

**CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

**A R R E T**

n° 233.159 du 7 décembre 2015

G./A.214.582/VI-20.340

En cause : **la société privée à responsabilité limitée JPL PHARMA,**

ayant élu domicile chez  
Me Mélina ORBAN, avocat,  
rue Antiémont, n° 30  
6900 Marche,

contre :

**l'Etat belge**, représenté par  
la 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<sup>e</sup> CHAMBRE,**

**I. OBJET DE LA REQUETE**

Par une requête introduite le 29 décembre 2014, la société privée à responsabilité limitée JPL PHARMA demande l'annulation de la décision datée du 8 octobre 2014 prise par la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, laquelle rejette l'autorisation de transfert d'une officine pharmaceutique ouverte au public sise à GRAIDE-STATION, rue de Baillamont, 6, vers PONDROME, rue de Bouillon, 288/7.

**II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT**

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

Le dossier administratif a été déposé.

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

Le rapport a été notifié aux parties. Elles ont déposé des derniers mémoires.

Une ordonnance du 19 octobre 2015, notifiée aux parties, fixe l'affaire à l'audience du 18 novembre 2015.

Les droits visés à l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat ont été acquittés dans le délai prescrit.

M. le Conseiller d'Etat, Serge BODART, a exposé son rapport.

Me Audrey SPARTA, *loco* Me Mélina ORBAN, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Jérôme SOHIER, avocat, comparaissant pour la partie adverse, 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. Le 24 juin 2013, la partie requérante introduit une demande d'autorisation de transfert d'une officine pharmaceutique située rue de Baillamont, 6, à 5555 Graide-Station, vers la rue de Bouillon, 288/7, à 5574 Ponderôme, à une distance d'environ 22 kilomètres.

III. 2. Le 29 juillet 2013, cette demande est déclarée recevable par le secrétaire de la Commission d'implantation des officines pharmaceutiques (ci-après dénommée "la Commission d'implantation"), qui lui attribue le n° 4679/BY/13. Elle donne ensuite lieu aux avis suivants, en application de l'article 7 de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines ouvertes au public :

- un avis négatif, émis par l'Association pharmaceutique belge (en abrégé "A.P.B."), le 23 septembre 2013 ;
- un avis négatif, émis par la Commission médicale provinciale de Namur, le 1<sup>er</sup> octobre 2013;
- un avis défavorable, émis par l'Office des Pharmacies coopératives de Belgique (en abrégé "OPHACO") le 8 octobre 2013;
- un avis positif, émis par le Gouverneur de la province de Namur le 18 novembre 2013;
- un avis défavorable, émis par le pharmacien inspecteur de l'Agence fédérale des Médicaments et des Produits de Santé (en abrégé "A.F.M.P.S.") territorialement compétent, non daté.

III. 3. Le 4 mars 2014, 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. Ce rapport se termine par un avis défavorable relatif au transfert sollicité.

III. 4. Entre-temps, la partie requérante a été informée, par un courrier recommandé du 20 février 2014, que sa demande serait examinée par la Commission d'implantation en séance du 11 mars 2014. Elle est avisée de la possibilité de consulter son dossier préalablement à cette séance, ainsi que de la possibilité de s'y exprimer.

III. 5. La partie requérante dépose, en vue de cette séance, un "mémoire", daté du 28 février 2014.

III. 6. La partie requérante est informée par un courrier recommandé du 12 mai 2014, que sa demande sera examinée par la Commission d'implantation en séance du 3 juin 2014. Elle est à nouveau avisée de la possibilité de consulter son dossier préalablement à cette séance, ainsi que de la possibilité de s'y exprimer.

III. 7. La partie requérante dépose, en vue de cette séance, une "note d'audience", datée du 23 mai 2014.

III. 8. A une date indéterminée, le pharmacien inspecteur de l'A.F.M.P.S. transmet des informations complémentaires à la Commission d'implantation, à la suite d'une question formulée par cet organe, qui lui a été adressée par son secrétaire le 2 juin 2014.

III. 9. La partie requérante est informée par un courrier recommandé du 21 août 2014, que sa demande sera examinée par la Commission d'implantation en séance du 9 septembre 2014. Elle est encore une fois avisée de la possibilité de consulter son dossier préalablement à cette séance, ainsi que de la possibilité de s'y exprimer.

III. 10. Le 9 septembre 2014, la partie requérante informe la Commission d'implantation qu'elle ne comparâtra pas à cette séance et qu'elle s'en réfère aux précédents écrits de procédure qu'elle a déposés.

