

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 241.748 du 8 juin 2018

A.218.680/VI-20.731

En cause : **l'association sans but lucratif
CENTRE PHARMACEUTIQUE
DE LOUVAIN-LA-NEUVE,**

ayant élu domicile chez
M^{es} Benoît CAMBIER et
Thomas CAMBIER, avocats,
avenue Winston Churchill 253/40
1180 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par la Ministre des Affaires sociales et
de la Santé publique,

ayant élu domicile chez
M^{es} Jérôme SOHIER et
Pierre LEGROS, avocats,
avenue Emile De Mot 19
1000 Bruxelles.

Partie intervenante :

**la société privée à responsabilité limitée
PHARMACIE DE LAUZELLE,**

ayant élu domicile chez
M^e Eric BALATE, avocat,
rue du Gouvernement 50
7000 Mons.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 8 mars 2016, l'association sans but lucratif CENTRE PHARMACEUTIQUE DE LOUVAIN-LA-NEUVE sollicite l'annulation de "la décision de la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique prise le 25 novembre 2015 par laquelle elle accorde l'autorisation de transfert d'officine demandée par la S.P.R.L. PHARMACIE DE LAUZELLE de la Place Verte 64 à 1348

Louvain-la-Neuve vers la Place de l'Accueil, 10 à 1348 Louvain-la-Neuve".

II. Procédure

Un arrêt n° 241.277 du 20 avril 2018 a rouvert les débats, a invité les parties à déposer des notes d'observations sur la recevabilité de l'intervention et a fixé l'affaire à l'audience du 23 mai 2018 à 10 heures. Il a été notifié aux parties.

Des notes d'observations ont été déposées.

M. David DE ROY, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^{es} Benoît CAMBIER et Thomas CAMBIER, avocats, comparaissant pour la partie requérante, M^e Margot CELLI, *loco* M^{es} Jérôme SOHIER et Pierre LEGROS, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Alexandra DRUITTE, *loco* M^e Eric BALATE, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Geneviève MARTOU, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. La S.P.R.L. PHARMACIE DE LAUZELLE introduit, le 31 juillet 2014, une demande de transfert de son officine pharmaceutique située Place Verte 64 à 1348 Ottignies-Louvain-la-Neuve vers la Place de l'Accueil 10, dans la même commune, une distance d'environ 490 mètres séparant ces deux adresses.

2. Par un courrier du 25 septembre 2014, la secrétaire de la Commission d'implantation des officines accuse réception de cette demande et attire l'attention du gérant de la S.P.R.L. PHARMACIE DE LAUZELLE sur le fait que la demande ne pouvait pas, en l'état, être déclarée recevable, en raison de son caractère incomplet et du fait que le formulaire utilisé n'était plus valable. D'autres renseignements sont sollicités concernant plus particulièrement l'indication de la qualité en vertu de

laquelle la personne représentant la S.P.R.L. PHARMACIE DE LAUZELLE agit, ainsi que la preuve de la libre disposition du lieu d'implantation souhaité.

3. La S.P.R.L. PHARMACIE DE LAUZELLE envoie un nouveau formulaire de demande d'autorisation de transfert d'officine en date du 1^{er} octobre 2014, accompagné d'une note de motivation. Il en est accusé réception le 5 novembre 2014.

4. Dans le courant du mois de décembre 2014, la partie adverse reçoit deux lettres de réclamation, émanant de pharmacies voisines du lieu d'implantation projeté, à savoir la PHARMACIE SERVAIS et l'A.S.B.L. CENTRE PHARMACEUTIQUE DE LOUVAIN-LA-NEUVE, tendant à s'opposer à la demande de transfert introduite par la S.P.R.L. PHARMACIE DE LAUZELLE. Dans sa réclamation, l'A.S.B.L. CENTRE PHARMACEUTIQUE DE LOUVAIN-LA-NEUVE sollicitait de recevoir une copie du dossier administratif et d'être entendue par la Commission d'implantation.

5. La demande de transfert introduite par la S.P.R.L. PHARMACIE DE LAUZELLE fait l'objet des avis suivants :

- un avis défavorable de l'OPHACO du 8 décembre 2014, "compte tenu des données démographiques et/ou géographiques de la localité envisagée et des dispositions en vigueur";

- un avis défavorable émis par le Pharmacien-inspecteur territorialement compétent le 22 décembre 2014, qui se fonde notamment sur les considérations suivantes :

- " La pharmacie de Lauzelle est actuellement située à Louvain-La-Neuve, sur la Place Verte. Elle occupe une position centrale dans ce quartier dénommé quartier de «Lauzelle». La Place Verte est entourée de logements et n'est accessible qu'aux piétons. À quelques mètres de celle-ci, un parking est accessible aux résidents (avec vignette) et aux autres usagers de la route en durée limitée (avec disque). La seule activité commerciale sur cette place est celle d'une épicerie qui occupe un local contigu à celui de l'officine.

Pratiquement, toute l'activité commerciale de Louvain-La-Neuve réside dans le centre, vers lequel le demandeur sollicite son transfert.

La future implantation est située à environ 500 m de l'emplacement actuel, sur la Place de l'Accueil, qui bénéficie d'une importante activité commerciale, d'une part, par la présence du complexe de l'Esplanade et, d'autre part, par le passage des voyageurs en provenance de la gare, situé à quelques mètres et des étudiants de l'Université qui fréquentent les auditoriums situés aux alentours.

La demande de transfert est basée sur le critère de meilleure répartition démographique, tel que prévu à l'art. 1^{er}, § 5bis, 3^o, de l'arrêté royal du 25/9/1974 : Le transfert d'une officine existante peut être autorisé : 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.

[...]

L'examen du tableau met en exergue que l'implantation actuelle couvre déjà les besoins d'au moins 2006 habitants. Selon la requête du demandeur, la future implantation couvrirait non seulement les besoins de ces 2006 habitants, mais également ceux de 660 habitants en provenance du quartier de la Baraque. Or, les besoins de ces 660 habitants sont déjà couverts à l'heure actuelle par la pharmacie LLN Centre Pharmaceutique, car l'endroit projeté ne se situe qu'à environ 150 m de la pharmacie LLN Centre Pharmaceutique.

De plus, les 2006 habitants du quartier de Lauzelle ne bénéficieront plus de la position centrale de l'emplacement actuel. Ces habitants devront se diriger vers la Place de l'Accueil, qui se situe à la pointe du quartier de Lauzelle.

Les 2006 habitants du quartier de Lauzelle perdront leur pharmacie de proximité. C'est par ailleurs pour répondre à leurs besoins que la pharmacie de Lauzelle a obtenu son autorisation d'implantation actuelle.

L'endroit projeté vise surtout la clientèle qui fréquente les commerces de la Place de l'Accueil et le complexe commercial de l'Esplanade, ainsi que le flux des usagers de la gare ferroviaire toute proche. Les besoins de cette clientèle sont par ailleurs déjà couverts par la pharmacie LLN Centre Pharmaceutique.

En conclusion : le critère de meilleure répartition démographique basé sur l'élargissement de la zone d'influence de la future implantation aux 660 habitants du quartier de la Baraque ne peut être retenu, compte tenu de la proximité à moins de 150 m de la pharmacie LLN Centre Pharmaceutique qui couvre également les besoins de ces 660 habitants";

- un avis favorable de l'Association Pharmaceutique Belge (A.P.B.) du 5 janvier 2015, sur la base des considérations suivantes :

" Critère démographique :

La commune et le quartier envisagé sont en expansion.

Critère géographique :

Dans la commune, au cours des 24 derniers mois, aucune nouvelle installation n'a eu lieu dans les 24 derniers mois. Un transfert d'une officine de Gilly vers Ceroux-Mousty a cependant été accordé en vue de l'implantation future rue des Ecoles 3 à 1341 Ceroux-Mousty ; transfert accordé en vertu de l'augmentation du nombre d'habitants dans la commune (...).

L'A.P.B. donne un avis positif concernant cette demande";

- un avis défavorable de la Commission médicale du Brabant d'expression française du 26 janvier 2015, sans motivation particulière à ce propos.

6. À la suite de la demande de l'A.S.B.L. CENTRE PHARMACEUTIQUE DE LOUVAIN-LA-NEUVE de recevoir une copie du dossier administratif et d'être entendue par la Commission d'implantation, la Secrétaire de cette dernière, par un courrier du 24 avril 2015, répond qu'elle ne peut accéder à ces demandes.

7. Le dossier fait l'objet d'un rapport établi par l'Administrateur général de

l'Agence fédérale des Médicaments et Produits de Santé (A.F.M.P.S.) le 30 avril 2015, qui conclut de manière défavorable, en substance, comme suit :

" Attendu que, suivant l'article 1^{er}, § 5bis, 3°, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, le transfert d'une officine existante, lorsqu'il a lieu dans la même commune, ce qui est le cas en l'espèce, peut être autorisé s'il en résulte une meilleure répartition géographique ou démographique des officines par rapport à la situation antérieure au transfert;
Attendu qu'il ressort des données du dossier, notamment du rapport de l'inspecteur de la pharmacie, que, conformément à l'article 1^{er}, § 5bis, 3°, le transfert sollicité n'apporterait ni une meilleure répartition géographique, ni une meilleure répartition démographique des officines de la commune de Louvain-La-Neuve par rapport à la situation antérieure au transfert".

8.1. Parallèlement à cette demande de la S.P.R.L. PHARMACIE DE LAUZELLE, la S.P.R.L. PHARMACIE DU BLOCRY introduit, le 18 septembre 2014, une demande de transfert de son officine pharmaceutique située Rampe du Val 53 à 1348 Ottignies-Louvain-la-Neuve vers une parcelle cadastrée (Div.6.Sec.B.n° 65g2) dans la même commune, une distance d'environ 350 mètres séparant ces deux adresses.

