

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 230.462 du 10 mars 2015

G./A.205.095/VI-19.601

En cause : **1. la société privée à responsabilité limitée
 PHARMACIE ENGELBEEN,
 2. la société privée à responsabilité limitée
 PHARMACIE APPART,**

ayant élu domicile chez
Me Bernard DEWIT, avocat,
place Albert Leemans, n° 20,
1050 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par le 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 :

la société anonyme PHARMANET,

ayant élu domicile chez
Mes Luc MISSON et
Aurélie KETTELS, avocats,
rue de Pitteurs, n° 41,
4020 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite le 2 juin 2012, la société privée à responsabilité limitée PHARMACIE ENGELBEEN et la société privée à responsabilité limitée PHARMACIE APPART postulent l'annulation de "la décision prise le 4/4/2012 par le Ministre de la Santé publique, qui leur fut notifiée par courrier recommandé du 5/4/2012, et par laquelle il est fait droit à la demande de la S.A. PHARMANET visant à obtenir l'autorisation de transférer l'officine pharmaceutique ouverte au public, sise à la chaussée de Louvain, 903, à 1140 Evere, ver[s] le rue de Genève, 9, à 1140 Evere".

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

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

Le dossier administratif a été déposé.

La société anonyme PHARMANET a, par une requête introduite le 25 juillet 2012, demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Une ordonnance du 14 août 2012 a accueilli provisoirement cette intervention.

M. le Premier auditeur au Conseil d'Etat, Christian AMELYNCK, a rédigé un rapport.

Le rapport a été notifié aux parties. Les parties requérantes et la partie intervenante ont déposé des derniers mémoires.

Une ordonnance du 6 janvier 2015, notifiée aux parties, fixe l'affaire à l'audience du 4 février 2015 à 10 heures.

M. le Conseiller d'Etat, David DE ROY, a exposé son rapport.

Me Anissa LAICH, *loco* Me Bernard DEWIT, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, Me Jérôme SOHIER, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me Laure DEMEZ, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont présenté leurs observations.

M. le Premier auditeur, Christian AMELYNCK, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. EXPOSE DES FAITS

III. 1. L'intervenante est une société anonyme qui a notamment pour objet, en vertu de l'article 3 de ses statuts, "l'installation et la gestion d'officines de pharmacie".

III. 2. Le 29 décembre 2010, elle adresse à la Commission d'implantation des officines pharmaceutiques, ci-après dénommée "la Commission d'implantation", une demande de transfert d'une officine établie chaussée de Louvain, 903, à 1140 Bruxelles, vers la rue de Genève, dans la même commune.

III. 3. Le 26 avril 2011, le secrétaire de la Commission d'implantation accuse réception de cette demande et la considère recevable, conformément aux dispositions de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines ouvertes au public. La demande se voit attribuer la référence 4494/MA/11.

III. 4. Le 6 juin 2011, les parties requérantes écrivent à l'autorité, afin d'argumenter dans le sens que le transfert demandé ne devrait pas être autorisé.

III. 5. La demande de transfert donne par ailleurs lieu aux avis suivants, en application de l'article 7 de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 précité :

- un avis du gouverneur faisant fonction de l'arrondissement administratif de la Région de Bruxelles-Capitale, par lequel ce dernier fait état de ce que "le transfert en question ne soulève aucune objection de [sa] part", donné le 20 mai 2011;
- un avis de la Commission médicale du Brabant, d'expression française, par lequel cette dernière fait état de ce que le transfert sollicité ne soulève "aucune objection" de sa part, donné le 30 mai 2011;
- un avis "défavorable" de l'Office des pharmacies coopératives de Belgique, en abrégé OPHACO, donné le 14 juin 2011;
- un avis "favorable" de l'Union des pharmaciens de Bruxelles, en abrégé U.P.B., donné le 1^{er} septembre 2011;
- un avis établi par un pharmacien-inspecteur de l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé, en abrégé A.F.M.P.S., le 24 juin 2011, qui est "négalif" au motif que le transfert sollicité "ne justifie pas une amélioration quant à la répartition géographique de ce secteur", "compte tenu des distances de rapprochement vis-à-vis des officines Engelbeen et Appart".

III. 6. Le 6 septembre 2011, un délégué de l'administrateur général de l'A.F.M.P.S. établit, conformément à l'article 8 de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 précité, un rapport concernant la demande d'autorisation de transfert, à l'attention de la Commission d'implantation. A l'issue de ce rapport, il émet un "avis défavorable" au transfert sollicité, notamment pour les considérations que "le transfert sollicité n'apporterait ni une meilleure répartition géographique, ni une meilleure répartition démographique des officines de la commune d'Evere par rapport à la situation antérieure au transfert" et que "la future implantation se rapprocherait

considérablement des pharmacies ENGELBEEN et APPART qui verraient leur zone de chalandise diminuer sans perspective d'élargissement de leur clientèle".

III. 7. La demande de transfert de l'intervenante est examinée par la Commission d'implantation le 13 septembre 2011. A cette occasion, l'intervenante dépose un "mémoire" de quatorze pages, faisant notamment état d'éléments nouveaux.

A l'issue de sa réunion, la Commission d'implantation émet l'avis qu'elle "estime ne pas pouvoir émettre un nouvel avis tant que le sort de la requête initiale n'a pas été définitivement tranché". Cet avis est justifié par la considération qu' "il existe un dossier relatif à un transfert hors de la proximité immédiate de la même pharmacie", qui a donné lieu à un avis défavorable de sa part le 15 décembre 2009, ainsi qu'à une décision négative du Ministre de la santé publique du 3 mars 2010, elle-même attaquée devant le Conseil d'Etat par un recours inscrit sous le numéro G./A. 196.386/VI-18.637. La Commission d'implantation estime que cette décision ministérielle "bénéficie de l'autorité de chose jugée" et qu'elle a, quant à elle, "épuisé ses compétences" , "en formulant son avis sur la requête initiale".

III. 8. Le 14 septembre 2011, l'intervenante écrit à la Commission d'implantation qu'elle se désiste de son recours introduit contre la décision du ministre de la Santé publique du 3 mars 2010 précitée. Elle fait également état de ce que l'adresse de transfert de son officine dans le cadre de cette précédente demande est "rue de Frioul, 1", alors que l'adresse de transfert de son officine dans le cadre de sa nouvelle demande est "rue de Genève, 9".

III. 9. Le 16 janvier 2012, par son arrêt n° 217.239, le Conseil d'Etat décrète le désistement de la partie intervenante dans l'affaire n° G/A. 196.386/VI-18.637 précitée. L'intervenante communique cet arrêt à la Commission d'implantation le 23 février 2012.

Dans le même courrier, elle sollicite la poursuite de l'examen de sa dernière demande de transfert.

III. 10. L'intervenante argumente longuement dans le même sens dans un courrier adressé au Ministre de la Santé publique, également le 23 février 2012.