III. 11. En séance du 9 septembre 2014, la Commission d'implantation "émet un avis défavorable à la demande d'autorisation de la [société privée à responsabilité limitée] J.P.L. Pharma de transférer l'officine pharmaceutique ouverte au public sise rue de Baillamont, 6, à Graide vers la rue de Bouillon, 288/7, à Ponderôme".

III. 12. Le 8 octobre 2014, la Ministre de la Santé publique prend la décision de ne pas accorder l'autorisation de transfert sollicitée par la partie requérante. Elle s'y rallie à la motivation de l'avis émis par la Commission d'implantation en séance du 9 septembre 2014.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Cette décision est notifiée à la partie requérante par un courrier recommandé daté du 8 octobre 2014.

#### IV. RECEVABILITE

##### IV. 1. Thèses des parties

###### A. Mémoire en réponse

La partie adverse s'interroge sur la recevabilité *ratione temporis* du recours, dès lors qu'il a été introduit le 29 décembre 2014 et que l'acte attaqué aurait été notifié à la partie requérante le 8 octobre 2014.

## B. Mémoire en réplique

La partie requérante réplique que l'acte attaqué lui a en réalité été notifié par un courrier du 29 octobre 2014.

Elle produit en ce sens la copie d'une enveloppe qui lui a été adressée par la partie adverse et qui porte un cachet de la poste de cette date. Elle produit aussi notamment la copie d'un courrier électronique de la partie adverse dans lequel celle-ci indique que la décision concernée lui a été adressée le 29 octobre 2014. Elle en conclut que son recours n'est pas tardif.

### IV. 2. Décision du Conseil d'Etat

Il se déduit des mentions qui figurent sur la copie de l'enveloppe contenant l'acte attaqué, produite par la partie requérante, que celui-ci lui a été notifié au plus tôt le 29 octobre 2014. Le recours ayant été introduit le 29 décembre 2014, sa recevabilité *ratione temporis* ne soulève aucun doute.

## V. MOYEN UNIQUE

### V. 1. Thèses des parties

#### A. Requête

La partie requérante prend un moyen unique de la violation "de l'article 1<sup>er</sup>, [§] 5*bis*, 1<sup>o</sup>, renvoyant aux dispositions du paragraphe 3*bis* 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".

La partie requérante rappelle la teneur de l'article 1<sup>er</sup>, § 3*bis*, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 précité. Elle précise que la demande qui a donné lieu à la décision querellée concerne un "transfert hors commune limitrophe, de sorte qu'il doit répondre à [deux] conditions cumulatives : la distance minimale de l'officine la plus proche après transfert doit être d'au moins 3 kilomètres (critère géographique) et

l'officine projetée doit couvrir les besoins d'au moins 2.000 habitants (critère démographique)".

Elle soutient que ces deux conditions sont en l'occurrence bien remplies. S'agissant du "critère géographique", elle mentionne que l'officine concernée se trouve, dans son emplacement projeté, "à un peu plus de 3,1 km" de l'officine la plus proche. S'agissant du "critère démographique", elle mentionne que dans sa nouvelle implantation, l'officine concernée couvre les besoins de 2.048 habitants.

Elle fait également valoir que les candidats-réfugiés domiciliés au centre d'accueil géré par "FEDASIL" doivent être considérés comme des "habitants". Elle explique, à ce propos, que ces candidats-réfugiés font partie de la population de la commune concernée, dès lors qu'ils y sont inscrits dans un registre d'attente, en application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques. Elle fait également état de l'article 2*bis* de cette loi. Elle écrit qu'aucune disposition de cette loi ne permet de considérer que les candidats-réfugiés inscrits au registre d'attente devraient être exclus des chiffres de population à prendre en considération dans le cadre de l'application de la réglementation relative aux officines pharmaceutiques. Elle mentionne également que sur, le plan démographique, le transfert sollicité améliorerait la répartition des officines car l'officine concernée couvrirait 944 habitants supplémentaires par rapport à la situation actuelle.

Sur le plan géographique, elle précise qu'alors que, dans son lieu d'implantation envisagé, l'officine concernée se trouve à 3,1 km de la pharmacie la plus proche (qui est la pharmacie DEJARDIN, établie à Beauraing), dans son lieu d'implantation actuel, l'officine concernée se trouve à seulement 1,7 km de la pharmacie la plus proche (qui est la pharmacie PHARDEN, établie à Bièvre). Selon elle, "l'implantation à Ponderôme permettra aux habitants de 4 villages concernés de réduire la durée et la distance ( $3 \times 2 = 6$  km) de parcours pour atteindre l'officine projetée".