8.2. Dans un courrier du 17 octobre 2014, la secrétaire de la Commission d'implantation des officines attire l'attention du gérant de la S.P.R.L. PHARMACIE DU BLOCRY sur le fait que sa demande ne pouvait pas, en l'état, être déclarée recevable en raison de son caractère incomplet et du fait que le formulaire utilisé n'était plus valable. D'autres renseignements sont sollicités concernant plus particulièrement les chiffres de population devant être délivrés par un "service officiel", ainsi que la localisation exacte du lieu d'implantation souhaité et la preuve de libre disposition de ce lieu d'implantation.

8.3. Par un courrier du 14 novembre 2014, l'avocat de la S.P.R.L. PHARMACIE DU BLOCRY envoie un nouveau formulaire de demande d'autorisation de transfert d'officine, ainsi que les pièces complémentaires sollicitées, dont il est accusé réception le 4 décembre 2014.

8.4. Le 24 décembre 2014, l'A.S.B.L. CENTRE PHARMACEUTIQUE DE LOUVAIN-LA-NEUVE adresse une lettre de réclamation dans laquelle elle indique en quoi elle s'oppose à la demande de transfert introduite par la S.P.R.L. PHARMACIE DU BLOCRY. Dans sa réclamation, elle demandait de recevoir une copie du dossier administratif et d'être entendue par la Commission d'implantation.

8.5. La demande de transfert introduite par la S.P.R.L. PHARMACIE DU

BLOCRY fait l'objet des avis suivants :

- un avis défavorable de l'OPHACO du 19 janvier 2015, "compte tenu des données démographiques et/ou géographiques de la localité envisagée et des dispositions en vigueur";

- un avis défavorable émis par le Pharmacien-Inspecteur territorialement compétent le 28 janvier 2015, qui se fonde notamment sur les considérations suivantes :

" La pharmacie du Blocry est actuellement située à Louvain-La Neuve à la Rampe du Val. Elle occupe une position au sein du quartier de l'Hocaille.

L'activité commerciale de Louvain-La Neuve résidant principalement dans le centre urbain, le demandeur y sollicite son transfert.

La future implantation sera située à environ 400 m de l'emplacement actuel.

La demande de transfert est basée sur le critère de meilleure répartition démographique, tel que prévu à l'art. 1^{er}, § 5bis, 3° de l'arrêté royal du 25/9/1974 :

Le transfert d'une officine existante peut être autorisé : 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.

Quatre officines sont situées à Louvain-La Neuve :

- La Pharmacie de Lauzelle, place Verte 64

- LLN Centre Pharmaceutique, Traverse d'Esopé 5-7

- La Pharmacie du Blocry, Rampe du Val 53

- Pharmacie des Bruyères, Place de l'Equerre 31/001

A l'heure actuelle, chaque pharmacie couvre les besoins des habitants répartis dans des quartiers (lieux-dits) bien distincts :

Le quartier de l'Hocaille avec la pharmacie du Blocry

Le quartier de Lauzelle avec la pharmacie de Lauzelle

Le quartier des Bruyères avec la pharmacie des Bruyères

Les quartiers du Centre Urbain - de la Baraque - du Biéreau - avec la pharmacie LLN Centre Pharmaceutique

Ces quatre officines couvrent géographiquement la commune de Louvain-La Neuve (cf. carte).

Selon la requête du demandeur, la future implantation continuerait à couvrir les besoins des 2204 habitants du quartier de l'Hocaille, auxquels s'ajouteraient 180 habitants répartis dans le quartier du Centre Urbain. Or, ces habitants sont déjà desservis par la pharmacie LLN Centre Pharmaceutique située à environ 300 m.

En conclusion : le critère de meilleure répartition démographique basé sur l'élargissement de la zone d'influence à quelques habitants du Centre urbain ne peut être retenu, compte tenu de la proximité à environ 300 m de la pharmacie LLN Centre Pharmaceutique, qui couvre également les besoins de ces habitants";

- un avis favorable du Gouverneur de la province du Brabant wallon, le 18 février 2015, "après examen du dossier".

8.6. À la suite de la demande de l'A.S.B.L. CENTRE PHARMACEUTIQUE DE LOUVAIN-LA-NEUVE de recevoir une copie du dossier administratif et d'être entendue par la Commission d'implantation, la secrétaire de

cette dernière, par un courrier du 24 avril 2015, répond qu'elle ne peut accéder à ces demandes.

8.7. La demande de transfert fait l'objet d'un rapport établi par l'Administrateur général de l'Agence fédérale des Médicaments et Produits de Santé (A.F.M.P.S.) le 30 avril 2015, qui conclut de manière défavorable, en substance, comme suit :

" Attendu que, suivant l'article 1^{er}, § 5bis, 3°, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, le transfert d'une officine existante, lorsqu'il a lieu dans la même commune, ce qui est le cas en l'espèce, peut être autorisé s'il en résulte une meilleure répartition géographique ou démographique des officines par rapport à la situation antérieure au transfert;
Attendu qu'il ressort des données du dossier, notamment du rapport de l'inspecteur de la pharmacie, que, conformément à l'article 1^{er}, § 5bis, 3°, le transfert sollicité n'apporterait ni une meilleure répartition géographique, ni une meilleure répartition démographique des officines de la commune d'Ottignies-Louvain-La Neuve par rapport à la situation antérieure au transfert".

9. La Commission d'implantation des officines tient une première audience concernant ces demandes de transfert, à l'occasion de laquelle sont entendus, outre le Pharmacien-inspecteur, les représentants de la S.P.R.L. PHARMACIE DU BLOCRY, ainsi que ceux représentant la S.P.R.L. PHARMACIE DE LAUZELLE. À la suite de cette audition, la Commission d'implantation des officines donne, le 19 mai 2015, un avis de jonction concernant les deux demandes de transfert d'officines, introduites par les pharmacies précitées, en ce sens que "la seconde demande concerne une adresse d'implantation qui se situe dans un rayon de moins de 1,5 km de l'adresse d'implantation de la première demande (environ 650 mètres entre les deux parcelles cadastrales); qu'ainsi, il convient de joindre les deux demandes pour examen et avis conjoints, conformément aux dispositions de l'article 6, § 2 de l'arrêté royal du 25 septembre 1974".

10. Une nouvelle convocation est adressée, le 24 août 2015, à la S.P.R.L. PHARMACIE DU BLOCRY et à la S.P.R.L. PHARMACIE DE LAUZELLE, en vue d'être entendues par la Commission d'implantation en sa séance du 15 septembre 2015.

11. Le 15 septembre 2015, la Commission d'implantation donne un avis favorable quant aux transferts sollicités et considère qu'il faut donner un droit de préférence à la première pharmacie demanderesse, la S.P.R.L. PHARMACIE DE LAUZELLE. Cet avis est motivé en substance, comme suit :

" SUR LE CRITÈRE DE PRÉFÉRENCE

Attendu que les deux demandes (dossiers 4800 et 4815) ont été jointes pour examen et avis conjoints, conformément aux dispositions de l'A.R. du 25/09/1974 en date du 19/05/2015;

Attendu qu'elles ont, chacune, pour objet, un transfert au sein même de la commune de Ottignies-Louvain-la-Neuve;

Attendu qu'il ressort des éléments des dossiers et notamment des rapports du fonctionnaire, visé à l'arrêté royal du 17 décembre 2008 relatif à la surveillance à exercer par l'Agence fédérale des Médicaments et des Produits de santé (article 15 de l'A.R. du 25/9/1974) que l'entité d'Ottignies-Louvain-la-Neuve est desservie par les 4 officines suivantes :

Au Nord : quartier de Lauzelle avec la SPRL Pharmacie de Lauzelle, place Verte, 64 à 1348 Ottignies-Louvain-la-Neuve (dossier 4800);

À l'Ouest : quartier de l'Hocaille avec la SPRL Pharmacie du Blocry, rampe du Val, 53 à 1348 Ottignies-Louvain-la-Neuve (dossier 4815);

Au Sud : quartier des Bruyères avec la SPRL Pharmacie des Bruyères, place de l'Equerre, 31/001 à 1348 Ottignies-Louvain-la-Neuve;

Au centre : quartier de Centre urbain - de la Baraque - du Biéreau avec la SPRL Pharmacie Louvain-la-Neuve Centre pharmaceutique, traverse d'Esopé, 5-7 à 1348 Ottignies-Louvain-la-Neuve;

Attendu que, de l'examen des dossiers, il convient de donner la préférence à la première demanderesse, SPRL Pharmacie de Lauzelle (dossier 4800), en application de l'art. 2 § 1, 6°, de l'A.R. du 25/09/1974 à défaut d'autres critères de préférence valables;

SUR LE FOND

Attendu que la première demande contribuera à améliorer la répartition démographique des officines par rapport à la situation antérieure au transfert puisque la population à desservir passerait de 2006 à 2666 habitants selon le rapport de l'Inspection de la Pharmacie;

Attendu que la circonstance que dans le lieu d'implantation envisagé, la population est déjà bien desservie par la pharmacie déjà implantée qui perdrait une partie de sa clientèle est dénuée de pertinence dans le cadre de l'appréciation d'une amélioration de la répartition des officines car, en cas de transfert d'officine, la perte d'une partie de la clientèle d'au moins une autre pharmacie existante est en effet inévitable (Comp : Conseil d'État, arrêt n° 227.791 du 23 juin 2014);

Attendu qu'il n'y a pas lieu de prendre en considération le critère de l'amélioration de la répartition géographique des officines puisque le texte de l'article 1^{er}, § 5bis, 3°, de l'AR du 25/09/1974 n'exige pas que, du transfert, résulte une meilleure répartition géographique ET démographique, un seul critère étant suffisant;

Attendu que pour les mêmes motifs, il conviendrait de donner un avis favorable au transfert de 400 mètres, sollicité par la seconde demanderesse, SPRL Pharmacie du Blocry (dossier 4815), pour sa future implantation au sein de la même entité d'Ottignies-Louvain-la-Neuve dont la population à desservir passerait de 2204 à 2384 habitants selon le rapport de l'Inspection de la Pharmacie;

Attendu que les deux demandes justifient une amélioration démographique des officines.