III. 11. Le 28 février 2012, la Commission d'implantation informe l'intervenante de ce que sa demande sera examinée en sa séance du 20 mars 2012.

III. 12. Le 7 mars 2012, l'intervenante fait état de son souhait d'être entendue lors de cette séance.

III. 13. Le 19 ou le 20 mars 2012, le pharmacien-inspecteur de l'A.F.M.P.S. qui avait donné le 24 juin 2011 un "avis négatif" quant au transfert sollicité, formule un nouvel avis, qui est quant à lui "positif". Cet avis est justifié par la considération que ce transfert apporterait une "meilleure répartition géographique" des officines. Il fait par ailleurs état de ce que "le nombre d'habitants du quartier a évolué et évoluera encore compte tenu du nombre d'appartements construits dans la rue de Genève" et que "cette situation a l'avantage d'adoucir l'impact que la future implantation pourrait avoir sur les pharmacies avoisinantes".

III. 14. Le 19 mars 2012, le délégué de l'administrateur général de l'A.F.M.P.S. qui avait donné le 6 septembre 2011 un "avis défavorable" sur le transfert sollicité, délivre un nouvel avis sur ce même transfert. Cet avis, qui est cette fois "favorable", est justifié par la considération que "le transfert sollicité apporterait une meilleure répartition géographique, des officines de la commune d'Evere par rapport à la situation antérieure au transfert".

III. 15. La demande de transfert de l'intervenante est examinée par la Commission d'implantation le 20 mars 2012. A cette occasion, l'intervenante dépose un "mémoire complémentaire" de cinq pages, auquel sont annexés des nouvelles pièces.

A l'issue de sa réunion, la Commission d'implantation "émet un avis favorable à la demande d'autorisation de [l'intervenante] de transférer l'officine pharmaceutique sise chaussée de Louvain, 903, à 1140 Evere, vers la rue de Genève, 9, à 1140 Evere". Cet avis est, en substance, motivé dans les termes suivants:

- " Attendu que l'endroit choisi par la demanderesse pour le transfert de son officine est situé à une distance d'environ 1,5 km du lieu d'implantation actuel et que ce transfert se fait dans la même commune;
Attendu que conformément aux dispositions de l'article 1^{er}, § 5bis de l'arrêté royal du 25/9/1974, le transfert d'une officine existante peut être autorisé :
- 1° s'il est satisfait aux dispositions du § 2 ou § 3bis, ou
 - 2° s'il s'agit d'un transfert dans la proximité immédiate, étant entendu qu'un transfert dans un rayon de 100 mètres est toujours considéré comme un transfert dans la proximité immédiate, ou
 - 3° si, d'une part, le transfert a lieu dans la même commune ou dans une commune limitrophe, dans ce dernier cas pour autant qu'après le transfert, le nombre d'officines par habitant dans la commune où l'officine est fermée ne soit pas inférieur au nombre d'officines pouvant être ouvertes en application des critères fixés au § 2 ou au § 3bis et si d'autre part, il en résulte une meilleure répartition géographique ou démographique des officines par rapport à la situation antérieure au transfert.

Attendu que le transfert sollicité ne peut pas être accordé en vertu des dispositions de l'article 1^{er}, § 5bis, 1°, renvoyant aux dispositions du § 2, étant donné que le transfert demandé a lieu dans la même commune et que cette disposition ne s'applique donc pas en la cause;

Attendu que le transfert sollicité ne peut pas être accordé en vertu des dispositions de l'article 1^{er}, § 5bis, renvoyant aux dispositions du § 3bis, étant donné que l'officine la plus proche du lieu d'implantation projeté se situe à moins de 1 km de ce dernier;

Attendu que le transfert sollicité ne peut pas être octroyé en vertu des dispositions de l'article 1^{er}, § 5bis, 2°, étant donné qu'il ne s'agit pas d'un transfert dans la proximité immédiate;

Vu le rapport de l'inspecteur de la pharmacie et les distances mesurées avec les pharmacies les plus proches telles que reprises dans le tableau suivant :

Pharmacies	Avant transfert (Chaussée de Louvain, 903 1140 Bruxelles)	Après transfert (9, Avenue de Genève 1140 Bruxelles)
Pharmacie Bollen Chaussée de Louvain, 926 1140 Bruxelles	Environ 400m	1 km
Multipharma Avenue des Anciens Combattants, 47 1140 Bruxelles	Environ 600m	Environ 1 km
Pharmacie Engelbeen Avenue Henri Dunant, 36/4 1140 Bruxelles	Environ 900m	Environ 700m
Pharmacie Lefèbvre Platon Avenue Platon, 9 1140 Bruxelles	Environ 600m	Environ 1,7 km
Pharmacie Appart Rue Henri Chome, 76 1030 Bruxelles	Environ 1,5 km	Environ 721m

Attendu qu'il ressort du rapport de l'inspecteur de pharmacie que le total des distances d'éloignement mesurées avec les pharmacies les plus proches est de 2.100 mètres tandis que le total des distances de rapprochement est de 979 mètres;

Attendu qu'en outre, sur ces 5 officines du voisinage concerné, l'officine à transférer s'écarterait de 3 officines tout en se rapprochant de 2 officines, ce qui constitue un élément positif en faveur du transfert;

Attendu qu'ainsi le transfert de la pharmacie de la demanderesse de 1,5 km entraînerait une meilleure répartition géographique dans le secteur concerné".

III. 16. Le 4 avril 2012, la partie adverse accorde à l'intervenante l'autorisation de transfert qu'elle sollicitait, dans les termes suivants :

" Vu votre demande du 30/12/2010 visant à obtenir l'autorisation de transférer l'officine pharmaceutique ouverte au public sise chaussée de Louvain, 903, à 1140 Evere vers [la] rue de Genève, 9, à 1140 Evere;

Vu l'avis favorable rendu par la Commission d'implantation des officines pharmaceutiques en sa séance tenue le 20/03/2012;

Attendu que je me rallie à la motivation qui a déterminé l'avis susmentionné, dont vous trouverez une copie en annexe;

Par ces motifs, j'ai décidé de vous octroyer l'autorisation demandée. [...]".

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. REQUÊTE EN INTERVENTION

Par une requête introduite le 25 juillet 2012, la société anonyme PHARMANET demande à intervenir dans la présente procédure.

Etant bénéficiaire de l'acte attaqué, cette société a un intérêt suffisant à se porter partie intervenante.

Il y a lieu, en conséquence, d'accueillir cette requête.

V. MOYEN UNIQUE

V. 1. Thèses des parties

A. Requête

Les requérantes prennent un moyen unique de la violation "de [l'] article[e] 4 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 []; [des] articles 1^{er}, § 5bis, 3°, 4 à 8, notamment de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public, [...]; [des] articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; [du] principe général de bonne administration, notamment son principe de préparation avec soin d'une décision administrative; de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance et de la contrariété dans les causes et les motifs.

