

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 193.422 du 19 mai 2009

G./A.155.547/VI-16.771

En cause : **la société privée à responsabilité limitée
PHARMACIES SERVAIS,**

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

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 10 septembre 2004 par la société privée à responsabilité limitée PHARMACIES SERVAIS qui demande l'annulation de la décision "refusant l'autorisation de transfert de l'officine sise rue de la Source, 41 à 1060 Bruxelles vers la chaussée de Wavre, terrain cadastré section B315/3S à 1390 Archennes", qui lui a été notifiée par une lettre du 12 juillet 2004;

Vu l'arrêt n° 137.744 du 29 novembre 2004 rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 27 décembre 2004 par la partie requérante;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} WILLEMART, Auditeur adjoint au Conseil d'Etat;

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

Vu l'ordonnance du 17 avril 2009, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 13 mai 2009;

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

Entendu, en leurs observations, Me Evelyne DEMARTIN, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Augustin DAOUT, loco Mes Pierre LEGROS et Jérôme SOHIER, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} WILLEMART, Auditeur adjoint;

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 ont été énoncés par l'arrêt n° 137.744 du 29 novembre 2004; qu'ils sont les suivants :

1. Le 26 janvier 1999, la requérante, alors dénommée S.P.R.L. Pharmacies MONT-SAINT-PONT, a introduit une demande d'autorisation de transfert d'une officine ouverte au public, sise rue de la source 41 à 1060 Bruxelles vers la Chaussée de Wavre 158 à 1390 Grez-Doiceau.

2. Le 12 juillet 1999, la partie adverse a informé de cette demande les personnes visées à l'article 6, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public.

3. Le 27 septembre 1999, les pharmacies voisines du lieu d'implantation ont fait savoir au président de la commission d'implantation que "(...) la demande introduite par la requérante ne contribue pas à améliorer la répartition des officines et ne peut y prétendre étant donné qu'il s'agit d'un transfert à longue distance (...)".

4. Le 12 octobre 1999, la gérante de la S.P.R.L. requérante a informé la partie adverse de ce qu'elle modifiait l'adresse de l'endroit projeté pour le transfert. La nouvelle adresse étant : "Chaussée de Wavre, Archennes, parcelle cadastrée section B, n° 315/3 S, entre les numéros 148 et 158".

5. Le 8 février 2000, la partie adverse a demandé l'avis des instances visées à l'article 7 de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, précité.

6. Le 27 mars 2000, le gouverneur de province a émis un avis favorable sur la demande de transfert.

7. Le 23 février 2000, l'office des pharmacies coopératives de Belgique (OPHACO) a émis un avis défavorable et le 4 avril 2000, l'Association pharmaceutique belge (A.P.B.) a donné un avis négatif.

8. Le 31 mars 2000, l'inspection générale de la pharmacie a donné un avis négatif.

9. Le 12 mai 2000, le pharmacien-directeur a déposé son rapport et sa conclusion était défavorable.

10. La commission d'implantation, réunie en sa séance du 18 septembre 2000, a décidé que :

" (...)

Attendu qu'en application de l'article 1^{er}, § 2, de l'arrêté royal du 25/9/1974, l'implantation d'une officine n'est pas possible;

Attendu que l'officine projetée se trouve à environ 1,4 km de l'officine la plus proche et qu'elle ne paraît pas couvrir les besoins de 1250 habitants;

Attendu que l'endroit projeté se situe sur la route N25, éloignée des centres de population avoisinants (Archennes, Bossut-Gottechain, Grez-Doiceau);

Attendu que pour apprécier la potentialité de satisfaire les besoins d'une clientèle, le critère distance n'est pas prépondérant, à quelques centaines de mètres de différence, pour devoir parcourir le trajet en voiture par rapport aux autres officines situées dans un environnement socio-économique plus attractif;

Que de plus, l'implantation projetée nuirait certainement aux deux officines situées dans le centre de la section de Grez-Doiceau;

Attendu que l'on ne pourrait au maximum tenir compte que de la moitié du nombre des habitants d'Archennes, éventuellement concernés par la nouvelle implantation, à savoir : 671 habitants;

Attendu qu'ainsi, il n'est pas satisfait aux critères prévus à l'article 1^{er}, § 5, b, de l'arrêté royal du 25/9/1974;

(...)

La commission (...)

Emet un avis défavorable à la demande de la SPRL Pharmacie Mont-Saint-Pont.
(...).".

11. Le 17 novembre 2000, la requérante a interjeté appel de cet avis auprès de la commission d'appel.

12. Il ressort des pièces de la procédure que, par décision de l'assemblée générale qui s'est tenue le 12 janvier 2004, la dénomination de la S.P.R.L. PHARMACIE MONT-SAINT-PONT a été modifiée en PHARMACIES SERVAIS.