[...]

Emet un avis favorable à la demande d'autorisation de la S.P.R.L. Pharmacie de Lauzelle de transférer l'officine pharmaceutique ouverte au public sise Place Verte, 64, à 1348 Ottignies-Louvain-La-Neuve vers la Place de l'Accueil, 10 à 1348 Ottignies-Louvain-La-Neuve;

Emet un avis favorable à la demande d'autorisation de la S.P.R.L. Pharmacie du

Blocry de transférer l'officine pharmaceutique ouverte au public sise Rampe du Val, 53, à 1348 Ottignies-Louvain-La-Neuve vers la parcelle cadastrée (6^{ème} Div.Sec.B.n° 65g2) à 1348 Ottignies-Louvain-La-Neuve;"

12. À la suite de cet avis, la partie adverse prend deux décisions, datées du 25 novembre 2015, accordant les autorisations de transfert sollicitées, respectivement par la S.P.R.L. PHARMACIE DE LAUZELLE et par la S.P.R.L. PHARMACIE DU BLOCY, en se ralliant à la motivation qui a déterminé l'avis positif émis par la Commission d'implantation.

L'autorisation de transfert accordée à la S.P.R.L. PHARMACIE DU BLOCY constitue l'acte attaqué dans le recours enrôlé sous le numéro A.218.676/VI-20.730.

L'autorisation de transfert accordée à la S.P.R.L. PHARMACIE DE LAUZELLE constitue l'acte attaqué dans le présent recours.

IV. Intervention

IV.1. Thèses des parties

A. Requête

La requérante justifie en ces termes son intérêt à intervenir dans le cadre de la présente procédure :

" Par la présente requête en intervention, la SPRL PHARMACIE DE LAUZELLE entend exposer l'intérêt qui est le sien à intervenir dans la présente procédure et solliciter son admission à y intervenir.

La SPRL PHARMACIE DE LAUZELLE est directement concernée par la décision dont l'annulation est sollicitée par la partie requérante dans la mesure où cette décision lui octroie l'autorisation de transférer son officine de la Place Verte, 64 à 1348 Louvain-la-Neuve vers la Place de l'Accueil, 10 à 1348 Louvain-la-Neuve.

Dès lors, la SPRL PHARMACIE DE LAUZELLE justifie manifestement de l'intérêt requis pour intervenir dans la procédure".

B. Mémoire en réplique

La requérante conteste l'intérêt de la requérante en intervention, aux termes des développements suivants :

- " La partie intervenante ne dispose pas de l'intérêt nécessaire pour intervenir à la présente procédure ou, à tout le moins, elle ne dispose plus de cet intérêt.

En effet, l'autorisation de transfert attaquée, initialement accordée à la SPRL PHARMACIE DE LAUZELLE, a été transférée à la SPRL PROPHARMA dont les statuts ont été déposés le 7 janvier 2016.

C'est la SPRL PROPHARMA qui dispose de l'autorisation de transfert contestée et qui exploite l'officine à la nouvelle adresse.

La SPRL PHARMACIE DE LAUZELLE n'est donc pas recevable à intervenir à la présente procédure, pour défaut d'intérêt.

C'est à titre surabondant que la partie requérante répond, dans le cadre du présent mémoire en réplique, aux arguments avancés dans le mémoire en intervention".

C. Dernier mémoire de la requérante en intervention

La requérante en intervention fait valoir ce qui suit :

- " S'agissant de la recevabilité du mémoire en intervention déposé par la partie intervenante, celle-ci ne peut être contestée comme le relève Madame l'Auditeur.

En effet, contrairement à ce que soutient la partie requérante dans le cadre de son mémoire en réplique, l'autorisation de transfert attaquée n'a nullement été transférée à la SPRL PROPHARMA.

Si effectivement le siège social de la SPRL PROPHARMA est situé au n° 10, Place de l'Accueil à 1348 Louvain-La-Neuve, le siège social de la SPRL PHARMACIE DE LAUZELLE a également été transféré à cette adresse en date du 16 février 2016.

Toutefois, comme le relève Madame l'Auditeur dans le cadre de son rapport, il ne ressort d'aucun élément que l'autorisation de transfert accordée à la SPRL PHARMACIE DE LAUZELLE aurait été transférée à la SPRL PROPHARMA ou que la SPRL PROPHARMA exploiterait l'officine litigieuse, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

La SPRL PHARMACIE DE LAUZELLE est directement concernée par la décision dont l'annulation est sollicitée par la partie requérante dans la mesure où elle est le destinataire de la décision dont l'annulation est sollicitée. Partant, la demande en intervention formulée par cette dernière doit être déclarée recevable".

D. Dernier mémoire de la requérante

La requérante fait valoir ce qui suit :

- " La partie requérante se réfère au contenu de son mémoire en réplique concernant l'irrecevabilité de la requête en intervention de la SPRL PHARMACIE DE LAUZELLE, qui n'est pas la société qui met en œuvre et exécute l'autorisation de transfert querellée.

D'ailleurs, sur son site internet reprenant la liste officielle des officines ouvertes au public, l'AFMPS renseigne que c'est bien la SPRL PROPHARMA qui est détentrice de l'autorisation litigieuse (voy. annexe 1). Elle dispose d'ailleurs de son siège social à cette adresse".

E. Observations de la partie adverse dans le cadre de la réouverture des débats

La partie adverse expose ce qui suit :

- " Cette réouverture des débats porte, en substance, sur la question de savoir quel est le titulaire de l'autorisation se rapportant à l'officine établie à l'adresse du transfert litigieux, la société PHARMACIE DE LAUZELLE ou, comme l'affirme la requérante, la société PROPHARMA.

En réalité, il apparaît qu'à la suite de l'autorisation de transfert accordée à la SPRL PHARMACIE DE LAUZELLE le 25 novembre 2015, l'officine a été effectivement transférée, le 4 mars 2016, à l'adresse de transfert, Place de l'Accueil 10 à Louvain-la-Neuve et que le 7 mars 2016, la SPRL PHARMACIE DE LAUZELLE a cédé son numéro APB à la SPRL PROPHARMA.

Il s'ensuit que le détenteur d'autorisation actuel est bien la SPRL PROPHARMA, mais l'autorisation de transfert a, quant à elle, bien été exécutée par la SPRL PHARMACIE DE LAUZELLE, en l'occurrence 3 jours avant la cession de son officine.

Il [...] faut également attirer votre attention sur le fait qu'il n'est pas légalement possible de «transférer» une autorisation de transfert, celle-ci étant personnelle".

F. Observations de la requérante en intervention dans le cadre de la réouverture des débats

La requérante en intervention fait état des considérations suivantes :

- " En date du 8 mars 2016, l'AFMPS a octroyé à la SPRL Pharmacie de Lauzelle une attestation d'enregistrement pour une officine pharmaceutique sise à 1348 Louvain-la-Neuve, Place de l'Accueil, 10 bte 29.
Par une convention de transmission d'une officine pharmaceutique, la SPRL Pharmacie de Lauzelle a cédé à la SPRL Propharma le fonds de commerce de la pharmacie.
Par une décision du 3 mai 2016 relative à la situation au 7 mars 2016, l'AFMPS a délivré à la SPRL Propharma une attestation d'enregistrement pour une officine pharmaceutique sise à 1348 Louvain-la-Neuve, Place de l'Accueil, 10 bte 29.
Dans le cas d'espèce, bien que les deux sociétés concernées aient conclu une convention de cession de fonds de commerce, il n'en résulte pas une disparition de la personnalité juridique de la société cédante, à savoir la SPRL Pharmacie de Lauzelle.
En outre, cette cession de fonds de commerce ne peut s'apparenter à une cession d'autorisation, celle-ci ne devenant transmissible qu'au plus tôt cinq ans après l'ouverture de l'officine.
Ainsi, l'article 4 § 3 de l'arrêté royal du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé se lit comme suit :

«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.

Sans préjudice des règles fixées en vertu des dispositions du 6° du présent paragraphe, l'autorisation ne devient transmissible qu'au plus tôt cinq ans après l'ouverture de l'officine».

Dès lors, à défaut d'avoir opéré une cession d'autorisation, il ne peut en être déduit que la SPRL Pharmacie de Lauzelle n'en serait plus titulaire.

Ce faisant, elle conserve un intérêt à intervenir dans la procédure".

G. Observations de la requérante dans le cadre de la réouverture des débats

En réponse aux observations de la partie adverse et de la requérante en intervention, la requérante fait valoir ce qui suit:

" 1. L'autorisation de transfert attaquée a été délivrée le 25 novembre 2015 à la sprl Pharmacie de Lauzelle à la demande de cette société.

Suite à cette autorisation de transfert, la Sprl Pharmacie de Lauzelle a cédé son fonds de commerce à la Sprl Propharma par une convention signée le 31 décembre 2015 qui prévoit que le transfert de propriété aura lieu le 7 mars 2016.

Parallèlement, une «autorisation» a été délivrée à la sprl Pharmacie de Lauzelle par l'AFMPS permettant à cette dernière d'ouvrir l'officine. Cette autorisation est délivrée le 8 mars 2016 mais fait état d'une «situation au 4/03/2016 selon déclaration écrite».

Le 7 mars 2016, la sprl Propharma est devenue l'unique exploitant de l'officine située Place de l'accueil, suite à la transmission de cette officine par la sprl Pharmacie de Lauzelle, par le biais d'une cession de fonds de commerce.