Elles y rappellent tout d'abord la teneur de la réglementation applicable. Elles font état de ce qu'en l'occurrence, c'est en vertu de "l'article 1^{er}, § 5, 3°" de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 précité que le transfert sollicité a été autorisé. En substance, elles contestent que l'autorisation de transfert qu'elles querellent contribue à améliorer la répartition des officines sur le plan géographique. Elles font valoir en ce sens que les distances prises en compte par l'autorité sont fictives ou erronées, dès lors que le lieu d'implantation projeté n'était pas encore construit et non localisé par son adresse exacte au moment de l'introduction de la demande. Elles soutiennent par ailleurs que lorsque le lieu d'implantation prévu existera, l'officine concernée ne rencontrera plus les conditions légales requises, dès lors qu'elle ne bénéficie d'une autorisation de fermeture temporaire que jusqu'à la date du 20 novembre 2012. Dans une autre partie de leur argumentation, les parties requérantes font état de ce qu'au moment de l'introduction de sa demande d'autorisation, l'intervenante n'a pas établi qu'elle avait "réellement acquis un local" pour son officine, de telle sorte que sa

demande aurait dû être jugée irrecevable. Enfin, les parties requérantes relèvent que les avis les plus récents émis par le pharmacien-inspecteur de l'A.F.M.P.S. et par le délégué de l'administrateur général de l'A.F.M.P.S., qui sont favorables au transfert, sont contradictoires avec leurs avis antérieurs, qui sont quant à eux défavorables à celui-ci. Elles estiment qu'en l'occurrence, aucun élément nouveau ne justifiait un revirement. Elles précisent notamment en ce sens que les distances prises en considération sont restées identiques. Elles estiment que l'autorité est demeurée en défaut de procéder à un examen comparatif sérieux et réaliste des situations du lieu d'implantation d'origine et de l'endroit de transfert projeté. Elles mentionnent que la demande d'autorisation de transfert qui a donné lieu à la décision querellée ne diffère que très peu de la précédente demande introduite par l'intervenante, qui a pourtant donné lieu à une décision de refus. Elles précisent que cette différence consiste en une variation de l'ordre d'une centaine de mètres, quant au lieu d'implantation projeté.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse répond que la recevabilité de la demande de transfert de l'intervenante a bien fait l'objet d'un examen et que ce dernier a été correctement effectué. En ce sens, elle fait état de ce que si les documents déposés par l'intervenante ne portent pas eux-mêmes "contrat ou compromis de vente", ils permettent d'"établir la preuve d'un engagement par acte notarié", ce qui était suffisant. Elle précise que ce document a valablement pu permettre d'établir que l'intervenante "pourra disposer du lieu d'implantation sollicité". Elle ajoute que si l'intervenante devait finalement "ne pas pouvoir acquérir la propriété du fonds à l'adresse indiquée, elle ne pourra pas être enregistrée à cette adresse, de telle manière que les parties requérantes ne présentent pas d'intérêt au moyen sur ce point". Elle observe par ailleurs que "la question de savoir si, lorsque le lieu d'implantation existera, l'officine pourra encore être régulièrement exploitée, vu l'échéance fin 2012 de l'autorisation de fermeture temporaire délivrée à [l'intervenante] est une question totalement indépendante de l'acte attaqué, sachant que [l'autorité] a l'obligation d'apprécier les conditions inhérentes à une [demande de transfert d'officine] au jour de l'acte attaqué, et non dans un hypothétique futur [...]". La partie adverse estime d'autre part que, sur le fond, la demande de transfert d'officine introduite par la partie intervenante a été correctement examinée. Elle fait état de ce qu'il résulte du dossier administratif qu'il découle bien de ce transfert une amélioration de la répartition géographique des officines dans l'entité d'Evere. Elle précise que l'examen effectué repose uniquement sur ce critère géographique, de telle sorte que des considérations d'ordre démographique sont sans pertinence pour critiquer l'acte attaqué. Elle estime que "les contestations formulées par les parties requérantes quant au caractère «inexistant» du lieu d'implantation projeté et au caractère «fictif» des distances calculées [...] sont incompréhensibles,

puisque l'adresse renseignée rue de Genève (n° 9, en face du n° 10) est parfaitement déterminée, même si aucun immeuble bâti n'y figure encore. Si le bâti est fictif, tel n'est assurément pas le cas pour le terrain, ni pour les distances ...". Elle argumente ensuite en fait, dans le souci de démontrer la réalité de l'amélioration géographique de la répartition des pharmacies, qui a justifié l'acte attaqué. En réponse au reproche pris par les parties requérantes du revirement d'attitude, elle fait état de ce que dans son rapport du 20 mars 2012, le pharmacien-inspecteur de l'A.F.M.P.S. s'est expliqué "sur son changement d'avis". Elle reproduit la teneur de cette explication. Elle mentionne également que des éléments nouveaux sont apparus entre les deux avis successifs de ce pharmacien-inspecteur. Elle écrit enfin qu' "il faut admettre [...] qu'il n'est pas interdit à une autorité de changer d'avis par rapport à une première appréciation formulée dans un dossier similaire – mais pas identique – un an plus tôt, après un réexamen du dossier et à l'analyse d'éléments nouveaux fournis par le demandeur. Les principes généraux de bonne administration imposent bien [...] un tel réexamen effectif *in concreto* du dossier".

C. Requête en intervention

L'intervenante considère que la critique formulée par les parties requérantes dans son moyen unique consiste en réalité à dénoncer une triple illégalité de l'acte attaqué:

- une première illégalité "déduite de l'absence de lieu d'implantation" de l'officine transférée;
- une deuxième illégalité déduite d'une mauvaise application "des critères [...] pour constater la meilleure répartition des officines";
- une troisième illégalité "déduite du changement d'avis [du] pharmacien-inspecteur".

En ce qui concerne la première illégalité dénoncée, elle fait état de ce que la critique des parties requérantes repose en réalité sur une erreur de fait. Elle précise que l'immeuble destiné à abriter la pharmacie dans son nouveau lieu d'implantation est bel et bien construit. Elle ajoute que la situation géographique de cet immeuble est déterminée depuis le début de la procédure, que seul le numéro attribué au bâtiment n'a été révélé qu'en cours de procédure. A cet égard, elle précise que le numéro du bâtiment était d'abord inconnu, qu'ensuite il lui a été communiqué que ce numéro serait le 9, et que "début juin 2012, le promoteur de l'immeuble" l'a informée de ce que ce numéro ne serait "finalement pas le numéro 9 mais le numéro 15A". Elle mentionne que cet élément est toutefois sans aucune incidence sur la localisation réelle du bien, à partir de laquelle les mesurages ont été effectués.

Elle écrit également que l'immeuble destiné à abriter sa pharmacie dans sa nouvelle implantation "étant construit, il est [...] faux de soutenir que l'autorisation [...] détenue par [elle], valable jusqu'au 20 novembre 2012, aurait expiré avant sa construction".