13. L'audience de la commission d'appel a eu lieu le 29 janvier 2004. La requérante y a déposé divers documents.

14. Le 14 juin 2004, la commission d'appel a confirmé l'avis défavorable de la commission d'implantation, sur la base des motifs suivants :

" Vu la requête formée le 28 janvier 1999 par la SPRL PHARMACIE MONT-ST-PONT dont le siège social est établi ruelle des Croix, 39 à 1390 Grez-Doiceau, tendant à obtenir l'autorisation de transférer l'officine pharmaceutique ouverte au public sise rue de la Source, 41 à 1060 Bruxelles (fermée temporairement depuis septembre 2002 en bénéficiant d'un maintien d'autorisation d'exploitation pendant une durée de trois ans expirant le 15 septembre 2005) vers la chaussée de Wavre, terrain cadastré section B315/3S, à 1390 Archennes;

Vu l'avis défavorable rendu le 18 septembre 2000 par la chambre francophone de la Commission d'implantation des officines, notifié à la requérante le 20 octobre 2000;

Vu le recours formé le 18 novembre 2000 par la requérante contre cet avis;

Entendus lors de sa séance du 29 janvier 2004 :

- la requérante, représentée par sa gérante Madame E. Servais et son époux C. André, en ses moyens développés par Me Evelyne Demartin, avocat au barreau de Bruxelles, tendant à obtenir un avis favorable à sa demande de transfert de son officine de pharmacie, et qui dépose, à cette fin, une note avec un ensemble de pièces;

- Madame M. Marinello, Inspecteur de la pharmacie, maintenant l'avis négatif contenu dans son rapport du 31 mars 2000;

1. Attendu que le recours, régulier en la forme et introduit dans le délai prévu par le § 2 de l'article 13bis de l'AR du 25 septembre 1974, est recevable;

2. Attendu qu'il est constant que l'entité de Grez-Doiceau, regroupant les anciennes communes de Grez-Doiceau, Archennes, Biez, Bossut, Gottechain et Nethen, comptait, au premier janvier 2000, 11.827 habitants (cf. attestation du service de la population de Grez-Doiceau du 7 mars 2000); que le nombre d'habitants croîtrait,

selon la requérante, de quelque 125 unités par an pour atteindre, en 2003, 12.159 habitants;

Que quatre pharmacies sont déjà implantées dans l'entité de Grez-Doiceau (deux au centre de Grez, une à Gastuche et une encore à Nethen);

Qu'ainsi, en application de l'article 1^{er} § 2 de l'AR du 25 septembre 1954, le nombre maximum d'officines pharmaceutiques ouvertes au public est atteint (quotient de la division de 11.827 habitants - voire même porté à 12.276 habitants - par 2.500);

Que, compte tenu de ce que la pharmacie la plus proche -étant la pharmacie Derycke à Grez-Doiceau- est distante d'environ 1 km 400 de l'endroit projeté par la requérante pour y transférer son officine pharmaceutique, une cinquième officine ne peut être autorisée qu'à la condition de couvrir les besoins d'au moins 2.500 habitants (article 1^{er} § 3a de l'AR du 25 septembre 1974); que toutefois, s'agissant en l'espèce d'une demande d'autorisation de transfert d'une officine n'ayant pas lieu dans la même commune ou dans une commune limitrophe, il suffit que cette officine faisant l'objet d'un tel transfert couvre les besoins d'au moins 1.250 habitants (article 1^{er} §5b de l'AR du 25 septembre 1974);

3. Attendu qu'il appartient ainsi à la requérante de rapporter la preuve certaine que le transfert de son officine pharmaceutique à l'endroit projeté - soit à Archennes, le long de la chaussée de Wavre, entre la ruelle des Foins et la rue des Moulins, couvrira les besoins d'au moins 1.250 habitants;

4. Attendu qu'il y a lieu, d'emblée, de relever que l'endroit choisi par la requérante pour y effectuer ce transfert est situé le long d'une voie à grand trafic (axe Wavre - Louvain) où l'habitat est assez disséminé et qui n'a rien de comparable avec les petits centres ruraux composant l'entité de Grez-Doiceau où sont, précisément, établies les quatre pharmacies existantes; que même en prenant en compte l'existence d'une grande surface de vente à l'enseigne Colruyt installée, depuis peu, à une centaine de mètres de l'endroit projeté, il est indéniable que cet endroit ne bénéficie pas du même environnement socio-économique que celui où sont installées les quatre autres pharmacies (église, agences bancaires, commerces de détail divers, cafés-restaurants et marché hebdomadaire comme celui de Grez);

Attendu, certes, que les nombreux usagers qui quittent la route N25 en empruntant la chaussée de Wavre pour se diriger, via Hamme-Mille, vers Louvain -de même que ceux faisant le chemin inverse en direction de Wavre- passeront nécessairement devant l'officine de pharmacie que se propose d'établir la requérante et constitueront ainsi une clientèle potentielle; que ces usagers ne seront toutefois pas, nécessairement, des habitants de la commune de Grez-Doiceau;

5. Attendu que les quatre pharmaciens qui sont déjà installés dans l'entité de Grez-Doiceau ont fait procéder à un comptage des habitants qui se trouvent dans un rayon d'environ 740 mètres (étant approximativement la moitié de la distance par rapport à la pharmacie la plus proche) autour de l'endroit projeté par la requérante pour y effectuer son transfert; qu'ils ont ainsi pu relever que seulement 318 habitants se trouvaient à l'intérieur d'une telle circonférence en se basant sur les listes officielles de la commune de Grez-Doiceau; que ce comptage ne fait pas l'objet, comme tel, d'une contestation de la part de la requérante;