La même «autorisation» a ensuite été accordée par l'AFMPS à la sprl Propharma le 3 mai 2016, mais faisant état d'une situation au 7 mars 2016.

2. Comme le relèvent la partie adverse et la partie requérante en intervention, l'article 4, § 3 de l'arrêté royal du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé se lit comme suit :

«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.

Sans préjudice des règles fixées en vertu des dispositions du 6° du présent paragraphe, l'autorisation ne devient transmissible qu'au plus tôt cinq ans après l'ouverture de l'officine».

3. En l'espèce, il ressort des faits et des explications apportées en réponse à l'arrêt de Votre Conseil que la sprl Pharmacie de Lauzelle a violé cette disposition en cédant son fonds de commerce seulement trois jours après l'ouverture de l'officine sise Place de l'Accueil, 10 à Louvain-la-Neuve, en exécution d'une convention qui a été signée avant même cette ouverture.

4. Les précisions apportées par la partie adverse et la partie requérante en intervention sont, à cet égard, difficilement compréhensibles.

En effet, elles affirment que l'autorisation de transfert n'aurait pas été transférée dès lors qu'elle a été exécutée par la sprl Pharmacie de Lauzelle qui a ouvert l'officine en exécution de cette autorisation.

Grâce à cette ouverture, il n'y aurait pas eu de cession de l'autorisation de transfert

mais uniquement une cession de fonds de commerce. Cela serait parfaitement conforme à l'article 4 susmentionné et démontrerait que c'est la sprl Pharmacie de Lauzelle qui est restée titulaire de l'autorisation de transfert, de telle sorte qu'elle dispose d'un intérêt à l'intervention.

Le fait que le destinataire de l'autorisation de transfert exécute lui-même le transfert en ouvrant l'officine, ne permet pas de la céder immédiatement sans respecter le délai de 5 ans imposé par l'article 4. D'ailleurs, cette disposition interdit une telle cession dans les 5 ans à compter de «l'ouverture de l'officine». Cela vise donc précisément le cas où le bénéficiaire de l'autorisation de transfert exécute cette autorisation et ouvre l'officine. À compter de cette ouverture, l'officine ne peut pas être cédée avant 5 ans.

En outre, la partie adverse reconnaît que c'est la sprl Propharma qui est le «détenteur d'autorisation actuel» ce qui confirme qu'il y a bien eu un transfert d'autorisation. Il ne pourrait pas en être autrement à défaut de quoi la sprl Propharma ne pourrait pas exploiter cette officine.

D'ailleurs, le fonds de commerce cédé incluait nécessairement l'autorisation de transfert délivrée par la partie adverse ainsi que l'autorisation d'ouvrir et d'exploiter délivrée par l'AFMPS le 8 mars 2016 avec effet au 4 mars 2016.

Il y a donc eu une transmission d'officine impliquant nécessairement un transfert d'autorisation avant l'échéance du délai de 5 ans à compter de l'ouverture de cette officine puisqu'elle est intervenue seulement 3 jours après cette ouverture.

Il en résulte que c'est en violation de l'article 4 susmentionné que l'AFMPS a délivré à la sprl Propharma une autorisation en date du 3 mai 2016.

5. L'officine actuelle n'est donc pas régulièrement ouverte au public puisque l'article 4, § 3^{quater} de l'arrêté royal n°78 prévoit que :

«N'est pas considérée comme une officine ouverte régulièrement au public, toute officine :

(...);

4° qui n'a pas été transmise conformément à la réglementation en vigueur en matière de transmission d'une Officine».

6. Il en résulte également que :

a. La sprl Pharmacie de Lauzelle n'a pas d'intérêt à l'intervention dès lors qu'elle est devenue entièrement étrangère à l'exploitation de l'officine transférée. La seule personne qui dispose d'un intérêt concret et actuel est la sprl Propharma.

D'ailleurs, en cas d'annulation, la sprl Pharmacie de Lauzelle ne pourrait plus revendiquer un transfert d'officine dès lors qu'elle a illégalement exécuté le transfert qui lui a été accordé et que, de plus, elle ne dispose plus des autorisations, ni même de l'officine.

b. À supposer qu'un intérêt persiste, *quod non*, il serait nécessairement illégitime dès lors qu'il serait intimement lié à l'exécution illicite que la sprl Pharmacie de Lauzelle a fait de l'autorisation de transfert en cédant l'officine bien avant l'échéance de 5 ans à compter de son ouverture.

7. Par ailleurs, l'interdiction de transmission dans le délai de 5 ans visée à l'article 4 est une condition inhérente à l'autorisation de transfert attaquée.

La violation de cette condition rend l'autorisation de transfert illicite, au-delà des illégalités déjà invoquées par la partie requérante dans le cadre de la présente procédure".

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

La requérante en intervention est bénéficiaire de l'autorisation de transfert attaquée. C'est également elle qui – quoi que la requérante soutienne dans son dernier mémoire – a mis en œuvre cette autorisation de transfert. Enfin, il n'est pas vérifié, même après la réouverture des débats, que l'autorisation de transfert octroyée à la requérante en intervention aurait été cédée par celle-ci à la société privée à responsabilité limitée PROPHARMA.

Ces éléments imposent d'admettre qu'elle a intérêt à défendre l'intégrité de sa situation juridique, telle qu'elle résultait de l'adoption de l'acte attaqué, situation juridique à laquelle porterait rétroactivement atteinte une annulation de l'acte attaqué, et ce quelle que soit l'évolution qu'a connue, depuis cette mise en œuvre, l'exploitation de l'officine pharmaceutique concernée. Une telle préoccupation force à reconnaître que la requérante en intervention a bien intérêt à défendre, aux côtés de la partie adverse et face aux critiques de légalité dont il fait l'objet, le maintien de l'acte attaqué.

L'intérêt, ainsi identifié et circonscrit, ne peut être remis en cause par la circonstance qu'après que la requérante en intervention a fait usage de l'autorisation de transfert attaquée, elle a cédé son fonds de commerce à la société privée à responsabilité limitée PROPHARMA, et ce quelle que soit la licéité – longuement mise en cause par la requérante – d'une telle cession.

Il s'ensuit que la requête en intervention doit être accueillie.

V. Recevabilité du recours

V.1. Thèses des parties

A. Mémoire en réponse

La partie adverse conteste l'intérêt de la requérante à son recours, formulant à ce propos une exception qu'elle présente comme suit :

- " Il convient, en premier lieu, de s'interroger sur l'intérêt de la partie requérante au présent recours, dès lors qu'elle présente la particularité notable d'être constituée sous la forme d'une A.S.B.L., contrairement à la très grande majorité des cas, où les officines pharmaceutiques sont constituées en S.A., S.P.R.L. ou autre forme de société commerciale.
Suivant l'article 3 des statuts de l' A.S.B.L. requérante, «l'association a pour but, en dehors de tout esprit de lucre, d'assurer les services relevant des disciplines

pharmaceutiques, ainsi que tous travaux d'étude et de recherche qui, à un titre quelconque, rentreraient dans une mission d'enseignement universitaire ou post-universitaire ou de formation scientifique à de telles disciplines» (art. 3.1) et «l'association agira en étroite collaboration avec l'U.C.L. et, plus spécialement, avec l'École de pharmacie dans le but de concourir principalement à la réalisation d'une politique de santé publique, d'organiser des activités post-universitaires aptes à suivre l'évolution des disciplines pharmaceutiques, ainsi que de pourvoir à la formation des stagiaires en pharmacie. Dans le cadre de cette collaboration avec l'université, elle pourra rechercher et adopter tous moyens ou toute formule susceptibles de donner à ses activités une fonction sociale correspondant aux buts poursuivis» (art. 3.3).

Au vu de cet objet social très particulier, l'on ne voit pas en quoi le transfert d'officine litigieux aurait le moindre impact sur la fourniture de «services relevant de disciplines pharmaceutiques» sans but lucratif ou sur toute forme de «collaboration avec l'U.C.L. et plus spécialement avec l'École de pharmacie dans le but de concourir principalement à la réalisation d'une politique de santé publique». De fait, si l'on peut comprendre qu'une officine pharmaceutique ait, de manière générale, un intérêt à contester un transfert d'officine qui aboutirait à rapprocher une pharmacie concurrente de son siège d'exploitation par rapport à la situation antérieure, parce que cela affecterait par hypothèse son chiffre d'affaires et sa rentabilité économique, il n'en est pas de même, en l'espèce, en présence d'une A.S.B.L., dont le but premier semble être d'exercer des activités - non lucratives - dans un contexte de collaboration avec une institution universitaire, sans, en principe, de préoccupation de profits et de rentabilité économique.

Il en résulte que la requérante ne paraît pas présenter un intérêt suffisant au recours en l'espèce".

B. Requête en intervention

L'intervenante fait valoir ce qui suit :

- " La situation de la partie requérante est particulière en ce sens qu'elle est constituée sous la forme d'un ASBL. Par conséquent, et comme l'indiquent ses statuts, les activités qu'elles exercent se font en dehors de tout but de lucre.

Dans un cas similaire, Votre Conseil a considéré qu'une officine dont une autorisation de transfert pouvait affecter l'activité et le rendement pouvait avoir un intérêt suffisant à attaquer ladite autorisation.

Or, en l'espèce, on voit mal quel impact pourrait avoir sur les activités de la requérante l'autorisation de transfert obtenue par la Pharmacie de Lauzelle et plus encore sur son rendement étant donné que le but premier de l'ASBL Centre Pharmaceutique de Louvain-la-Neuve est d'exercer des activités non lucratives dans un contexte de collaboration avec une institution universitaire, sans, en principe, et sauf à aller à l'encontre de ses statuts, se préoccuper de questions relatives au profit ou à la rentabilité.