Elle estime que les conditions prévues par l'arrêté royal du 25 septembre 1974 précité pour obtenir une autorisation de transfert étant bien rencontrées, sa demande devait être accueillie favorablement. Elle ajoute qu'en ne lui accordant pas l'autorisation qu'elle a sollicitée, la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation.

Elle écrit encore qu'aucune explication relative à la méthodologie suivie par la Commission d'implantation n'apparaît dans l'avis de celle-ci, de telle sorte que la motivation de la décision attaquée n'est pas adéquate.

## B. Mémoire en réponse

La partie adverse, après avoir également rappelé la teneur de la réglementation applicable, répond que "le transfert sollicité par la pharmacie requérante doit s'analyser par rapport aux dispositions dérogatoires prévues au § 5bis, 1°, renvoyant aux dispositions du § 3bis [de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 précité], selon lequel «par dérogation aux §§ 2 et 3 (...), l'implantation d'une officine complémentaire peut être autorisée : (...) 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»".

Elle développe ensuite longuement son argumentation en vue de démontrer qu'elle a pu à bon droit considérer que cette dernière condition n'était pas remplie. Elle écrit à cet égard ce qui suit :

" Il ressort [...] de l'avis de l'Inspection de la pharmacie, repris par la suite par l'avis de la Commission d'implantation, que [...] la « zone d'influence » de la nouvelle implantation, comprenant les quatre villages de Pondrôme, Vonèche, Froidfontaine et Honnay, correspondrait à un chiffre de 2.048 habitants. Il n'est cependant pas déraisonnable de considérer [...] que l'ensemble de cette population ne changera pas nécessairement de pharmacie en cas de transfert [...], en dépit du rapprochement géographique indiqué, et qu'une partie de cette patientèle restera [...] fidèle à sa pharmacie actuelle [...]. En l'occurrence, il suffirait que 50 habitants sur les 2.048 recensés conservent leurs habitudes de fréquentation de leur ancienne officine (...) pour que la condition de 2.000 habitants minimum ne soit pas remplie [...]".

Elle en déduit que, dans ce contexte, la justification de l'acte attaqué ne procède d'aucun excès de pouvoir. Elle cite deux arrêts du Conseil d'Etat à l'appui de son raisonnement.

Elle fait également valoir que les 170 personnes hébergées dans le centre d'accueil de FEDASIL établi à Pondrôme ne peuvent pas être considérées comme des habitants au sens de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 précité. En ce sens, elle expose que :

- ces personnes ne sont pas inscrites au registre de la population de la commune, mais seulement sur un "registre d'attente";

- ces personnes, qui sont dans une situation précaire, n'ont vocation à demeurer sur place que le seul temps nécessaire pour qu'il soit statué sur leur demande de reconnaissance de la qualité de réfugié;
- ces personnes ne sont pas des patients potentiels de l'officine concernée car c'est le centre d'accueil de FEDASIL qui les fournit en médicaments; elle précise à cet égard qu'à partir de 2015, "FEDASIL devrait conclure un contrat d'approvisionnement pour tous ses centres, par le biais d'un marché public".

Elle cite à l'appui de son raisonnement un arrêt du Conseil d'Etat relatif à la notion d'"habitant" au sens de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 précité.

### C. Mémoire en réplique

Pour l'essentiel, la partie requérante réitère l'argumentation qui figure dans sa requête.

Elle y ajoute que la circonstance que la population de candidats-réfugiés hébergée dans le centre FEDASIL à Pondrôme est mouvante n'est pas de nature à contredire le raisonnement qu'elle développe dans sa requête. Elle souligne que le nombre total de personnes hébergées dans ce centre demeure "relativement stable ". Elle estime que si une officine s'implante à Pondrôme, à quelques centaines de mètres du centre, "les principes de bonne gestion" imposeront à son responsable de s'y approvisionner en médicaments, "afin d'éviter des déplacements inutiles et coûteux à charge de l'Etat belge". Elle relève encore qu'à ce jour, aucune procédure d'attribution d'un marché public de fourniture de médicaments n'a été ouverte.

### D. Dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse réitère pour l'essentiel son argumentation dans son dernier mémoire.