Attendu que l'on peut admettre que la requérante puisse prétendre à un rayonnement plus étendu en faisant valoir, avec raison, que les habitants de Archennes, de Bossut et de Gottechain ne sont pas desservis par une pharmacie de proximité et/ou d'accès aisé;

Que la requérante ne peut cependant être suivie lorsqu'elle tient pour constant que, à l'endroit qu'elle a choisi pour le transfert de son officine, celle-ci répondrait au besoin d'au moins 1.490 habitants en y englobant quasiment la totalité de la population de Archennes et la plupart de ceux de Bossut et de Gottechain alors que :

- la plupart des habitants de Archennes (1.341 habitants), sont, à quelques centaines de mètres, à distance comparable entre la pharmacie du Parc (pharmacie Goffin) à Gastuche et celle que se propose d'établir, sur la même chaussée mais à environ 3 kms de là, la requérante; qu'au lieu d'emprunter la rue des Moulins les conduisant, il est vrai, à proximité de l'endroit projeté, il est loisible aux habitants d'Archennes d'emprunter la rue de Monts et des Genêts pour regagner la chaussée de Mons en étant ainsi plus proche de Gastuche ou encore, pour éviter les pavés de la rue des Genêts, de prendre la ruelle des Foins et, ensuite, la rue du Tilleul qui est, elle, une voie de circulation aisée;
- de même, il est tout aussi commode pour les habitants des hameaux de Bossut et de Gottechain (928 habitants) de se rendre à la pharmacie Goes sise à Hamme-Mille - localité très attractive en raison des nombreux commerces qui y sont établis - qu'à l'endroit projeté par la requérante alors que ces habitants doivent rejoindre, respectivement par les rues Philippe Colette et Jules Depauw ou Thomas Decock, la chaussée de Wavre pour regagner, à distance plus ou moins comparable, soit Hamme-Mille, soit Archennes;

Qu'ainsi que le relève avec pertinence l'Inspection générale de la pharmacie, le critère distance n'est pas prépondérant lorsqu'il ne porte que sur quelques centaines de mètres de différence à devoir parcourir en voiture pour atteindre soit l'endroit projeté par la requérante, soit les autres officines existantes; que cette différence de distance cède le pas à l'attrait que présente des centres ruraux comme ceux de Grez-Doiceau ou de Hamme-Mille;

6. Attendu qu'il convient en conséquence de considérer que seule la moitié des habitants de Archennes (1.342:2 ou 671) et de ceux de Bossut et de Gottechain (928:2 ou 464) préférera se rendre dans la nouvelle pharmacie que la requérante se propose d'ouvrir chaussée de Wavre à Archennes;

Qu'ainsi, l'officine pharmaceutique projetée par la requérante ne couvrirait, tout au plus, que les besoins de 1.135 habitants, soit moins que le seuil minimum requis pour satisfaire au critère prévu par l'article 1^{er} §5b de l'AR du 25 septembre 1974;

PAR CES MOTIFS,

LA CHAMBRE FRANCOPHONE DE LA COMMISSION D'APPEL D'IMPLANTATION DES OFFICINES PHARMACEUTIQUES,

Confirme l'avis défavorable donné le 18 septembre 2000 par la chambre francophone de la Commission d'implantation des officines, concernant la demande d'autorisation de transfert de l'officine pharmaceutique sise rue de la Source 41, à 1060 Bruxelles vers la chaussée de Wavre, terrain cadastré section B n° 315/3S, à 1390 Archennes.

Avis émis à Bruxelles le 14 juin 2004 (...).".

15. Le 12 juillet 2004, la décision suivante a été notifiée à la requérante :

- " Suite à votre demande du 28/1/1999 visant à obtenir l'autorisation de transférer l'officine pharmaceutique ouverte au public sise rue de la Source, 41 à 1060

Bruxelles vers la chaussée de Wavre, terrain cadastré section B315/3S à 1390 Archennes, et me ralliant à la motivation qui a déterminé l'avis défavorable rendu par la Commission d'appel le 14/6/2004, avis dont vous trouverez copie en annexe, j'ai décidé de ne pas vous octroyer l'autorisation demandée."

Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que la requérante prend un moyen unique "de la violation de l'article 1^{er}, §§ 3 et 5, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public, du défaut de motivation, du défaut d'examen concret, complet et effectif des circonstances de la cause, de l'erreur dans les motifs, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation du principe de bonne administration, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir"; qu'elle soutient que la partie adverse a refusé le transfert demandé en reprenant à son compte l'avis défavorable de la commission d'appel, alors que sa demande répond aux conditions fixées par l'article 1^{er}, §§ 3 et 5, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 précité, que l'avis de la commission d'appel ainsi que l'acte attaqué motivé par référence à cet avis ne reposent pas sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, que l'avis de la commission d'appel ne comporte aucune motivation permettant d'écarter l'étude de population qu'elle a déposée, alors que cette étude démontre que les conditions imposées par l'article 1^{er}, §§ 3 et 5, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 étaient rencontrées, que la commission d'appel omet par erreur de comptabiliser des habitants concernés par l'officine à transférer, alors que la prise en compte de cette population aurait permis d'atteindre le seuil minimum requis par l'article 1^{er}, § 5, b), de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, que le dossier devait être examiné sur la base de l'article 1^{er}, § 5, combiné avec l'article 1^{er}, § 3, a) de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, que, l'officine projetée se trouvant à 1,4 km de la pharmacie la plus proche, l'autorisation sollicitée pouvait être accordée, pour autant que l'officine projetée couvre les besoins de 1.250 habitants, que la commission d'appel a déduit des mêmes dispositions qu'il incombait à la requérante de rapporter la preuve certaine de ce que le transfert de l'officine à l'endroit projeté couvrirait les besoins d'au moins 1.250 habitants, qu'elle a apporté cette preuve sur la base de deux méthodes de comptage, que la population à prendre en considération n'est pas uniquement celle de la commune au sein de laquelle est située l'officine, mais bien la population susceptible de fréquenter la pharmacie indépendamment des limites communales et que l'on peut raisonnablement considérer que les habitants iront, de préférence, s'approvisionner dans l'officine la plus proche de leur habitation; qu'elle indique encore que, selon l'étude de population réalisée par la société ADHOC Solutions, par tronçons de rue, sur

la base de données cartographiques objectives et récentes, l'officine projetée peut couvrir une population de 2.314 personnes, que cette évaluation n'est remise en cause ni dans l'acte attaqué, ni dans l'avis de la commission d'appel, ni dans le dossier administratif, que, cependant, ni l'avis de la commission ni l'acte attaqué ne permettent de comprendre pourquoi la partie adverse a rejeté celle-ci, ce en quoi l'acte attaqué est affecté d'un vice de motivation formelle; qu'à titre subsidiaire, la requérante soutient que la demande de transfert rencontre effectivement les conditions de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, qu'après avoir admis que les entités d'Archennes, Bossut et Gottechain ne sont pas desservies par une pharmacie de proximité ou d'accès aisé, la commission d'appel conclut que seule la moitié des habitants de ces entités préféreront se rendre dans la nouvelle officine projetée, soit 1.135 habitants, alors que, même en retenant cette hypothèse, la commission d'appel omet de comptabiliser la population de trois rues de l'entité de Grez-Doiceau qui devrait préférer s'approvisionner dans l'officine en projet parce qu'elle est la plus proche, soit 114 habitants de la chaussée de Wavre (entre la rue du Stampia et la rue des Genêts), 54 habitants de la ruelle des Foins et 37 habitants de la rue du Tilleul, et que la prise en considération de ces habitants, en plus de la moitié de la population d'Archennes, Bossut et Gottechain, donne un total de 1.340 habitants, largement supérieur au minimum requis de 1.250; qu'elle affirme que les motifs retenus pour écarter son évaluation de 1.490 habitants et les motifs relatifs à la situation socio-économique de l'officine projetée sont inadéquats, inexacts et non pertinents, qu'en...ce qui concerne l'environnement socio-économique, l'emplacement a été choisi avec le plus grand soin, en tenant compte des contraintes urbanistiques, de l'environnement socio-économique et des critères de l'arrêté royal du 25 septembre 1974; que, du point de vue géographique, la commune de Grez-Doiceau comprend certes quatre pharmacies, mais que, comme le reconnaît la commission d'appel, les entités d'Archennes, Bossut et Gottechain sont dépourvues de pharmacie de proximité; que, du point de vue démographique, une nouvelle pharmacie à Archennes améliorerait "la répartition des officines dans la commune de Grez-Doiceau, tout en maintenant, par section, une patientèle supérieure à la moyenne belge" et que, du point de vue urbanistique, l'implantation choisie est la seule qui permette de couvrir les besoins des habitants d'Archennes, Bossut et Gottechain, dans la mesure où "une implantation dans les centres villageois de Bossut et Gottechain n'aurait pas été autorisée par l'administration communale" et où "le terrain choisi fait partie d'un lotissement autorisant la construction d'un immeuble à vocation commerciale", que la partie adverse ne peut être suivie lorsqu'elle affirme que l'environnement socio-économique du terrain choisi pour l'officine projetée est moins attrayant que celui des autres pharmacies, que l'attrait d'un emplacement ne dépend pas seulement de la concentration de population et de la diversité des petits commerces, qu'un magasin