En ce qui concerne la deuxième illégalité dénoncée, elle fait état de ce que dans leur critique, les parties requérantes confondent les critères géographique et démographique prévus par la réglementation. Elle rappelle que c'est le seul critère géographique qui a été utilisé par l'autorité pour justifier sa position. Elle argumente ensuite longuement dans le sens que ce critère a bien été en l'occurrence correctement appliqué. Elle ajoute que l'autorité disposait du reste, pour ce faire, d'un large pouvoir d'appréciation dès lors que la réglementation ne précise pas ce qu'il faut entendre par une amélioration de la répartition géographique des officines. Elle fait état, à l'appui de son argumentation, de la jurisprudence du Conseil d'Etat.

En ce qui concerne la troisième illégalité dénoncée, elle fait état de ce que des éléments factuels nouveaux permettent bien de justifier le changement de position du pharmacien-inspecteur.

D. Mémoire en réplique

Dans leur mémoire réplique, les parties requérantes décomposent leur argumentation en deux branches, qu'elles formulent dans les termes suivants :

" II. Quant à la première branche du moyen invoqué par les requérantes :

II. 1. La première branche du moyen invoqué par les requérantes est prise de la violation de l'article 4 de l'arrêté royal n°78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé et des articles 1^{er}, § 5bis, 30, 4 à 8, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public;

II. 2. L'article 4 § 3,1° de l'arrêté royal n°78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé prévoit notamment que :

«L'ouverture, le transfert ou la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public sont subordonnées à autorisation préalable accordée au demandeur, une seule personne physique ou une seule personne morale. L'autorisation est personnelle. (...) Le Roi fixe, après avis des organisations professionnelles pharmaceutiques les plus représentatives et pour autant que cet avis Lui soit fourni dans les soixante jours de la demande, les critères qui visent à organiser une répartition des officines pharmaceutiques, en vue d'assurer dans l'intérêt de la santé publique une dispensation adéquate, efficace et régulière des médicaments dans toutes les régions du pays, compte tenu des différentes formes de délivrance».

Pris sur la base de cette disposition, l'arrêté royal du 25 septembre 1974 précité fixe les critères visant à organiser une répartition adéquate des officines pharmaceutiques ouvertes au public;

L'article 1^{er} dudit arrêté royal porte en son § 5 *bis* que :

«Par dérogation aux §§ 4 et 5, pour les demandes introduites après l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 8 décembre 1999, visé au § 3 *bis*, le transfert d'une officine existante peut être autorisé :

(...) 3° si d'une part, le transfert a lieu dans la même commune ou dans une commune limitrophe, dans ce dernier cas, pour autant qu'après le transfert, le nombre d'officines par habitant, dans la commune où l'officine est fermée ne soit pas inférieur au nombre d'officines pouvant être ouvertes en application des critères fixés au § 2, ou au § 3 *bis*, et si d'autre part, il en résulte une meilleure répartition géographique ou démographique des officines par rapport à la situation antérieure au transfert.(...)»;

Il résulte de ces dispositions d'une part, que l'autorité dispose d'un large pouvoir d'appréciation quant à l'appréciation de l'amélioration de la situation démographique ou géographique de la répartition des officines par rapport à la situation antérieure au transfert demandé et d'autre part qu'il suffit, conformément à la jurisprudence de Votre Conseil, à l'autorité de constater qu'il est établi que le transfert en cause aboutit à une «meilleure répartition géographique et démographique»;

Celle-ci doit, cependant, être dûment constatée pour pouvoir légalement fonder une décision positive quant au transfert;

En l'espèce, la décision attaquée est motivée par référence à l'avis du 20/3/2012 de la Commission d'implantation des officines pharmaceutiques dont elle s'approprie les motifs; (pièce 28)

II. 3. La SA PHARMANET fait valoir que «la Commission d'implantation a, dans son avis, qui constitue par référence la motivation de l'acte attaqué, également pris en considération le nombre de pharmacies dont la nouvelle implantation permettra de s'éloigner et celui, dont elle entraînera un rapprochement», les deux éléments (nombre de pharmacies d'une part et distances d'éloignement et de rapprochement, d'autre part) étant déterminants, à son estime, de l'amélioration ou non de la répartition géographique des pharmacies considérées;

Elle ajoute, néanmoins que «s'il est vrai que les tableaux reprenant les distances d'éloignement et de rapprochement figurant dans les deux avis consécutifs sont similaires, il n'en reste pas moins que le second avis est motivé par référence à des éléments nouveaux, et notamment :

- À la modification de l'implantation à une distance d'environ 100 m de la première envisagée,
- À la modification liée à la construction de nouvelles habitations qui permettront de créer un écran entre l'implantation litigieuse et celle de la pharmacie Engelbeen;
- À l'augmentation de la population déjà constatée et qui sera encore plus grande par la suite»;

La partie intervenante en déduit que ce serait à bon droit que le pharmacien inspecteur en aurait déduit que ces «éléments factuels nouveaux» ont «l'avantage d'adoucir l'impact de la future implantation pourrait avoir sur les pharmacies avoisinantes»;

Enfin, la SA PHARMANET expose que sa demande modifiée ne serait à analyser que sur le plan de l'amélioration de la répartition géographique, rappelant un arrêt de Votre Conseil, suivant lequel «Il suffit pour l'application de cette dernière disposition — l'article 1^{er}, §5*bis*, 30 de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 — qu'il soit constaté par l'autorité que le transfert contribue à une meilleure répartition, soit géographique, soit démographique, des officines»; (p.19 de l'arrêt du 8 mai 2012 (n° 219.270));

Elle souligne, à cet égard que ce serait bien l'amélioration de la situation globale dans la région concernée qui doit être prise en compte;

II. 4. La partie adverse, soutient quant à elle, que suite à la communication par la SA PHARMANET de l'arrêt rendu par Votre Conseil le 16/1/2012, actant le désistement de son recours, et en soulignant que la demande de transfert désignait une autre adresse, le Pharmacien inspecteur aurait été prié d'émettre un nouvel avis dans la perspective de l'audience de la Commission d'implantation, dont l'avis du 20/3/2012 conclut en sens favorable au motif que «la future implantation se situera pratiquement en face de la pharmacie ENGELBEEN, à une distance d'environ 700 m. le quartier du Frioul servira d'écran entre ces deux officines. Ce quartier est constitué de maisons et de petits immeubles à appartements. Le nombre d'habitants a évolué et évoluera encore, compte tenu du nombre d'appartements construits dans la rue de Genève. Cette situation a l'avantage d'adoucir l'impact que la future implantation pourrait avoir sur les pharmacies avoisinantes (Engelbeen et Appart). Les sommes des distances d'éloignement (environ 2 km 100 m) étant supérieure à la somme des distances de rapprochement (environ 1 km), le critère de meilleure répartition géographique peut être retenu pour justifier ce transfert».