Elle ajoute que la circonstance que la condition de couverture des besoins de 2000 habitants serait rencontrée n'entraîne pas de manière automatique l'octroi de l'autorisation sollicitée. Elle estime que "la détermination du chiffre minimal d'habitants, tel que requis par l'arrêté royal du 25 septembre 1974, constitue, dans une certaine mesure, un pouvoir discrétionnaire d'appréciation" et qu'une appréciation "automatique" de ce critère semble être exclue.

La partie adverse précise que "le chiffre de population de Pondrôme comptabilisé dans l'avis de la Commission d'implantation tient bien compte de

l'ensemble [des] candidats-réfugiés «résidents temporaires» au centre FEDASIL". Le nombre d'habitants dans le périmètre concerné est inférieur à 2000 (1.839), si ces personnes ne sont pas prises en compte. Elle estime donc que la question de leur prise en compte ou non parmi les "habitants" au sens de l'article 1<sup>er</sup>, § 3, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 précité, est essentielle. Or, selon elle, il ne s'agit pas de personnes ayant une résidence permanente dans la commune et elles ne doivent, en conséquence, pas être comptabilisées.

## V. 2. Décision du Conseil d'Etat

L'article 4, § 3, 1<sup>o</sup>, de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé dispose notamment ce qui 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 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public fixe les critères visant à organiser une répartition adéquate des officines pharmaceutiques ouvertes au public.

Dans cet arrêté royal, l'article 1<sup>er</sup> dispose en ses §§ 3bis et 5bis comme il suit :

- " § 3bis. Sans préjudice du paragraphe 2, l'implantation d'une officine supplémentaire 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. "
- " § 5bis. Le transfert d'une officine existante peut être autorisé :
- 1<sup>o</sup> s'il est satisfait aux dispositions du § 2 ou § 3bis, ou
  - 2<sup>o</sup> 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 le transfert a lieu dans la même commune ou dans une commune limitrophe, pour autant qu'après le transfert, il en résulte une meilleure répartition géographique ou démographique des officines par rapport à la situation antérieure au transfert.

Une officine ouverte au public n'entre en considération en vue d'un transfert que lorsqu'elle est autorisée depuis au moins cinq ans à l'endroit où elle est implantée, sauf pour des raisons impérieuses dûment établies. "

Les motifs qui justifient la décision querellée sont ceux qui figurent dans l'avis donné le 9 septembre 2014 par la Commission d'implantation, auquel la partie adverse a écrit qu'elle se rallie. S'agissant de la demande introduite par la partie requérante, ils sont formulés comme suit :

" Attendu que le transfert sollicité ne peut être octroyé en vertu des dispositions de l'article 1<sup>er</sup>, § 5bis, 1°, renvoyant aux dispositions du § 2, le nombre maximum de pharmacies dans la commune de Beauraing ne pouvant être supérieur à  $9057/2500 = 3,62$  soit 3 pharmacies;  
Attendu de plus que le transfert ne peut pas être accordé en vertu des dispositions de l'article 1<sup>er</sup>, § 5bis, 1°, renvoyant aux dispositions du § 3bis, étant donné que l'officine la plus proche du lieu d'implantation projeté se situe à au moins 3 km (3,1 km – Pharmacie Dejardin Pierre sise rue de Bouillon, 47) et qu'elle ne couvrirait pas les besoins de 2.000 habitants;  
Attendu qu'il y a lieu de se référer aux développements et conclusions de l'inspecteur de la pharmacie pour prétendre qu'il n'est pas prouvé que les habitants de Pondrôme (1231), Vonêche (276), Froidfontaine (195) et Hon[n]ay (346) soit au total 2.048 habitants quitteraient tous leur pharmacie actuelle;  
Attendu que dans sa note d'audience du 23 mai 2014, la S.P.R.L. J.P.L. Pharma plaide que les candidats réfugiés résidant au centre FEDASIL de Pondrôme et inscrits au registre d'attente de la commune de Beauraing doivent être pris en considération pour la détermination du nombre d'habitants de la zone d'influence du projet d'implantation;  
Attendu qu'elle ajoute que ces candidats réfugiés doivent être considérés comme «habitants» au sens de la législation parce que le texte de l'A.R. du 25/09/1974 parle indifféremment d'habitants ou de chiffre de la population;  
Attendu à la vérité que le terme «chiffre de la population» doit s'entendre des personnes inscrites comme habitants et non comme résidents;  
Attendu que l'intention du législateur n'est certainement pas de considérer les résidents candidats-réfugiés comme habitants parce que ceux-ci ne sont inscrits que temporairement dans l'attente d'une demande d'asile;  
Qu'il s'agit d'une population qui séjourne provisoirement dans la commune où ils sont inscrits;  
Qu'admettre le contraire conduirait à voir le chiffre de population changer continuellement au gré des arrivées et des départs;  
Attendu au surplus que les candidats réfugiés ne sont pas des clients potentiels de l'officine à transférer car ils obtiennent leurs médicaments par l'intermédiaire de FEDASIL qui doit lancer un appel d'offre national pour la fourniture de médicaments aux réfugiés résidents;  
Attendu de plus qu'il ne peut pas être tenu compte d'une clientèle de passage, celle-ci ne constituant pas des «habitants»;  
Attendu enfin qu'en quittant Graide, la demanderesse abandonne plus de 1.100 habitants;  
PAR CES MOTIFS,  
La Commission composée comme suit :  
[...]