Du reste, ce n'est pas parce que la demande d'autorisation de transfert introduite par la Pharmacie de Lauzelle a été notifiée, sur base de l'article 6 de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, à la partie requérante que son intérêt au recours en est *ipso facto* prouvé.

Ce faisant, la partie intervenante estime que l'intérêt au recours, dans le chef de la partie requérante, fait défaut".

C. Mémoire en réplique

La requérante réplique dans les termes suivants :

" La partie requérante a intérêt au recours en ce que la décision querellée lui cause grief.

1. L'acte attaqué autorise le transfert d'une officine à proximité immédiate de la pharmacie tenue par la requérante. Cela aura nécessairement un impact négatif sur l'activité de l'officine de la requérante, sur l'emploi de ses salariés et sur l'exercice de son objet social que l'exploitation de son officine rend possible.

Effectivement, actuellement, la Pharmacie de Lauzelle est distante de 613 mètres de la Pharmacie du Centre, tandis qu'après le transfert, seuls 171 mètres sépareront les deux pharmacies (à noter que le Pharmacien-inspecteur, dans son rapport, se réfère à une distance de séparation entre les deux pharmacies encore moindre).

D'ailleurs, pour accorder ce transfert, la partie adverse tient compte d'habitants actuellement desservis par l'officine de la requérante, ce qui démontre que l'acte attaqué lui cause grief car il entraînera une chute de son activité.

En outre, l'AFMPS a informé la partie requérante de l'introduction de cette demande de transfert, ce qui démontre également qu'elle est bien une partie intéressée par ce transfert.

2. Le fait que la partie requérante soit constituée sous forme d'ASBL est sans incidence. En effet, l'absence de but de lucre ne signifie pas qu'une ASBL agisse nécessairement sans préoccupation de la rentabilité de son activité et de son équilibre financier et ne subisse aucun préjudice du fait de la réduction de sa clientèle et donc de son chiffre d'affaires.

En effet, cela a un impact sur les travailleurs (a), sur sa trésorerie nécessaire à l'exercice de son objet social (b) et, directement, sur son objet social qui implique l'exploitation de l'officine (c).

La partie adverse confond l'absence de but de lucre avec l'absence de rentabilité ou avec l'indifférence face à une chute de l'activité de l'ASBL. Une ASBL ne peut pas avoir pour but de faire des pertes.

C'est donc à tort que la partie adverse affirme que la requérante agirait forcément sans «préoccupation de profits et de rentabilité».

a. D'ailleurs, la diminution de l'activité de l'officine risque d'affecter le personnel de l'officine, ce qui constitue nécessairement un préjudice direct indépendant de la nature d'ASBL.

À cet égard, l'activité de l'officine de la requérante génère actuellement 8 emplois de pharmaciens (6,7 ETP).

b. De plus, la diminution du chiffre d'affaires et de la clientèle de la requérante en raison du transfert litigieux affectera nécessairement la réalisation de l'objet social de la requérante.

Les statuts prévoient que : «L'association a pour but, en dehors de tout esprit de lucre, d'assurer les services relevant des disciplines pharmaceutiques, ainsi que tous travaux d'études et de recherches qui, à un titre quelconque, rentreraient dans une mission d'enseignement universitaire ou post-universitaire ou de formation scientifiques à de telles disciplines».

Comme le souligne Philippe T'Kint dans son ouvrage consacré au droit des ASBL, «l'argent n'est pas une fin en soi, mais bien un moyen».

Tel est le cas du chiffre d'affaires de l'exploitation de l'officine qui représente une source de financement nécessaire pour remplir l'objet social de l'ASBL.

De ce fait, si la rentabilité de l'officine venait à chuter, la réalisation de cet objet

social sera affectée, voire mise en péril.

c. En outre, l'exploitation de l'officine permet, au-delà du financement de l'exercice de l'objet social, de remplir des missions d'enseignement dans le cadre d'une officine en exploitation, ce qui répond directement à son objet social et est affecté par l'acte attaqué.

En effet, dans le cadre de son activité d'enseignement, en collaboration avec l'Université catholique de Louvain-la-Neuve, la requérante permet à des étudiants de faire notamment des stages en officine.

De plus, depuis l'année académique 2010-2011, l'ASBL Centre Pharmaceutique de LLN met à disposition de la Faculté de Pharmacie de l'UCL les services de deux pharmaciens, dotés d'une expérience reconnue à la fois officinale et d'enseignement, en vue de la mise en place de séminaires de pratique officinale par groupes réduits d'étudiants. Ces séminaires s'inscrivent dans le programme des Master 1 et 2 en Sciences Pharmaceutiques. Ces séminaires visent, dans le cadre d'une officine virtuelle reconstituée dans les murs de la Faculté, à mettre les étudiants en situation de conseils aux patients sur base de cas vécus.

Un Comité d'Encadrement regroupant des représentants académiques de la Faculté et des représentants pharmaciens du Conseil d'Administration de l'ASBL coordonne ces activités d'enseignement.

Ces pharmaciens de la partie requérante prennent également en charge l'accompagnement de mémoires «pilotes» en Master 2. Un de ces pharmaciens a également suivi et réussi avec mention un Master Complémentaire en Pédagogie en 2014-2015.

Ces pharmaciens sont également directement impliqués dans la mise en place, à partir de l'année académique 2016-2017, d'un Certificat Universitaire de Formation Continue en Soins Pharmaceutiques pour pharmaciens d'officine.

Il s'ensuit que le recours est recevable.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

Les griefs invoqués par la requérante dans son mémoire en réplique et non contestés, en tant que tels, par les autres parties attestent à suffisance l'intérêt de la requérante à son recours, lequel intérêt ne doit pas être remis en cause par le fait – sans doute exceptionnel au regard des pratiques généralement observées – que la requérante exploite une officine pharmaceutique en ayant revêtu la forme juridique d'une association sans but lucratif. Le recours à cette forme juridique pour une telle activité n'est d'ailleurs pas critiqué par les parties adverse et intervenante.

L'exception ne peut pas être accueillie.

VI. Deuxième moyen - première branche

VI.1. Thèses des parties

A. Requête

La requérante soulève un deuxième moyen, qu'elle formule comme suit,

pour ce qui concerne sa première branche :

- " MOYEN PRIS de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur dans les causes et les motifs, de l'erreur dans la procédure et de la violation de :
- La Constitution, notamment de ses articles 10 et 11;
 - L'arrêté royal du 25 septembre 1974, notamment de son article 1^{er}, § 1^{er} et § 5bis, de son article 6, § 2, de son article 2 et de son article 12;
 - Les principes de bonne administration, en ce compris le devoir de prudence et de minutie ;
 - La loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, notamment de ses articles 2 et 3.

EN CE QUE l'acte attaqué accorde le transfert demandé en se référant à l'avis de l'AFMPS qui considère que le transfert participerait à une meilleure répartition démographique car, suite au transfert, 660 habitants supplémentaires seraient desservis par cette pharmacie, en plus des 2.006 habitants déjà desservis avant le transfert.

ALORS QUE :

Première branche :

Le transfert demandé ne participe pas à une meilleure répartition démographique dès lors que certains habitants desservis par l'actuelle officine ne le seront plus par la nouvelle ou le seront moins bien et que, de plus, les 660 nouveaux habitants desservis par la nouvelle officine sont déjà bien desservis par l'officine de la requérante située à 170 mètre de l'officine projetée.
[...]"

Elle développe la première branche de son moyen comme suit :

- " Alinéa 1 : Première branche - Erreur manifeste d'appréciation résultant de l'absence d'amélioration de la répartition démographique

Selon l'article 1^{er}, § 5bis, 3° de l'AR du 25 septembre 1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public, le transfert d'une officine au sein d'une même commune ne peut être autorisé que s'il en résulte une meilleure répartition géographique (a) ou démographique (b). Pour ce faire, l'autorité doit prendre en considération tant le lieu d'origine que le lieu de transfert des officines concernées.

1. En l'espèce, la Commission d'implantation de l'Agence Fédérale des Médicaments et des Produits de Santé (AFMPS) a considéré que :

«Attendu que la première demande (celle de la Pharmacie de Lauzelle) contribuera à améliorer la répartition démographique des officines par rapport à la situation antérieure au transfert puisque la population à desservir passerait de 2006 à 2666 habitants selon le rapport de l'Inspection de la Pharmacie;

Attendu que la circonstance que dans le lieu d'implantation envisagé, la population est déjà bien desservie par la pharmacie déjà implantée qui perdrait une partie de sa clientèle est dénuée de pertinence dans le cadre de l'appréciation d'une amélioration de la répartition des officines car, en cas de transfert d'officine, la perte d'une partie de la clientèle d'au moins une autre pharmacie existante est en effet inévitable (Comp : Conseil d'État, arrêt n° 227.791 du 23 juin 2014);

Attendu qu'il n'y a pas lieu de prendre en considération le critère de l'amélioration de la répartition géographique des officines puisque le texte de l'article 1^{er}, § 5bis, 3° de l'AR du 25/09/1974 n'exige pas que, du transfert, résulte une meilleure répartition géographique ET démographique, un seul critère étant suffisant».

La partie adverse se réfère à cet avis. Le transfert est donc autorisé car il participerait à une meilleure répartition démographique dès lors que, selon la Commission d'implantation de l'AFMPS, la population à desservir passerait de «2006 à 2666 habitants selon le rapport de l'inspection de la Pharmacie».

Or, cela est inexact et résulte d'un examen incomplet du dossier et qui manque de minutie et de prudence.

2. Il convient de souligner que l'objectif premier de la réglementation concernant les transferts d'officines est de «limiter le nombre d'officines par zone, et d'inciter à l'ouverture de pharmacies dans des zones moins desservies». Ces normes tendent ainsi à répartir adéquatement les pharmacies sur un territoire donné. Il s'agit donc notamment d'éviter que les propriétaires de pharmacies ne cherchent à s'implanter uniquement dans des zones attractives, délaissant de la sorte d'autres zones.