Colruyt est situé à proximité immédiate, que l'emplacement offre des facilités d'accès et de parking en comparaison des difficultés d'accès et de parking propres aux petits centres ruraux, que le collège des bourgmestre et échevins a décidé d'implanter un complexe sportif à quelques centaines de mètres, entre Archennes et Bossut - Gottechain, que, pour des raisons linguistiques, les habitants de Bossut et Gottechain se dirigeront probablement vers Wavre et Louvain-la-Neuve, en passant devant l'officine projetée, plutôt que vers Leuven, que, quant au comptage de la population, en plus de l'étude réalisée par ADHOC Solutions, elle a soumis à la partie adverse une évaluation de la population susceptible de venir s'approvisionner à l'officine projetée fondée sur les données objectives de population fournies par la commune et sur une carte de repérage topographique mentionnant les rues proches "incontestablement concernées" par l'implantation de l'officine projetée, ce qui aboutit au chiffre de 1.490 habitants, que cette évaluation a été écartée par la commission d'appel et donc par la partie adverse sur la base de motifs non pertinents, inadéquats ou inexacts, que l'affirmation selon laquelle elle aurait englobé dans son chiffrage "la plupart [des habitants] de Bossut et de Gottechain" est inexacte, qu'elle n'a compté que 116 habitants des entités de Bossut et Gottechain (77 rue des Corbeaux et 39 rue Capitaine Liénard), sur un total de 928 habitants annoncé par la commission d'appel, que la considération selon laquelle "au lieu d'emprunter la rue des Moulins les conduisant, il est vrai, à proximité de l'endroit projeté, il est loisible aux habitants d'Archennes d'emprunter la rue de Monts et des Genêts pour regagner la chaussée de Mons en étant ainsi plus proches de Gastuche ou encore, pour éviter les pavés de la rue des Genêts, de prendre la ruelle des Foins et, ensuite, la rue du Tilleul qui est, elle, une voie de circulation aisée", que les habitants d'Archennes privilégieront la rue des Moulins, qui est une rue asphaltée à double sens, pour se rendre à l'officine projetée, plutôt que d'emprunter la rue des Monts et la rue des Genêts, qui sont des petites ruelles pavées ne permettant pas de se croiser sans manoeuvrer, pour se rendre à la pharmacie du Parc à Gastuche, qu'on ne peut soutenir qu'il est tout aussi commode pour les habitants des hameaux de Bossut et de Gottechain (928 habitants) de se rendre, plutôt qu'à l'endroit projeté par la requérante, à la pharmacie Goes sise à Hamme-Mille, localité très attrayante en raison des nombreux commerces qui y sont établis, alors que ces habitants doivent rejoindre la chaussée de Wavre, respectivement par les rues Philippe Colette et Jules Depauw ou Thomas Decock, pour regagner, à distance plus ou moins comparable, soit Hamme-Mille, soit Archennes et que "le critère distance n'est pas prépondérant lorsqu'il ne porte que sur quelques centaines de mètres de différence à devoir parcourir en voiture pour atteindre soit l'endroit projeté par la requérante, soit les autres officines existantes [et] que cette différence de distance cède le pas à l'attrait que présentent des centres ruraux comme ceux de Grez-Doiceau ou de Hamme-Mille",

qu'il est "tout à fait inexact d'affirmer qu'une fois la chaussée de Wavre atteinte, la distance est plus ou moins comparable pour rejoindre la pharmacie située à Hamme-Mille et celle de la requérante", que cette différence de distance est de 1,3 km en faveur de l'officine projetée pour les habitants de Bossut et Gottechain empruntant les rues Collette et Depauw pour se rendre chaussée de Wavre, que, dès lors, "le critère de distance redevient prépondérant" en manière telle que la commission d'appel n'a pu conclure que "l'officine projetée par la requérante ne couvrirait, tout-au-plus, que les besoins de 1.135 habitants, soit moins que le seuil minimum requis pour satisfaire au critère prévu par l'article 1^{er} § 5 b de l'AR du 25 septembre 1974", le chiffre de 1.135 habitants ayant été obtenu sur la base d'un calcul arbitraire et approximatif consistant à diviser par deux les populations d'Archennes, Bossut et Gottechain en contraste avec les méthodes de calcul de la requérante et, en particulier, avec la méthode de la société ADHOC Solutions;

Considérant que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse affirme qu'elle a régulièrement fait application de l'article 1^{er}, §§ 2, 3 et 5, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, que le nombre maximal d'officines autorisées était atteint pour la commune de Grez-Doiceau (maximum 4 officines), en sorte que l'application de l'article 1^{er}, § 2, devait d'emblée être écartée, qu'elle devait se référer aux dispositions dérogatoires de l'article 1^{er}, § 3, qui autorisent l'implantation d'une officine supplémentaire à certaines conditions, qu'en l'espèce, la pharmacie la plus proche se situant à 1,4 km de l'officine projetée, il convenait de faire application de la disposition de l'article 1^{er}, § 3, a) permettant l'ouverture d'une officine supplémentaire à condition que l'officine projetée couvre les besoins de 2.500 habitants, que, toutefois, s'agissant, d'autoriser non pas l'ouverture d'une nouvelle officine, mais le transfert à longue distance d'une officine existante, l'article 1^{er}, § 3, a) devait être combiné avec l'article 1^{er}, § 5, b), que, la condition de distance étant entièrement respectée, le nombre d'habitants pouvait être réduit de moitié, soit 1.250 habitants, que sur la base des données de fait, elle devait examiner si l'officine en projet pouvait couvrir les besoins d'au moins 1.250 habitants, et que "sans qu'il puisse être question d'une quelconque erreur manifeste d'appréciation", la commission d'appel a correctement motivé son avis, qu'il est inexact de prétendre qu'elle n'aurait pas répondu à l'argumentation de la requérante, de telle manière que celle-ci ne serait pas en mesure de comprendre la portée de son avis, qu'elle a pu considérer, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, que la moitié des habitants de Archennes et de ceux de Bossut et de Gottechain préféreraient se rendre dans la nouvelle pharmacie, et conclure que "l'officine pharmaceutique projetée par la requérante ne couvrirait, tout au plus, que les besoins de 1.135 habitants, soit moins que le seuil minimum requis pour satisfaire au