Elle ajoute, étonnamment, en se bornant à signaler qu'il y aurait lieu de lire la date du rapport de l'Inspection de la pharmacie non pas au 20/3/2012, mais au 19/3/2012 (pour quel motif ?) que «l'AFMPS aurait, à son tour, établi un nouveau rapport, concluant également en sens favorable, au vue de l'avis du pharmacien inspecteur et compte tenu de la meilleure répartition géographique des officines dans la commune d'Evere»;

Or, d'une part, les rapports contradictoires mentionnés visent une seule et même adresse, soit à Evere, rue de Genève n° 9 (devenu le n° 15 A), de sorte qu'aucun déplacement de 100 m, n'est constaté;

D'autre part, comme précédemment souligné, le rapport du 19/3/2012 de l'AFMPS ne se fonde en rien sur l'avis de l'Inspection de la pharmacie du 20/3/2012 (puisque lui est inconnu, un jour auparavant) mais vise expressément l'avis de l'Inspection de la pharmacie du 24/6/2011 qui conclut au contraire par un avis NÉGATIF, dûment motivé et précise que : «(...) Cinq officines du secteur sont concernées à des degrés divers par la future implantation. (...) La future implantation se situera pratiquement en face de la pharmacie Engelbeen, à une distance d'environ 700 m. le quartier du Frioul servira d'écran entre ces deux officines. Ce quartier est constitué de maisons et de petits immeubles à appartements. Ceci aura pour conséquence que la zone d'influence de la pharmacie Engelbeen sera profondément modifiée. Les habitants de ce quartier auront le choix entre ces deux officines. En conséquence, la pharmacie Engelbeen perdra certainement une partie de ses patients résidant dans le quartier du Frioul. Relevons que la pharmacie Engelbeen n'a pas de perspective de compenser cette perte en élargissant sa zone d'influence de par la présence de la pharmacie MULTIPHARMA (...) et de la pharmacie BOLLEN.(...) En ce qui concerne la pharmacie APPART, celle-ci couvre déjà les besoins des patients du Boulevard Léopold III et de la Rue de Genève. La future implantation va donc également avoir un impact sur la patientèle de la pharmacie APPART. Compte tenu des distances de rapprochement vis-à-vis des officines ENGELBEEN et APPART, le transfert demandé ne justifie pas d'amélioration quant à la répartition géographique de ce secteur. Au vu des remarques susmentionnées, j'émet un avis NÉGATIF» [...]

Force est de constater qu'à ce stade, les contradictions relevées par les requérantes au titre de l'exposé des faits, sont maintenues;

II. 5. La partie adverse ajoute que la décision du 20/3/2012 de la Commission d'implantation portant la motivation par référence de l'acte attaqué, établirait bien qu'il y aurait une amélioration de la répartition géographique des officines au sein de la Commune d'Evere, au motif que ladite décision précise que «en outre, sur ces 5 officines du voisinage concerné, l'officine à transférer s'écarterait de 3 officines tout en se rapprochant de 2 officines, ce qui constitue un élément positif en faveur du transfert»;

Or cette assertion ne constitue pas un raisonnement, puisque par définition, constater qu'un déplacement entraîne un/des rapprochement(s) et un/des éloignement(s) relatifs constitue un argument tautologique du même ordre que celui constatant le nombre d'officines dont l'implantation projetée se rapprocherait ou s'éloignerait, sans pour autant établir, un lien, entre ces éléments et, comme l'exige l'article 1^{er}, §5 bis, 3° de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, le constat suivant lequel le transfert aboutit bien à une amélioration de la répartition géographique ou démographique des officines présentes;

Un déplacement d'officine, entraîne nécessairement, en considération du nombre de pharmacies voisines, un rapprochement par rapport à certaines et un éloignement relatif par rapport à d'autres;

A suivre ce prétendu raisonnement, le rapport mathématique entre les distances d'éloignement et de rapprochement suffirait alors toujours pour approuver ou rejeter le transfert, suivant que le rapport est positif ou négatif, limitant de ce fait le pouvoir d'appréciation de l'autorité;

Force est de constater qu'en réalité, d'autres critères sont pris en considération, tels que la zone d'influence des pharmacies voisines, les possibilités d'approvisionnement de la patientèle du quartier, les conditions d'accès aux pharmacies considérées, leur concentration sur une même zone, etc...

En conséquence, la critique des requérantes relativement à l'énoncé du seul critère du rapport mathématique entre les distances de rapprochement et d'éloignement respectifs, est bien fondée, considérant d'une part, qu'une partie substantielle de l'argumentation tant de l'inspection de la pharmacie (rapport du 24/6/2011) que de l'AFMPS, (rapport du 6/9/2011) dans les mêmes circonstances et pour des faits identiques, aboutit au constat de l'absence d'amélioration de la répartition géographique;

D'autre part, cette motivation est éliminée au cours de l'instruction précédant l'adoption de l'acte attaqué, et ce sans aucun motif;

En effet, si les deux rapports précités concluaient expressément à l'absence d'amélioration de la répartition géographique des officines, c'est bien en raison de ce qu'en dépit du même rapport mathématique (la somme des distances d'éloignement est supérieure à la somme des distances de rapprochement) il fut dûment constaté une augmentation de la concentration de 6 officines dans un secteur géographique restreint (un rayon de 800 m), étant entendu qu'avant le transfert, ce même secteur géographique comportait initialement 5 officines qui répondaient déjà, de façon très largement suffisante à l'ensemble des besoins de la patientèle du quartier du Frioul;

Quitte à ce que dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation très large, l'autorité ait pris la décision de changer d'avis, elle était tenue d'en exposer les motifs, et de préciser en quoi, compte tenu de distances identiques et de circonstances inchangées, il y avait lieu de passer outre les avis négatifs qui avaient été émis au cours de l'instructions des actes préparatoires à la décision attaquée;

A défaut, il appartenait, alors, à l'autorité de préciser en quoi la circonstance suivant laquelle la somme des distance d'éloignement était supérieure à la somme des distances de rapprochement aboutissait, en soi, ou en vertu d'autres considérations de fait et de droit, à l'amélioration légalement requise de la répartition géographique des officines dans ce secteur conformément aux exigences de l'article 1^{er}, §5bis, 3° de l'arrêté royal du 25 septembre 1974;

Force est de constater, en conséquence, qu'en l'absence de motifs quelconques et compte tenu des contradictions évidentes apparaissant au cours de l'instruction du dossier lors de l'adoption des actes consultatifs préparatoires à la décision attaquée, celle-ci ne rencontre pas dans son exposé des motifs, les exigences légales posées par l'article 1^{er}, § 5bis, 3° de l'arrêté royal du 25 septembre 1974;

Les requérantes ajoutent qu'il est faux de prétendre que les avis et rapports précités (du pharmacien inspecteur en date du 24/6/2011 et de l'AFMPS du 6/9/2011) ne devaient pas être pris en considération au motif erroné suivant lequel, la situation aurait évolué et aurait été modifiée;