En cela, le transfert va manifestement à l'encontre de l'esprit même de la réglementation dès lors qu'une pharmacie de proximité située dans un quartier résidentiel se dirige vers une zone de commerces et de passages.

À cet égard, dans son rapport, le Pharmacien-inspecteur souligne que «l'endroit projeté vise surtout la clientèle qui fréquente les commerces de la Place de l'Accueil et le centre commercial de l'Esplanade ainsi que le flux des usagers de la gare ferroviaire toute proche » [...].

C'est à tort que la partie adverse affirme que le transfert permettrait une meilleure répartition démographique sans s'intéresser aux habitants desservis par l'officine de Lauzelle avant le transfert (3) et en s'intéressant uniquement aux nouveaux habitants desservis après la transfert alors qu'ils sont déjà desservis par la pharmacie de la partie requérante (4).

Cette méthode d'examen d'une demande de transfert ne peut pas permettre de vérifier de manière exacte si un transfert peut conduire à une meilleure répartition démographique.

À suivre cette méthode d'analyse, le demandeur aurait pu transférer sa pharmacie juste en face de celle de la partie requérante !

3. Impact du transfert pour les habitants desservis avant le transfert :

Il faut d'abord tenir compte du fait que, parmi les 2006 habitants actuellement desservis par la pharmacie de Lauzelle, certains ne seront plus desservis après le transfert ou, à tout le moins, seront moins bien desservis.

Et pour cause, l'autorité se devait de tenir compte aussi bien de la situation après transfert que de la situation avant transfert. Pour ce faire, l'article 1^{er}, § 5bis, 3^o de l'A.R. du 25/09/1974 précise «par rapport à la situation antérieure au transfert». Une comparaison entre la situation actuelle et la situation projetée s'imposait donc, ce qui suppose de vérifier l'impact du transfert pour les habitants desservis par l'officine avant le transfert.

Lorsqu'elle examine si un transfert emporte une meilleure répartition démographique, la partie adverse ne peut donc pas se contenter de constater que la situation après transfert permettra de desservir de nouveaux habitants sans examiner la conséquence de ce transfert pour les habitants desservis par l'officine avant le transfert.

Or, en exposant que «la population à desservir passerait de 2006 à 2666 habitants selon le rapport de l'Inspection de la Pharmacie», la partie adverse se focalise exclusivement sur les prétendus gains du transfert et omet de prendre en compte les conséquences dommageables issues de ce-dernier (à savoir qu'une partie non négligeable des habitants de Lauzelle et de Wavre ne sera plus desservie ou, à tout le moins, sera moins bien desservie).

a. L'avis de la Commission d'implantation mentionne que la population desservie passerait, après transfert, «de 2006 à 2666 habitants selon le rapport de l'inspection de la pharmacie» et tient donc compte de tous les habitants de Lauzelle

(Louvain-la-Neuve) actuellement desservis (2006).

Or, il ressort du rapport du Pharmacien-inspecteur que c'est «selon la requête du demandeur» qu'après le transfert, l'officine desservirait toujours les 2006 habitants de Lauzelle actuellement desservis et qu'il y aurait 660 habitants supplémentaires. À tout le moins, cette affirmation du demandeur de transfert aurait dû être vérifiée et la détérioration de l'accès à l'officine pour les habitants actuellement desservis ou une partie de ces habitants devait être examinée et prise en compte, ce qui n'a pas été fait ou, à tout le moins, ne ressort pas de l'acte attaqué. D'ailleurs, l'avis de la Commission d'implantation ne précise pas quelle serait la «zone d'influence» prise en considération.

b. La Pharmacie de Lauzelle est l'unique pharmacie située au Nord de Louvain-la-Neuve. Elle est située dans le quartier de Lauzelle. Celle-ci occupe d'ailleurs une position centrale au sein du quartier, ce qui permet aux habitants du quartier de bénéficier d'une pharmacie de proximité.

La pharmacie de Lauzelle entend déplacer son officine de plus ou moins 500 mètres selon le rapport du Pharmacien-inspecteur; et ce, en se rapprochant vers le centre urbain. Ce qui, par conséquent, la rend moins accessible pour toute une partie des habitants du quartier de Lauzelle, qui résident en amont de l'officine projetée.

Ainsi, le transfert créerait un vide et/ou une absence de pharmacie dans ce quartier périphérique essentiellement résidentiel. L'accès aux médicaments pour les habitants de LAUZELLE serait rendu plus difficile puisqu'il leur faudra, désormais, se rendre dans la zone piétonne du centre-ville, plus éloignée.

Autant de remarques que le Pharmacien-inspecteur relève dans son rapport lorsqu'il souligne que «de plus, les 2006 habitants du quartier de Lauzelle ne bénéficieront plus de la position centrale de l'emplacement actuel. Ces habitants devront se diriger vers la place de l'Accueil qui se situe à la pointe du quartier de Lauzelle.

Les 2006 habitants du quartier de Lauzelle perdront leur pharmacie de proximité», ce qui signifie qu'une partie de ces 2006 habitants ne seront plus desservis par l'officine dans sa nouvelle implantation.

Du point de vue du lieu d'origine, cette demande de transfert ne contribue clairement pas à améliorer la répartition géographique, ni démographique des officines sur Louvain-La-Neuve.

En effet, le transfert contribuerait à augmenter la concentration des pharmacies au centre de Louvain-La-Neuve. Il en résulte que lesdites demandes ne rencontrent pas le critère de la meilleure répartition géographique fixé par l'arrêté royal du 25 septembre 1974 relatif à l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public.

La situation de ces habitants, après transfert, est donc affectée de manière manifestement négative dès lors que ces habitants subiront une détérioration de l'accès aux médicaments que leur offre l'officine avant le transfert.

c. Il y a lieu également de tenir compte des habitants de «Lauzelle-Wavre» qui ne pourront plus être desservis après le transfert.

En effet, la décision d'autoriser l'installation de l'officine de Lauzelle, en 1998, tient compte de la population de Lauzelle-Louvain-la-Neuve et des habitants de «Lauzelle-Wavre» (plus ou moins 536 habitants) qui seront desservis par cette officine.

En effet, la décision mentionne que «l'ouverture d'une officine supplémentaire peut être autorisée parce que la pharmacie la plus proche se trouve à 800 mètres de l'implantation projetée et que celle-ci couvrira les besoins d'une population de 2500 habitants;

Attendu en effet qu'en prenant le chiffre de population retenu par la demanderesse (1913) sur Lauzelle-Louvain-la-Neuve et en y ajoutant la population de

Lauzelle-Wavre (environ 536 habitants) on arrive à un total de 2449 habitants». Il en ressort donc que l'autorisation d'ouverture de l'officine a été accordée en raison, notamment, de l'accès à ladite pharmacie par les habitants de «Lauzelle-Wavre» ; ceux-ci étant considérés comme faisant partie de la population desservie par la Pharmacie de Lauzelle.

Or, l'acte attaqué n'examine même pas l'impact du transfert pour ces habitants qui ne sont même pas pris en compte.

Force est de constater qu'une fois le transfert projeté mis en œuvre, ces habitants ne seront plus desservis par ladite pharmacie qui sera située dans le centre urbain.

D'ailleurs, lorsque l'acte attaqué fait référence aux 2006 habitants actuellement desservis par l'officine de Lauzelle, il ne tient pas compte des habitants de Wavre-Lauzelle (environ 536 habitants) mais uniquement de ceux de Louvain-la-Neuve.

C'est donc à tort que la partie adverse autorise le transfert en considérant que le transfert permettrait une meilleure répartition démographique car les habitants desservis passeraient de 2006 à 2666. En effet, il faut ajouter aux 2006 habitants actuellement desservis ceux de Lauzelle-Wavre qui ne seront plus desservis après le transfert, ce qui atténue sensiblement l'apport démographique de ce transfert, au-delà des autres éléments développés ci-dessus (impact pour les habitants de Louvain-la-Neuve-Lauzelle) et ci-dessous (nouveaux habitants déjà desservis).

À tout le moins, il convenait d'examiner la situation et le sort des habitants de Wavre-Lauzelle pour décider en pleine connaissance de cause.

d. L'acte attaqué procède donc d'une erreur manifeste d'appréciation lorsqu'il est affirmé que le transfert entraînera une meilleure répartition démographique alors que, parmi les habitants de LAUZELLE et de WAVRE desservis par l'officine actuelle, certains ne seront plus desservis par la future officine ou le seront moins bien.

À tout le moins, la partie adverse a manqué à son devoir de prudence et minutie en ne tenant même pas compte de l'effet du transfert pour les habitants de Lauzelle-Louvain-La-Neuve et ceux de Lauzelle-Wavre actuellement desservis par cette officine.

À supposer que cela ait été pris en compte, *quod non*, cela ne ressort pas de la motivation de l'acte attaqué qui ne fait même pas état des habitants de Lauzelle-Wavre et qui n'examine pas les conséquences du transfert pour les habitants de Lauzelle-Louvain-Le-Neuve de sorte que cette motivation est, à tout le moins, insuffisante.

4. Prise en compte de 660 habitants desservis par l'officine après transfert

De plus, il convient de souligner que les 660 habitants supplémentaires qui seraient desservis une fois l'officine transférée le sont déjà actuellement par l'officine de la requérante.

a. En effet, l'officine projetée se rapproche à seulement 171 mètres de la pharmacie de la requérante, ce qui suffit à démontrer qu'elle ne pourrait participer à une meilleure répartition démographique dès lors que les habitants qui se rendraient dans la nouvelle pharmacie se rendaient facilement dans la pharmacie de la requérante qui les desservait de manière parfaitement satisfaisante.