Dit qu'il y a lieu de joindre les demandes inscrites sous les numéros 4679 et 4701; Emet un avis défavorable à la demande d'autorisation de la S.P.R.L. J.P.L. PHARMA de transférer l'officine pharmaceutique ouverte au public sise rue de Baillamont, 6, à Graide vers la rue de Bouillon, 288/7, à Ponderôme".

Le motif principal de cet avis réside dans l'affirmation que le transfert "ne peut pas être accordé en vertu des dispositions de l'article 1<sup>er</sup>, § 5bis, 1<sup>o</sup>, renvoyant aux dispositions du § 3bis [de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 précité], étant donné que l'officine la plus proche du lieu d'implantation projeté se situe à au moins 3 km (3,1 km – Pharmacie Dejardin Pierre sise rue de Bouillon, 47) et qu'elle ne couvrirait pas les besoins de 2.000 habitants". En faisant sien ce motif, l'autorité se borne à constater que le transfert ne satisfait pas au critère démographique défini à l'article 1<sup>er</sup>, § 3bis, b), de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 précité et qu'il ne peut, en conséquence, pas être autorisé. La critique formulée par la partie requérante amène à vérifier si la partie adverse a commis une erreur en posant ce constat.

Dans ce cadre, il n'est pas contesté par la partie adverse que dans son lieu d'implantation envisagé, l'officine de la partie requérante se trouve à plus de 3 kilomètres de l'officine la plus proche. La question qui se pose est donc de savoir si la partie adverse a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, considérer que, dans sa nouvelle implantation, l'officine concernée ne couvrirait pas les besoins de 2.000 habitants.

A cet égard, le seuil de 2000 habitants, fixé à l'article 1<sup>er</sup>, § 3bis, b), *in fine*, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 précité, est un seuil strictement théorique. Il ne peut en être déduit une obligation pour le demandeur de transfert de "prouver" que les habitants concernés fréquenteront effectivement son officine. La considération selon laquelle "il n'est pas prouvé que les habitants de Ponderôme (1231), Vonèche (276), Froidfontaine (195) et Hon[n]ay (346) soit au total 2.048 habitants quitteraient tous leur pharmacie actuelle" est, en conséquence, dénuée de pertinence pour évaluer si ce seuil est atteint.

En revanche, ainsi que le relève la partie adverse, la question de la prise en compte ou non des demandeurs d'asile séjournant au centre FEDASIL de Ponderôme est déterminante. En effet, dans son avis du 9 septembre 2014, la Commission d'implantation comptabilise comme suit les habitants qui résident dans la zone d'influence de cette officine :

" Ponderôme (1.231), Vonèche (276), Froidfontaine (195) et Hon[n]ay (346), soit au total 2.048 habitants".

Il ressort toutefois des explications fournies par la partie adverse dans son dernier mémoire que ce chiffre inclut les demandeurs d'asile séjournant au centre FEDASIL et que, si ces derniers n'étaient pas pris en compte, le nombre d'habitants de Pondrôme ne serait que de 1.022 et le nombre d'habitants du périmètre concerné de 1.839.

L'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques dispose comme suit :

- " Dans chaque commune, sont tenus :
  - 1° [...]
  - 2° un registre d'attente dans lequel sont inscrits au lieu où ils ont établi leur résidence principale, les étrangers qui introduisent une demande d'asile et qui ne sont pas inscrits à un autre titre dans les registres de la population".

L'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, de la même loi précise comme suit ce qu'il convient d'entendre par résidence principale :

- " La résidence principale est soit le lieu où vivent habituellement les membres d'un ménage composé de plusieurs personnes, unies ou non par des liens de parenté, soit le lieu où vit habituellement une personne isolée".