En réalité, la comparaison entre les rapports du pharmacien inspecteur d'une part, du 24/6/2011 et celui du 20/3/2012, de même que les avis de l'AFMPS du 6/9/2011 et du 19/3/2012, ne permettent de constater l'apparition d'aucun élément nouveau, contrairement à ce qu'affirment la partie intervenante et la partie adverse; En effet, les prétendus «éléments nouveaux» dont la SA PHARMANET fait état sont exposés comme suit :

- «la modification de l'implantation à une distance d'environ 100 m de la première envisagée»

Or, la première demande de la SA PHARMANET fut introduite le 7/4/2009, pour un transfert en direction de l'angle de la rue du Frioul et de la rue de Genève, aboutissant à la décision du 3/3/2010, qui n'entre pas en ligne de compte *in casu*;

En revanche, les rapports du 24/6/2011 de l'Inspection des pharmacies et du 6/9/2011 de l'AFMPS portent bien sur l'analyse de la nouvelle demande de la SA PHARMANET telle que modifiée le 3/12/2010, pour un transfert vers le n° 9 de la rue de Genève, ce qui explique pourquoi les distances alors mesurées sont strictement identiques à celles qui fondent les décisions contradictoires des mêmes instances consultatives dans leurs rapports respectifs des 20/3/2012 et 19/3/2012;

Il n'apparaît aucune modification de la distance d'une centaine de mètres;

- «la modification liée à la construction de nouvelles habitations qui permettront de créer un écran entre l'implantation litigieuse et celle de la pharmacie Engelbeen»;

Une fois encore, la construction de la résidence dénommée «Genève Park» est un élément qui ne comporte aucune nouveauté. Celle-ci ne modifie en rien l'appréciation du critère géographique, et avait, par ailleurs, déjà été prise en compte à l'occasion de l'examen initial de la demande modifiée d'autorisation de transfert du 3/12/2010;

- «l'augmentation de la population déjà constatée et qui sera encore plus grande par la suite»;

Outre le fait qu'à l'estime de la partie intervenante, ce critère est censé être exclu de l'appréciation considérant que celle-ci ne porterait que sur l'amélioration de la répartition géographique et non de la répartition démographique, il convient de rappeler qu'aucune pièce du dossier n'établit cette allégation d'une part et que d'autre part Votre Conseil a déjà jugé que la clientèle de passage n'était jamais prise en considération et que conformément à la législation, seul le nombre actuel d'habitants est pris en compte;

Il en résulte que les distances prises en compte ne sont pas «similaires» mais strictement identiques, et qu'il en va nécessairement de même en ce qui concerne le rapport mathématique entre les sommes respectives des distances d'éloignement et de rapprochement;

En conséquence, la partie adverse ne peut être suivie lorsqu'elle expose, conformément au demeurant à la motivation de l'acte attaqué, que «la situation antérieure à l'autorisation de transfert querellée faisait apparaître que sur les 5 pharmacies environnantes les plus proches, 3 se trouvaient situées à 400 mètres (pharmacie BOLLEN), et à 600 mètres (MULTIPHARMA, et LEFREBVRE-PLATON), alors que la situation postérieure fait apparaître qu'il n'y a plus que 2 officines (l'occurrence celles des requérantes) situées à au moins 700 mètres de la nouvelle adresse»;

Cette même situation avant et après le transfert demandé, aboutissait au constat suivant lequel, bien que le rapport mathématique entre les distances d'éloignement et de rapprochement ait été exactement le même, il n'apparaissait aucune amélioration de la répartition géographique des officines du même secteur;

Or à défaut d'élément nouveau, l'autorité était tenue d'exposer en quoi son analyse dudit rapport, aboutissait à la solution et au constat exactement contraire;

La référence faite à l'arrêt de Vote Conseil du 31 mai 2012, (n° 219.580) étant sans pertinence en l'espèce considérant que dans cet arrêt, était notamment discuté le nombre de pharmacies qu'il y avait lieu ou non de prendre en considération dans le

calcul du rapport entre les distances de rapprochement et d'éloignement, étant entendu que ledit rapport, est évidemment, sous cet angle de vue, malléable à souhait;

Par exemple, à suivre le raisonnement de l'Inspection de la pharmacie dans son avis du 20/3/2012, prenant principalement en compte la pharmacie la plus proche de l'ancienne adresse, étant la pharmacie BOLLEN, alors à 400 mètres, et les pharmacies des requérantes étant les plus affectées du fait du transfert, se situant respectivement à 900 mètres pour la pharmacie ENGELBEEN et à 1,5 km pour la pharmacie APPART, le transfert demandé aboutit à un éloignement de la pharmacie BOLLEN de 1 km et un rapprochement de la pharmacie ENGELBEEN de 700 m et de 721 m, pour la pharmacie APPART;

En conséquence, pour ce qui concerne les pharmacies principalement et directement concernées par le transfert, le rapport mathématique entre les distances d'éloignement et de rapprochement est en l'espèce inversé, puisque la somme des distances de rapprochement est supérieure à la somme des distances d'éloignement en ce qui concerne les principales officines;

Ce seul critère étant considérablement relatif, un exposé précis des motifs entraînant un tel revirement dans l'appréciation de la situation était nécessaire mais fait totalement défaut, en l'espèce de sorte qu'il ne peut être établi que la décision attaquée soit adoptée suivant les exigences posées par l'article 1^{er}, § 5 bis, 3^o de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, précité;

En sa première branche, le moyen est donc sérieux et manifestement fondé;

III. Quant à la seconde branche du moyen invoqué par les requérantes :

III. 1. En sa seconde branche, le moyen développé par les requérantes est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de bonne administration, notamment son principe de préparation avec soin d'une décision administrative; de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance et de la contrariété dans les causes et les motifs;

A titre liminaire, les requérantes précisent qu'il est acquis que l'erreur manifeste d'appréciation devient une illégalité lorsqu'elle est évidente ou manifeste et que dans le cadre de l'application de la législation relative à l'ouverture, au transfert et à la fusion d'officines pharmaceutiques, le juge de l'excès de pouvoir est amené fréquemment à contrôler l'application faite par l'administration de données chiffrées, touchant notamment à la distance à respecter entre les officines ouvertes au public;

Il va de soi que l'erreur manifeste d'appréciation commise par l'autorité en adoptant l'acte attaqué était partant, comprise de façon implicite mais certaine, dans le moyen invoqué par les requérantes initialement, au titre de l'excès de pouvoir, contrairement à ce que soutient la partie intervenante;

III. 2. Les requérantes rappellent que le principe de bonne administration, ainsi que la loi relative à la motivation formelle des actes administratifs, précitée, exigent de tout acte administratif qu'il repose sur des motifs exacts (en droit et en fait), pertinents et admissibles;

Motiver une décision administrative exige de «l'expliquer, c'est exposer le raisonnement de droit et de fait, le syllogisme qui lui sert de fondement; c'est extérioriser dans son corps même ses prémices logiques, en droit comme en fait; c'est de la part de l'auteur de l'acte, faire apparaître à l'attention des intéressés, la justification de la mise en oeuvre de sa compétence en fonction d'une situation déterminée»;