critère prévu par l'article 1^{er} § 5 b de l'AR du 25 septembre 1974"; qu'il lui appartenait de faire sien l'avis de la commission d'appel en s'y référant intégralement, en veillant à ce qu'il fût joint à la décision, pour satisfaire aux conditions de la motivation par référence; qu'elle conclut que les dispositions visées au moyen ont été respectées, qu'elle n'avait pas à réfuter les arguments et chiffres proposés par la requérante dès lors qu'elle n'a commis aucune erreur manifeste d'appréciation, que la requérante invite en réalité le Conseil d'Etat à substituer sa propre appréciation à celle de la partie adverse en soutenant que seuls les chiffres et thèses avancés dans le cadre de la procédure d'appel auraient dû être pris en considération, que le raisonnement de la commission d'appel n'est nullement révélateur d'une erreur manifeste d'appréciation, qu'il est conforme à la réalité et aux pièces du dossier et qu'il est conforté par l'avis négatif de trois instances consultatives sur quatre; que, dans son dernier mémoire, la partie adverse énonce que l'avis de la commission d'implantation du 18 septembre 2000 a été confirmé par celui de la commission d'appel du 14 juin 2004, qu'ils avaient été précédés de l'avis défavorable de l'office des pharmacies coopératives de Belgique du 23 février 2000, fondé sur des données démographiques et géographiques, de l'avis défavorable de l'Association pharmaceutique belge du 4 avril 2000, portant notamment que "l'officine projetée pourrait prétendre à environ 300 habitants" et de l'avis défavorable de l'inspection générale de la pharmacie du 31 mars 2000, mentionnant notamment que "ni les habitants d'Archennes, ni ceux de Bossut-Gottechain ne sont visés pleinement par la nouvelle implantation, mais bien les automobilistes du trafic intense de la Nationale 25", que la commission d'implantation et la commission d'appel ont émis un avis défavorable auquel s'est ralliée la partie adverse, que les données chiffrées des populations de l'entité ont été prises en considération, qu'il n'y a eu ni erreur dans les motifs ni erreur manifeste d'appréciation, que l'acte attaqué comporte des motifs destinés à justifier le résultat de 1.135 habitants et que les §§ 3 et 5 de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 fondent des dérogations aux critères fixés aux §§ 2 et 3 de la même disposition, lesquelles doivent faire l'objet d'une interprétation restrictive;

Considérant que l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 est rédigé en ces termes :

" Art. 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. Selon que la commune compte :

- plus de 30 000 habitants;
- de 7 500 à 30 000 habitants;
- moins de 7 500 habitants.

Le nombre d'officines pharmaceutiques ouvertes au public ne peut être supérieur au quotient de la division du nombre total d'habitants respectivement par :

- 3 000
- 2 500
- 2 000

Pour chaque officine existante dans laquelle deux ou plusieurs pharmaciens exercent simultanément leur art de façon effective et à plein temps, le chiffre de la population est réduit de 5 000 à condition :

- a) que cette situation existât avant l'introduction de la demande et
- b) (...)

La réduction du chiffre de la population ne peut être appliquée lorsqu'elle aurait pour effet de réduire le nombre des officines à moins de deux dans les communes de moins de 7 500 habitants et à moins de trois dans les communes de plus de 9 000 habitants.

§ 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.

§ 3bis. Par dérogation aux §§ 2 et 3, pour les demandes introduites après l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 8 décembre 1999 modifiant 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 officine complémentaire peut être autorisée :

- a) si la pharmacie la plus proche se trouve à au moins 1 km de l'officine projetée et si cette dernière couvre les besoins d'au moins 2 500 habitants;
- b) si la pharmacie la plus proche se trouve à au moins 3 km de l'officine projetée et si cette dernière couvre les besoins d'au moins 2 000 habitants;
- c) si la pharmacie la plus proche se trouve à au moins 5 km de l'officine projetée et si cette dernière couvre les besoins d'au moins 1 500 habitants.

§ 4. Le transfert à proximité immédiate peut être autorisé même si les critères fixés aux §§ 2 et 3 sont outrepassés.

Le transfert dans un rayon de 100 m est en tout cas considéré comme transfert à proximité immédiate.

§ 5. Le transfert peut être autorisé, même si les critères fixés aux §§ 2 et 3 ne sont pas respectés, à condition :

- a) soit qu'il entraîne une moindre concentration des officines par rapport à la situation antérieure, et qu'il ait lieu dans la même commune ou dans une commune limitrophe;
- b) soit qu'une des conditions prévues au littéra a, b ou c du § 3, étant entièrement respectée, l'autre condition prévue au même littéra le soit au moins à raison de cinquante pour cent.

[...]"

