est pas lui-même annulé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par Emmanuelle SERVAIS est accueillie.

Article 2.

Est annulée la décision du Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique du 2 mars 2004 autorisant le transfert de l'officine pharmaceutique sise à (1060) Bruxelles, rue Théodore Verhaegen 219, vers (1435) Corbais, Grand Route 14.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 825 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 700 euros et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 125 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le dix septembre deux mille huit par :

M ^{me} WILLOT-THOMAS,	Président de chambre,
MM. LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
NIHOUL,	Conseiller d'Etat,
M ^{me} SCHMITZ,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. SCHMITZ.

M.-L. WILLOT-THOMAS.