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif au sens de l'article 1^{er}, doit faire l'objet d'une motivation formelle laquelle consiste en l'indication dans l'acte, des considérations de fait et de droit, servant de fondement à la décision; que la motivation doit être claire et complète, précise et adéquate,

afin de permettre aux intéressés de vérifier que la décision a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce; que l'étendue nécessaire de la motivation dépend des circonstances dans lesquelles elle a été prise;

Votre Conseil, juge de la légalité, ne peut certes pas substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative, et ne peut que sanctionner l'erreur manifeste d'appréciation, soit celle que ne commettrait pas une autorité normalement prudente et diligente;

En conséquence, l'obligation de motiver un acte administratif exige que l'auteur de la décision expose le raisonnement qui conduit à celle-ci et que ce raisonnement soit formalisé dans l'acte;

En l'espèce, l'acte attaqué est motivé par référence à la décision de la Commission d'implantation des officines, du 20/3/2012, elle-même motivée par référence «au rapport de l'inspecteur de la pharmacie», non expressément identifié puisqu'il existe deux rapports contradictoires établis par l'inspection de la pharmacie, en dates des 24/6/2011 et 20/3/2012;

Or il est peu probable, voir invraisemblable que la Commission d'implantation ait eu connaissance du rapport de l'inspection de la pharmacie le 20/3/2012, date à laquelle sa décision est prise, ledit rapport portant à son tour exactement la même date;

La Commission d'implantation n'a vraisemblablement pas pu, non plus donner un avis circonstancié sur base de celui du 19/3/2012 de l'AFMPS, qui a son tour était entaché de deux contradictions manifestes, dont une par référence à l'avis de l'inspection de la pharmacie du 24/6/2011 qui était négatif;

La seule contrainte résultant de l'obligation de s'interroger quant au rapport réellement visé par l'avis de la Commission d'implantation des officines, en présence d'avis préalables contradictoires formulés durant la phase d'instruction du dossier et bien présents dans le dossier administratif, crée nécessairement une confusion et ne permet pas de considérer que la motivation dudit avis est suffisante, claire et adéquate;

En conséquence, si l'autorité dispose dans ce domaine d'un large pouvoir d'appréciation, tant qu'à la méthode choisie que quant à l'appréciation des faits qui lui sont soumis, encore faut-il que la décision finale soit conforme aux principes ci-dessus exposés et que la motivation de l'acte soit exempt de toute contradiction, sous peine précisément d'invalider tant la méthode choisie que son appréciation finale et d'aboutir comme en l'espèce, à une décision manifestement arbitraire;

L'autorité est ainsi tenue de motiver formellement sa décision de manière à permettre de comprendre sur base de quels critères elle considère que le transfert sollicité aboutit à une meilleure répartition géographique des officines du secteur concerné;

Une telle motivation est d'autant plus requise que l'autorité prétend avoir changé d'avis, au motif que des éléments nouveaux seraient venus amender son approche initiale de la demande qui lui fut soumise par la partie intervenante;

Cependant, les requérantes ont démontré à suffisance qu'en réalité aucun élément nouveau ne venait modifier la demande de transfert de l'officine appartenant à la SA PHARMANET de la Chaussée de Louvain vers la rue de Genève et que les actes préparatoires de la décision finale sont entachés de contradictions aboutissant nécessairement à ce que l'autorité verse dans l'erreur manifeste d'appréciation et adopte une décision illégale;

Comme précédemment exposé, à défaut de modification des circonstances, des faits, ou de la situation juridique de la SA PHARMANET, et considérant que les calculs de distances initialement effectués aboutissaient tous au constat suivant lequel la somme des distances d'éloignement était supérieure à la somme des distances de rapprochement, l'autorité était tenue d'exposer précisément en quoi, ce différentiel aboutissait *in concreto* à améliorer la répartition géographique des officines;

Force est de constater que non seulement les mêmes éléments de fait, mais aussi, l'usage à la même méthode, on abouti à des avis à ce point contradictoires qu'il est malaisé de déterminer les motifs réels qui sous-tendent la décision attaquée, la

partie adverse persistant encore en cours de procédure à plaider contre les pièces du dossier en prétendant avoir «changé d'avis», suite à l'apparition d'éléments nouveaux,... pourtant inexistantes;

Dans ces conditions, l'acte attaqué, motivé par référence à l'avis de la Commission d'implantation des officines du 20/3/2012, lui-même motivé par référence à des avis émis en sens contraire, ne fait pas ressortir à suffisance les motifs de fait et de droit justifiant la prétendue amélioration de la répartition géographique des officines suite au transfert sollicité;

A ce stade les motifs qui ont finalement déterminé le choix de l'autorité restent confus, obscurs et incompréhensibles n'étant pas réellement fondés sur les circonstances factuelles invoquées;

Il en résulte qu'*in casu*, compte tenu des avis contradictoires composant le dossier administratif au stade préparatoire, il est manifestement établi que l'autorité n'avait pas une connaissance suffisante et exacte de la situation qu'elle était appelée à régler avant de prendre sa décision;

Ce faisant l'autorité a également enfreint le principe général de bonne administration, impliquant un devoir de minutie et d'exactitude, dont le respect s'imposant d'autant plus que l'autorité a prétendu «avoir changé d'avis», sans pour autant exposer les motifs sous-tendant sa décision;

En conséquence, en sa seconde branche, le moyen invoqué par les requérantes est également manifestement sérieux et fondé".

E. Dernier mémoire des requérantes

Dans leur dernier mémoire, les requérantes font longuement état des éléments de fait qui l'incitent à persister dans la défense de leur thèse selon laquelle la partie adverse aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en décidant que le transfert dont l'autorisation était sollicitée favorisait une meilleure répartition géographique des officines.

VI. 2. Décision du Conseil d'Etat

Quant à la recevabilité de la demande d'autorisation de transfert

A l'appui de sa demande d'autorisation de transfert, l'intervenante a déposé un document signé par un notaire le 22 décembre 2010, par lequel ce dernier atteste qu'en date du 14 décembre 2010, l'intervenante "a signé une convention de vente pour l'acquisition de deux appartements numéros B03 et B02 situés au rez-de-chaussée dans la Résidence Genève Park à Evere, rue de Genève".

En vertu de l'article 4, paragraphe premier, alinéa 2, point 2 de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public, le demandeur d'autorisation de transfert doit joindre à sa demande la preuve qu'il pourra disposer du lieu d'implantation sollicité, si l'autorisation lui est octroyée.

Cette disposition n'exige pas le dépôt d'une copie d'acte ou de compromis de vente, de sorte que l'absence d'un tel document dans le dossier déposé par l'intervenante à l'appui de sa demande de transfert ne devait aucunement conduire l'autorité à considérer que celle-ci était irrecevable.