Considérant qu'en l'espèce, le nombre maximum d'officines fixé en application de l'article 1^{er}, § 2, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 était atteint pour la commune de Grez-Doiceau; que, pour être accueillie, la demande de transfert devait satisfaire aux conditions prescrites par l'article 1^{er}, § 3, combiné avec le § 5; que, l'officine en projet se situant à 1,4 km de la pharmacie existante la plus proche, elle devait couvrir les besoins d'au moins 1.250 habitants en application de l'article 1^{er}, §§ 3 a) et 5 b); que la commission d'appel et ensuite la partie adverse ont estimé qu'elle ne couvrirait pas les besoins de 1.250 habitants;

Considérant, quant à la motivation de la décision attaquée relativement à l'étude de la société ADHOC Solutions, que la requérante a déposé devant la commission d'appel un dossier intitulé "demande de transfert de la pharmacie située rue de la source n° 41 à 1060 Saint-Gilles vers la chaussée de Wavre, parcelle cadastrale 315/3/S, 1390 Grez-Doiceau"; qu'après une brève introduction, le document est divisé en deux parties; que la première, intitulée "analyse de la demande", comporte quatre sections comportant respectivement une "analyse géographique", une "analyse démographique", une "analyse urbanistique" et une "analyse de la situation de la pharmacie en transfert"; que la seconde partie, qui porte le titre "justification du projet", comporte six sections relatives respectivement au "respect des critères définis par l'arrêté royal du 25.09.1974", à l'"utilisation pour la première fois d'un outil mathématique permettant de déterminer objectivement la patientèle d'une pharmacie", au "projet d'une pharmacie conforme aux normes d'hygiène et d'accessibilité pour tous les patients", à l'"amélioration de la répartition des officines", à l'"emplacement à proximité d'activités commerciales" et aux "avis sollicités dans le cadre de l'instruction de la demande de transfert, la décision de la Commission d'implantation et les réactions de la requérante"; qu'ainsi, la demande introduite par la requérante s'appuyait sur une argumentation tendant à établir non seulement qu'elle satisfaisait aux critères de distance et de nombre d'habitants fixés par l'article 1^{er}, §§ 3 et 5 de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 mais encore qu'elle présentait des avantages et des qualités propres;

Considérant que, lorsqu'elle doit se prononcer sur une demande d'autorisation, l'autorité administrative n'a pas à rencontrer chacun des arguments avancés en cours de procédure; que la partie adverse n'avait donc pas l'obligation de réfuter, point par point, les nombreux arguments de fait avancés par la requérante en faveur du transfert sollicité;

Considérant que la commission d'appel indique, à juste titre, qu'il appartenait "à la requérante de rapporter la preuve certaine que le transfert de son

officine pharmaceutique à l'endroit projeté - soit à Archennes, le long de la chaussée de Wavre, entre la ruelle des Foins et la rue des Moulins, couvrira les besoins d'au moins 1.250 habitants"; que sur ce point précis et déterminant, il incombait à la partie adverse de rencontrer adéquatement les arguments de la requérante, dans la motivation de sa décision, par l'énoncé de faits matériellement exacts et dûment qualifiés; que, dans le dossier déposé par la requérante, les critères réglementaires faisaient spécifiquement l'objet de la section intitulée "respect des critères définis par l'arrêté royal du 25.09.1974"; que la requérante y énonçait notamment :

" La demande de transfert a été introduite le 26 janvier 1999, accompagnée des documents énumérés par l'A.R. du 25.09.1974 ainsi que de la preuve de ce que la SPRL PHARMACIE MONT-SAINT-PONT est propriétaire du terrain sur lequel l'implantation de l'officine est envisagée.
La pharmacie la plus proche est la «pharmacie du Parc» à Gastuche, située à 1,4 km de l'officine projetée.
Il s'agit donc que l'officine projetée couvre les besoins de 1.250 habitants.
Si l'on ne tient compte que des rues formant l'environnement immédiat (telles que reprises dans l'attestation délivrée par l'administration communale en 2003 et figurant sur le plan, annexe 12), soit les rues d'Archennes et quelques rues de Bossut dont les habitantes se dirigeront incontestablement vers l'officine projetée, le chiffre à retenir est de 1.490 habitants.
Si l'on prend en considération l'analyse scientifique réalisée par ADHOC SOLUTIONS à la fois sur base de la découpe du territoire en «trçons de rues» plutôt qu'en «quartiers» et simultanément du calcul du temps d'accès pour chaque tronçon aux différentes officines, il apparaît que l'officine projetée couvrira les besoins de 2.314 habitants
[...]"

que l'évaluation aboutissant au total de 1.490 habitants était appuyée par "l'attestation de population dans le voisinage immédiat du lieu de transfert, délivré[e] par l'administration communale" (annexe 12) et par la "carte communale + rues proches incontestablement concernées par l'implantation de la pharmacie" (annexe 13); que l'évaluation conduisant à 2.314 habitants était résumée ensuite avec un renvoi à la section suivante du document, présentant les conclusions de la société ADHOC Solutions; que le total de 1.490 habitants n'était donc pas "subsidaire" par rapport à celui de 2.314 habitants, mais que les deux méthodes étaient alternatives, la première appelant peu de développements et la seconde nécessitant davantage d'explications; qu'en recourant à ces deux méthodes, la requérante entendait démontrer que le seuil de 1.250 habitants, requis par l'article 1^{er}, §§ 3 a) et 5 b), était atteint; que la partie adverse devait avoir égard à ces deux méthodes, fût-ce, le cas échéant, pour en réfuter la pertinence; que l'acte attaqué comporte des motifs par lesquels la partie adverse écarte le premier résultat de la requérante (1.490 habitants) et des motifs destinés à justifier son propre résultat (1.135 habitants); que toutefois l'avis de la commission d'appel, et dès lors l'acte attaqué qui s'y réfère, ne comportent aucune mention de l'étude de la société ADHOC Solutions, aucune analyse de la méthodologie qu'elle a suivie ou de

la pertinence de ses conclusions; que, compte tenu de cette lacune, la motivation de la décision attaquée n'est pas adéquate; que le moyen est fondé en ce qu'il est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991;