À noter que le Pharmacien-inspecteur, dans son rapport, fait référence à une distance encore moindre. En effet, il énonce que «l'endroit projeté ne se situe qu'à environ 150m de la pharmacie LLN Centre Pharmaceutique».

À cet égard, il est surprenant que la partie adverse indique que «la circonstance que dans le lieu d'implantation envisagé, la population est déjà bien desservie par la pharmacie déjà implantée qui perdrait une partie de sa clientèle est dénuée de pertinence dans le cadre de l'appréciation d'une amélioration de la répartition des officines car, en cas de transfert d'officine, la perte d'une partie de la clientèle d'au

moins une autre pharmacie existante est en effet inévitable» [...].

L'objectif affirmé par la réglementation est d'éviter la surconcentration et d'assurer un équilibre dans la répartition des pharmacies d'une région déterminée.

L'arrêté royal du 25 septembre 1974 relatif à l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public expose lui-même, en son article premier, que :

«Le présent arrêté vise à organiser une répartition adéquate des officines pharmaceutiques ouvertes au public en limitant le nombre d'officines pharmaceutiques à un maximum par commune, avec des zones d'influence géographique et démographique minimales par officine pharmaceutique».

En outre, en son paragraphe 2, l'arrêté royal précité limite le nombre d'officines ouvertes au public par commune en déterminant le nombre maximal de pharmacies pouvant exister dans une zone donnée.

Il en ressort que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en refusant de tenir compte de l'établissement de la requérante dans un voisinage particulièrement proche du lieu d'implantation projeté.

À cet égard, la partie requérante ne soutient pas qu'un transfert doive être refusé pour le motif qu'il entraîne une perte de clientèle pour une pharmacie existante mais souligne qu'un transfert ne saurait entraîner une meilleure répartition démographique lorsque les seuls habitants supplémentaires qui seront desservis après le transfert sont déjà «bien» desservis par une pharmacie actuelle.

Cela vaut d'autant plus lorsque, comme en l'espèce, le transfert se fait d'une zone hautement résidentielle vers une zone de commerces et de passages.

b. D'ailleurs c'est ce que le Pharmacien-inspecteur souligne lorsqu'il énonce que :

«L'examen du tableau met en exergue que l'implantation actuelle couvre déjà les besoins d'au moins 2006 habitants. Selon la requête du demandeur, la future implantation couvrirait non seulement les besoins de ces 2006 habitants mais également ceux de 660 habitants en provenance du quartier de la Baraque. Or, les besoins de ces 660 habitants sont déjà couverts à l'heure actuelle par la pharmacie LLN Centre Pharmaceutique car l'endroit projeté ne se situe qu'à environ 150m de la pharmacie LLN Centre Pharmaceutique».

c. Ainsi, l'acte attaqué procède d'une erreur manifeste d'appréciation lorsqu'il est affirmé que le transfert entraînera une meilleure répartition démographique en raison d'une augmentation du nombre d'habitants desservis alors que cette augmentation concerne des habitants qui sont déjà desservis par une officine située à environ 171 mètres.

En effet, dès lors que les nouveaux habitants desservis par une nouvelle officine sont déjà bien desservis par une officine située à 171 mètres, on n'aperçoit pas comment cette nouvelle officine pourrait contribuer à une meilleure répartition démographique.

d. De plus, en procédant de la sorte, la partie adverse inclut la sphère d'influence de l'officine projetée des habitants dont il avait déjà été tenu compte pour l'octroi d'une autorisation antérieure, ce qui n'est pas admis.

e. Par ailleurs, la partie adverse ne vérifie donc pas si le transfert permet une meilleure répartition démographique à Louvain-la-Neuve entre les officines. En effet, elle limite son analyse à l'augmentation de la population desservie par UNE pharmacie, sans tenir compte de la population desservie par les autres officines de Louvain-la-Neuve avant et après le transfert.

f. À tout le moins, la partie adverse a manqué à son devoir de prudence et minutie en affirmant qu'il y aurait une meilleure répartition. En effet, il ressort de cette démonstration que l'existence d'une officine pharmaceutique aux abords du lieu de

transfert projeté est un élément que l'autorité, avant de prendre sa décision, doit au moins prendre en considération. L'autorité ne pouvait pas purement et simplement faire l'impasse sur cela.

Or, en disposant sommairement que l'existence d'une pharmacie antérieurement établie «est dénué de pertinence dans le cadre de l'appréciation d'une amélioration de la répartition des officines», la partie adverse annonce sans détour et de manière très claire qu'elle n'a nullement tenu compte de ce que la requérante desservait déjà ces 660 habitants.

À supposer que cela ait été pris en compte, *quod non*, cela ne ressort pas de la motivation de l'acte attaqué de sorte que cette motivation est, à tout le moins, insuffisante".

B. Mémoire en réponse

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse répond comme suit à la première branche du deuxième moyen :

- " 1. De manière liminaire, il convient de rappeler les prescriptions des §§ 5 et 5bis de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public, qui disposent, concernant les critères relatifs à la répartition des officines pharmaceutiques, comme suit :

«§ 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 littera a, b ou c du § 3, étant entièrement respectée, l'autre condition prévue au même littera le soit au moins à raison de 50%.

§ 5bis. 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 § 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 aux 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».

2. En l'espèce, le transfert d'officine sollicité par la pharmacie de Lauzelle doit s'analyser par rapport aux dispositions prévues au § 5bis, 3° de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 précité, pour un transfert, comme en l'espèce, d'une officine dans la même commune, qui ne peut être autorisé que «s'il en résulte une meilleure répartition géographique ou démographique des officines par rapport à la situation antérieure au transfert».

Sur ce point, il résulte à suffisance du dossier administratif, et plus particulièrement du rapport circonstancié établi par le Pharmacien-inspecteur le 22 décembre 2014, qu'il y a bien une amélioration, à tout le moins démographique, quant à la

répartition des officines dans l'entité de Louvain-la-Neuve, puisqu'il ressort du tableau établi par le Pharmacien-inspecteur reprenant le nombre d'habitants de la zone couverte avant transfert et après transfert, en les comptabilisant rue par rue, que ce nombre avant transfert s'élève à «2006» et que ce nombre comptabilisé en plus après transfert atteint «2006 + 660 = 2.666» [...].

Certes, l'avis du Pharmacien-inspecteur s'avère finalement négatif, dès lors qu'en l'occurrence les 660 habitants supplémentaires «sont déjà couverts à l'heure actuelle par la pharmacie LLN Centre pharmaceutique car l'endroit projeté ne se situe qu'à environ 150 mètres de la pharmacie LLN Centre pharmaceutique» [...]. Or, si ces dernières considérations sont compréhensibles quant au critère d'une meilleure répartition géographique des officines, elles n'obèrent nullement le constat de fait qu'il y a bien en l'espèce une amélioration de la situation sur le plan démographique, la zone d'influence de la pharmacie demanderesse étant amenée à couvrir un plus grand nombre d'habitants.

C'est ainsi que la Commission d'implantation a pu parfaitement considérer, sur la base de ces simples éléments de fait, qu'il y aura bien une amélioration de la répartition démographique des officines par rapport à la situation antérieure au transfert, tandis que «la circonstance que, dans le lieu d'implantation envisagé, la population est déjà bien desservie par la pharmacie déjà implantée, qui perdrait une partie de sa clientèle, est dénuée de pertinence dans le cadre de l'appréciation d'une amélioration de la répartition des officines, car, en cas de transfert d'officine, la perte d'une partie de la clientèle d'au moins une autre pharmacie existante est en effet inévitable» [...]. L'avis cite sur ce point, un arrêt de Votre Conseil d'État n° 227.791 du 23 juin 2014, auquel il convient effectivement de se référer (arrêt d'annulation, sur avis conforme de Monsieur le Premier auditeur M. AMELYNCK, 23 juin 2014, n° 227.791, Multipharma).

En tout état de cause, il ressort de ces éléments que la Commission d'implantation n'a commis aucune erreur - et assurément aucune erreur «manifeste» -, pour la simple et unique raison qu'elle n'aurait pas suffisamment pris en compte le rapprochement de la pharmacie demanderesse de celle de la partie requérante.

Enfin, s'agissant des griefs de la requérante quant au devoir de minutie, il suffit de constater que l'avis de la Commission n'a pas suivi l'avis antérieur du Pharmacien-inspecteur, ainsi que celui de l'Administrateur général de l'AFMPS, faisant précisément preuve, en l'occurrence, de l'exercice de son devoir de minutie, en analysant tant les éléments et arguments contenus dans les lettres de réclamation de la partie requérante, que ceux avancés dans les notes produites au nom de la pharmacie demanderesse".

C. Mémoire en intervention

L'intervenante fait valoir ce qui suit relativement à la première branche du deuxième moyen :

- " D'emblée, on rappellera que la demande de transfert formulée par la SPRL Pharmacie de Lauzelle se fonde sur l'article 1^{er}, § 5bis, 3° de l'arrêté royal du 25 septembre 1974.

Votre Conseil, dans un arrêt n° 219.270 du 8 mai 2012, s'est prononcé sur les conditions d'application de cet article et a considéré que :

«Il suffit, pour une application correcte de l'article 1 § 5bis 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 (...). Dans l'exercice de ce pouvoir, seule une erreur manifeste pourrait conduire à considérer que l'autorité a commis un excès de pouvoir».

Il ressort également de cet article que l'éventuelle amélioration liée à la demande de transfert doit s'apprécier par rapport à la situation antérieure au transfert.

En l'espèce, sur base de l'avis rédigé par le Pharmacien-inspecteur, la Commission d'implantation a estimé que la demande de transfert contribuerait à améliorer la répartition démographique des officines puisque la population à desservir passerait de 2006 à 2666.