Les demandeurs d'asile, qui résident au centre FEDASIL de Pondrôme, sont donc inscrits dans le registre d'attente de cette commune parce qu'ils y vivent habituellement et y ont dès lors leur "résidence principale". Ayant établi là leur résidence principale, ils ne peuvent y être considérés comme une "clientèle de passage". La circonstance que leur nombre pourrait fluctuer en fonction du nombre de nouvelles demandes d'asile et de l'avancement du traitement de ces demandes est sans incidence à cet égard.

Certes, l'article 2*bis* de la loi du 19 juillet 1991 précitée prévoit, en substance, que les étrangers inscrits au registre d'attente ne sont pas pris en compte pour la détermination du chiffre annuel de la population de la commune, pour les recensements décennaux ou en matière de circonscriptions électorales. S'agissant d'une disposition dérogatoire, celle-ci doit cependant recevoir une interprétation stricte et ne peut sortir aucun effet en dehors des hypothèses qu'elle vise expressément. Or, cette disposition ne prévoit aucunement l'absence de prise en compte en matière de dispensation des médicaments.

Les demandeurs d'asile inscrits dans le registre d'attente de la commune, qu'ils résident dans un centre FEDASIL ou dans un autre lieu, doivent dès lors être comptabilisés comme des "habitants" au sens de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal du 2 septembre 1974 précité.

La partie adverse a, par conséquent, commis une erreur manifeste d'appréciation en estimant que la condition établie à l'article 1<sup>er</sup>, § 3bis, b), *in fine*, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 précité, selon laquelle l'officine projetée "couvre les besoins d'au moins 2.000 habitants", n'est pas remplie.

La décision attaquée se fonde, au surplus, sur la considération que les demandeurs d'asile qui résident dans le centre FEDASIL ne constituent pas des clients potentiels de la pharmacie, dès lors que FEDASIL leur fournirait les médicaments et serait tenu de lancer un appel d'offre national pour ce faire. Il ressort, toutefois, du dossier administratif, qu'interrogé par la secrétaire en charge de la commission d'implantation, un responsable du service des achats de FEDASIL lui a répondu par un courriel du 10 juin 2014 ce qui suit:

" On a posé la question au centre de Pondrôme. Il n'y a pas de contrat avec les pharmacies. Le centre va une semaine chez un et l'autre semaine chez l'autre. FEDASIL va préparer une consultation de marché pour avoir des contrats pour tous les centres. Si tout va bien ceci va démarrer au courant de 2015".

Lorsque la partie adverse a pris l'acte attaqué, les commandes étaient donc passées avec des pharmacies locales, en sorte que les résidents du centre constituaient bien une clientèle potentielle de la pharmacie dont le transfert était sollicité. Par ailleurs, la simple indication d'une intention de "préparer une consultation de marché pour avoir des contrats pour tous les centres", ne pouvait suffire à justifier la conclusion qu'il en irait autrement dans un avenir prévisible. En effet, la formulation de la réponse, et notamment l'emploi du mot "contrats" au pluriel, ne permet pas d'exclure, comme le soutient la partie requérante, qu'il puisse s'agir de contrats passés par les différents centres avec des officines locales. Rien n'autorise, en toute hypothèse, à déduire de cette réponse que FEDASIL "doit", comme l'indique l'acte attaqué, "lancer un appel d'offres national", ni même qu'il aurait pris la décision de le faire.

Sans qu'il soit requis de se prononcer sur l'admissibilité en droit du motif de l'acte attaqué qui dénie aux demandeurs d'asile la qualité de clients potentiels de l'officine à transférer, il suffit de constater que ce motif manque, en tout état de cause, en fait.

Le moyen est fondé.

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

**Article 1<sup>er</sup>.**

Est annulée la décision datée du 8 octobre 2014 prise par la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, laquelle rejette l'autorisation de transfert d'une officine pharmaceutique ouverte au public sise à GRAIDE-STATION, rue de Baillamont, 6, vers PONDROME, rue de Bouillon, 288/7.

**Article 2.**

Les dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI<sup>e</sup> chambre, le sept décembre deux mille quinze par :

MM. Jacques JAUMOTTE,  
David DE ROY,  
Serge BODART,  
M<sup>me</sup> Katty LAUVAU,

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

Le Greffier,

Le Président,

Katty LAUVAU.

Jacques JAUMOTTE.