Considérant, quant aux motifs retenus pour écarter l'évaluation aboutissant à 1.490 habitants, que c'est à tort que la partie adverse énonce que le comptage effectué par les quatre pharmaciens déjà installés dans l'entité de Grez-Doiceau, aboutissant à un total de 318 habitants, "ne fait pas l'objet, comme tel, d'une contestation de la part de la requérante"; que celle-ci a présenté en effet de tout autres résultats à la commission d'appel, qu'en particulier, la requérante a contesté la méthode du cercle concentrique, utilisée par les pharmaciens en place, que, dans une partie de sa demande intitulée "réactions de la requérante sur les avis émis" et, plus précisément, "sur l'avis des autres pharmaciens", elle a objecté que l'attribution à la nouvelle officine des habitants se trouvant à l'intérieur d'un cercle concentrique tracé sur le plan de la commune ne reposait sur aucune base sérieuse dès lors qu'il ne tenait nullement compte par exemple des difficultés d'accès et de l'attrait des grands axes; que, toutefois, ce motif n'est pas déterminant dans la motivation de l'acte attaqué, puisque la partie adverse a écarté elle-même le calcul des pharmaciens voisins, en considérant que "l'on peut admettre que la requérante puisse prétendre à un rayonnement plus étendu et en faisant valoir, avec raison, que les habitants de Archennes, de Bossut et de Gottechain ne sont pas desservis par une pharmacie de proximité et/ou d'accès aisé"; que, sur ce point, le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le motif selon lequel la requérante aurait englobé dans son calcul "quasiment la totalité de la population de Archennes et la plupart de ceux de Bossut et de Gottechain" n'est pas exact; que la requérante a comptabilisé l'ensemble des 1.162 habitants d'Archennes (rues mentionnées sous un code "2") mais seulement 116 habitants des entités de Bossut et Gottechain (deux rues reprises sous un code "5"); que cet élément est déterminant dans la motivation de l'acte attaqué, puisqu'il a conduit la partie adverse à rejeter l'évaluation de la requérante et à retenir, en faveur de la pharmacie projetée, la moitié des habitants de chaque entité (Archennes, Bossut et Gottechain); que, sur ce point, le moyen est fondé en ce qu'il est pris de l'erreur dans les motifs et de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991;

Considérant, quant aux motifs retenus pour aboutir au total de 1.135 habitants, que la partie adverse admet que les entités d'Archennes, de Bossut et de Gottechain ne sont pas pourvues d'une pharmacie de proximité et d'accès aisé mais que seule la moitié des habitants de ces entités préféreraient se rendre dans l'officine en

projet, plutôt que dans une pharmacie existante; que, pour justifier cette réduction de moitié, la partie adverse indique, d'une part, que les habitants de ces trois entités ont un accès aussi commode à des pharmacies existantes et, d'autre part, que les quelques centaines de mètres supplémentaires qu'ils doivent parcourir pour rejoindre les officines existantes ne sont pas déterminants, eu égard à l'attrait des centres ruraux par rapport à la localisation de la pharmacie existante; que les critiques de la requérante, sur ces considérations, en fonction notamment des facilités de circulation sur les différentes voies et des préférences que marqueraient les habitants pour l'un ou l'autre trajet, ne permettent pas d'établir une erreur manifeste d'appréciation de la partie adverse; que cependant, celle-ci n'explique pas pourquoi elle n'a pas eu égard aux habitants de Grez-Doiceau, que la requérante avait retenus, soit 7 habitants du Croly, 114 habitants de la chaussée de Wavre, 54 habitants de la ruelle des Foins et 37 habitants de la rue du Tilleul; que la prise en compte de 212 habitants en plus des 1.135 retenus par la partie adverse permettait d'aboutir à un total de 1.347 supérieur aux 1.250 habitants requis en application de l'article 1^{er}, §§ 3 a) et 5 b) de l'arrêté royal du 25 septembre 1974; que, sans qu'il soit nécessaire de vérifier si ces 212 habitants entrent effectivement dans la zone d'influence de la pharmacie en projet, l'absence totale d'indication à ce sujet dans l'avis de la commission d'appel suffit à établir l'inadéquation de la motivation formelle de la décision attaquée; que, sur ce point encore, le moyen est fondé en ce qu'il est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision prise le 12 juillet 2004 par le Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique qui refuse à la S.P.R.L. PHARMACIE MONT-SAINT-PONT, devenue la S.P.R.L. PHARMACIES SERVAIS, l'autorisation de transférer l'officine sise rue de la Source, 41 à 1060 Bruxelles, vers la chaussée de Wavre, terrain cadastré section B315/3S à 1390 Archennes.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le dix-neuf mai deux mille neuf 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.