Quant à la péremption de l'autorisation de fermeture temporaire

Lorsqu'elle est saisie d'une demande de transfert d'une officine pharmaceutique, il incombe à l'autorité de prendre en considération la situation administrative de cette officine au moment où elle statue. En l'occurrence, dès lors que l'acte attaqué date du 4 avril 2012, c'est à ce moment qu'il appartenait à l'autorité d'examiner si l'intervenante remplissait les conditions pour pouvoir bénéficier d'une autorisation de transfert.

C'est donc vainement que les requérantes soutiennent que lorsque le lieu d'implantation prévu existera, l'officine concernée ne rencontrera plus les conditions légales requises, dès lors qu'elle ne bénéficie d'une autorisation de fermeture temporaire que jusqu'à la date du 20 novembre 2012.

Quant à la motivation de l'autorisation de transfert

Une décision peut être adéquatement motivée par référence à un avis circonstancié, pour autant que celui-ci y soit annexé. Tel est le cas de la décision attaquée, à laquelle est annexé l'avis favorable de la Commission d'implantation du 20 mars 2012.

Par ailleurs, et selon la procédure d'examen fixée par l'arrêté royal du 25 septembre 1974 précité, c'est sur la base de l'avis de la Commission d'implantation que la partie adverse se prononce, de sorte que celle-ci n'était pas tenue de rencontrer les avis d'instances consultatives donnés antérieurement à l'expression de son point de vue par la Commission d'implantation.

Quant à la conformité de l'autorisation de transfert à l'exigence d'une meilleure répartition géographique des officines

L'article 4, § 3, 1°, de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé dispose notamment comme suit :

" L'ouverture, le transfert ou la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public sont subordonnés à autorisation préalable accordée au demandeur, une seule personne physique ou une seule personne morale.
L'autorisation est personnelle.
[...]
Le Roi fixe, après avis des organisations professionnelles pharmaceutiques les plus représentatives et pour autant que cet avis Lui soit fourni dans les soixante jours de la demande, les critères qui visent à organiser une répartition des officines pharmaceutiques, en vue d'assurer dans l'intérêt de la santé publique une dispensation adéquate, efficace et régulière des médicaments dans toutes les régions du pays, compte tenu des différentes formes de délivrance.
[...]"

Pris sur la base de cette disposition, l'arrêté royal du 25 septembre 1974 fixe les critères visant à organiser une répartition adéquate des officines pharmaceutiques ouvertes au public.

Dans sa version applicable en la présente cause, l'article 1^{er} de cet arrêté royal disposait en son paragraphe 5bis que :

" Par dérogation aux §§ 4 et 5, pour les demandes introduites après l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 8 décembre 1999, visé au § 3bis, le transfert d'une officine existante peut être autorisé :

1° s'il est satisfait aux dispositions du § 2 ou du § 3bis ou

2° s'il s'agit d'un transfert dans la proximité immédiate, étant entendu qu'un transfert dans un rayon de 100 mètres est toujours considéré comme un transfert dans la proximité immédiate, ou

3° si, d'une part, le transfert a lieu dans la même commune ou dans une commune limitrophe, dans ce dernier cas pour autant qu'après le transfert, le nombre d'officines par habitant, dans la commune où l'officine est fermée, ne soit pas inférieur au nombre d'officines pouvant être ouvertes en application des critères fixés au § 2 ou au § 3bis, et si d'autre part, il en résulte une meilleure répartition géographique ou démographique des officines par rapport à la situation antérieure au transfert [...]"

Il ressort de l'avis donné par la Commission d'implantation le 20 mars 2012 que, pour autoriser le transfert sollicité, l'autorité s'est fondée sur l'hypothèse envisagée à l'article 1^{er}, § 5bis, 3°, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974.

Pour l'application correcte de cette dernière disposition, il suffit qu'il soit constaté par l'autorité que le transfert contribue à une meilleure répartition, soit géographique, soit démographique, des officines.

En l'occurrence, l'avis précité révèle que la position prise par l'autorité est justifiée par des considérations exclusivement géographiques. Ainsi que le relève la partie adverse dans sa réponse, des considérations démographiques sont donc sans

pertinence pour apprécier l'existence d'un éventuel excès de pouvoir dans le chef de l'autorité.

Sur le plan géographique, plusieurs méthodes sont envisageables afin d'apprécier la dispersion la plus optimale des officines pharmaceutiques sur un territoire donné. Le Roi n'en a imposé aucune, laissant à l'autorité la possibilité de faire usage, à cet égard, de son pouvoir d'appréciation. Seule une erreur manifeste commise dans l'exercice de ce pouvoir pourrait permettre de conclure à l'existence d'un excès de pouvoir.

En l'espèce, l'autorité a fait usage de son pouvoir d'appréciation en procédant à la comparaison, avant et après transfert, des distances d'éloignement et de rapprochement des cinq pharmacies les plus proches de celle de l'intervenante. Elle a constaté que le total des distances d'éloignement était de 2.100 mètres, tandis que le total des distances de rapprochement était de 979 mètres, ce qui est moindre. Elle a également relevé qu'en ce qui concerne les cinq pharmacies les plus proches de l'officine de l'intervenante, le transfert autorisé aurait pour effet d'éloigner cette officine de trois d'entre-elles, ce qui représente la majorité.

Il n'apparaît pas que, ce faisant, la partie adverse aurait commis quelque erreur manifeste et les longs développements du mémoire en réplique et du dernier mémoire des requérantes ne permettent pas plus de l'établir.

Ne peut davantage être considérée comme ayant causé une telle erreur la circonstance qu'au moment de l'introduction de la demande de transfert de l'intervenante, l'adresse exacte, déterminée par le numéro de maison sur la voirie considérée, de l'officine concernée dans sa nouvelle implantation n'était pas encore connue. Pour que l'autorité fût à même de procéder à un examen correct de la demande, il suffisait, en effet, que le lieu de cette nouvelle implantation fût identifié. Rien ne permet de considérer que tel n'était pas le cas en l'occurrence.

Enfin, le revirement d'instances consultatives qui ont elles-mêmes formulé des avis antérieurement à l'expression de son point de vue par la Commission d'implantation est sans incidence sur l'appréciation effectuée par la partie adverse.

Les parties requérantes ne démontrent donc pas qu'en estimant que le transfert sollicité induirait une meilleure répartition géographique des officines au sens de l'article 1^{er}, § 5bis, 3°, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 précité, l'autorité aurait commis une erreur d'appréciation telle qu'elle mériterait d'être qualifiée de manifeste.

Il suit de l'ensemble de ces considérations que le moyen ne peut être déclaré fondé.

**PAR CES MOTIFS,
D E C I D E :**

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la société anonyme PHARMANET est accueillie.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 475 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 237,5 chacune.

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

M^{me} Odile DAURMONT,
MM. David DE ROY,
Serge BODART,
M^{me} Caroline HUGÉ,

Président de chambre,
Conseiller d'Etat,
Conseiller d'Etat,
Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ.

Odile DAURMONT.