Ce constat résulte bien, contrairement à ce que soutient la partie requérante, d'un examen «avant et après» du transfert sur base duquel, une opération de comparaison permet de considérer que le transfert améliorerait, sur le plan démographique, la répartition des officines.

Dans le cadre de son examen, la partie adverse a également tenu compte du rapprochement de la pharmacie de la partie requérante avec celle de la partie intervenante et a renvoyé à l'arrêt de Votre Conseil du 23 juin 2014, n° 227.791, auquel il convient de se référer.

Pour rappel, la motivation de l'avis de la Commission se lit comme suit :

«Attendu que la première demande contribuera à améliorer la répartition démographique des officines par rapport à la situation antérieure au transfert puisque la population à desservir passerait de 2006 à 2666 habitants selon le rapport de l'Inspection de la Pharmacie;

Attendu que la circonstance que dans le lieu d'implantation envisagé, la population est déjà bien desservie par la pharmacie déjà implantée qui perdrait une partie de sa clientèle est dénué de pertinence dans le cadre de l'appréciation d'une amélioration de la répartition des officines car, en cas de transfert d'officine, la perte d'une partie de clientèle d'au moins une autre pharmacie existante est en effet inévitable (Comp : Conseil d'État, arrêt n°227.791 du 23 juin 2014);».

Du reste, c'est en vain que la partie requérante fait grief à la partie adverse de ne pas avoir mentionné d'argument d'ordre géographique à la page 23 de sa requête, à partir du moment où la constatation d'une meilleure répartition démographique suffit, conformément au prescrit de l'article 1^{er}, § 5bis, 3°.

La partie adverse n'a commis aucune erreur manifeste d'appréciation".

D. Mémoire en réplique

Dans son mémoire en réplique, la requérante fait valoir ce qui suit :

- " La partie adverse continue de se fonder sur les chiffres compris dans l'avis du Pharmacien-inspecteur pour justifier sa décision et soutenir qu'il y aurait une meilleure répartition démographique alors que le Pharmacien-inspecteur remet un avis défavorable et s'écarte expressément de ces chiffres auxquels se réfère la partie adverse.

En effet, il souligne que parmi les 2006 habitants actuellement desservis qui sont pris en considération, certains seront moins bien desservis et que les 660 nouveaux habitants sont déjà desservis par l'officine de la requérante située à seulement 170 mètres de la future officine.

De plus, les chiffres sur lesquels se fonde la partie adverse pour justifier sa décision ne sont pas ceux du Pharmacien-inspecteur mais ceux du demandeur. L'avis mentionne bien, avant de reprendre et de s'écarter de ces chiffres pour s'opposer à la demande : «selon la requête du demandeur».

1. La partie adverse et la partie intervenante ne répondent pas à l'argument de la partie requérante selon lequel le transfert litigieux entraînera un impact négatif pour les habitants actuellement desservis de sorte que c'est à tort que la partie adverse a, dans l'acte attaqué, tenu compte indistinctement et sans aucun examen de tous ces habitants pour justifier le transfert.

Cela avait également été mis en lumière par le Pharmacien-inspecteur dans son

avis défavorable et par la partie requérante dans ses courriers.

En cela l'acte est irrégulier dès lors qu'il résulte d'une erreur manifeste d'appréciation car la partie adverse tient compte de tous les habitants desservis avant le transfert pour les intégrer dans la population desservie après le transfert alors que certains seront moins bien desservis, voire ne seront plus desservis par cette officine.

À tout le moins, la partie adverse a manqué à son devoir de minutie en n'examinant même pas cet élément alors qu'il était mis en lumière dans l'avis du Pharmacien-inspecteur.

Si un examen a été fait à cet égard, *quod non*, cela ne ressort pas de la motivation formelle de l'acte attaqué.

2. De plus, c'est à tort que la partie adverse affirme qu'il pouvait être tenu compte des 660 habitants supplémentaires pour justifier l'autorisation du transfert.

La partie adverse affirme à cet égard que la «zone d'influence de la pharmacie de la demanderesse étant amenée à couvrir un plus grand nombre d'habitants».

a. Elle semble perdre de vue que la condition relative à l'aspect démographique ne peut être appréciée exclusivement sous l'angle de la nouvelle officine et de sa zone d'influence, indépendamment des autres officines existantes.

En effet, la condition vise bien la «répartition démographique» de sorte que cela ne peut être réduit à une «zone d'influence» de la nouvelle officine.

Et pour cause, l'objectif de la réglementation est bien de «limiter le nombre d'officines par zone et d'inciter à l'ouverture de pharmacies dans des zones moins desservies».

C'est dans ce sens que, dans son avis défavorable, le Pharmacien-inspecteur refuse de limiter l'examen du critère de la répartition démographique à un examen de «l'élargissement de la zone d'influence» de l'officine.

1°. Cela impliquait nécessairement d'examiner la répartition démographique entre les deux officines, avant et après le transfert afin de vérifier si le transfert entraînait une amélioration ou non de cette répartition.

Tel n'est pas le cas dès lors que le transfert a pour effet de diminuer les habitants desservis par la requérante et de créer une disparité dans la répartition entre ces officines :

Avant le transfert :

- Lauzelle : 2.006 habitants (selon le Pharmacien-inspecteur) ;

- ESOPE : 1.836 (centre) + 422 (Baraque) = 2.258 habitants (voy. annexe)

Après le transfert :

- Lauzelle : 2.660 habitants (selon le Pharmacien-inspecteur) ;

- ESOPE : 2.258 - 660 = 1.598 habitants.

En d'autres termes, la différence entre la population desservie par ces officines passe de 252 habitants à 662 habitants ce qui a nécessairement pour effet de rompre l'équilibre dans la répartition démographique entre officines.

2°. Cela impliquait également de vérifier si le transfert emporte une amélioration de l'accès aux médicaments pour la population qui réside dans cette zone d'influence, par rapport à la situation existante.

Cela impliquait de vérifier si les 660 nouveaux habitants seront effectivement mieux desservis, ce qui n'est manifestement pas le cas dès lors qu'ils sont déjà desservis par une officine située à seulement 170 mètres de la future officine.

En outre, le rapprochement de quelques mètres, pour ces habitants, d'une officine ne pourrait compenser l'éloignement de plusieurs centaines de mètres des habitants desservis par l'officine de la partie intervenante avant le transfert.

En cela également, l'acte est irrégulier dès lors qu'il résulte d'une erreur manifeste d'appréciation et que son motif n'est pas admissible.

En effet, l'autorisation de transfert est formellement motivée par l'augmentation de la population desservie par 660 habitants alors que ces habitants sont déjà

actuellement desservis par une officine située à seulement 170 mètres de sorte qu'il n'y pas d'amélioration de la répartition démographique, bien que la zone d'influence de la nouvelle officine puisse être plus étendue que celle de l'actuelle officine.

b. L'acte attaqué fait également apparaître un manquement au devoir de minutie ou, à tout le moins, aux exigences de motivation formelle.

En effet, la partie adverse se contente d'affirmer que le fait que la nouvelle officine entraîne une «diminution de la clientèle» d'une pharmacie existante est sans incidence.

Elle n'examine même pas si cela n'a pas, en l'espèce, eu égard à la proximité des officines, une incidence sur le critère de la répartition démographique, comme cela est relevé par le Pharmacien-inspecteur dans son avis.

En réalité, la partie adverse contourne la question. En effet, il ne s'agit pas de savoir si un transfert a pour effet de diminuer la clientèle d'une officine existante mais de vérifier si le transfert permet, pour cette clientèle, d'améliorer effectivement l'accès aux soins.

Tel n'est manifestement pas le cas en l'espèce, vu la proximité des officines et vu la détérioration de l'accès aux médicaments pour les habitants actuellement desservis".

E. Dernier mémoire de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, la partie adverse ne fait pas état d'éléments se rapportant plus particulièrement à la première branche du deuxième moyen.

F. Dernier mémoire de la partie intervenante

S'agissant de la première branche du deuxième moyen, la partie intervenante fait valoir les observations suivantes :

- " Il convient de rappeler que l'acte attaqué est motivé comme suit :
«Attendu que la première demande contribuera à améliorer la répartition démographique des officines par rapport à la situation antérieure au transfert puisque la population à desservir passerait de 2006 à 2666 habitants selon le rapport de l'Inspection de la Pharmacie;
Attendu que la circonstance que dans le lieu d'implantation envisagé, la population est déjà bien desservie par la pharmacie déjà implantée qui perdrait une partie de sa clientèle est dénué de pertinence dans le cadre de l'appréciation d'une amélioration de la répartition des officines car, en cas de transfert d'officine, la perte d'une partie de clientèle d'au moins une autre pharmacie existante est en effet inévitable (Comp : Conseil d'État, arrêt n° 227.791 du 23 juin 2014);».
Si, effectivement, le Pharmacien-inspecteur a émis un avis défavorable, il n'a nullement remis en cause les chiffres fournis par la partie intervenante mais a considéré que la couverture des besoins de 660 habitants supplémentaires ne pouvait être retenue comme permettant de constater que le transfert solliciterait contribuerait à une meilleure répartition démographique des officines pharmaceutiques.
La conclusion de son avis se lit comme suit :
«En conclusion : le critère de meilleure répartition démographique basé sur l'élargissement de la zone d'influence de la future implantation aux 660 habitants

du quartier de la Baraque ne peut être retenu compte tenu de la proximité à moins de 150 m de la Pharmacie LLN Centre Pharmaceutique qui couvre également les besoins de ces 660 habitants».

Contrairement à ce que relève Madame l'Auditeur, la motivation de l'avis de la Commission d'implantation permet de comprendre pourquoi celle-ci s'écarte de l'avis du Pharmacien-inspecteur puisqu'elle a, d'une part, estimé, sur base des chiffres qui lui étaient soumis que le transfert sollicité contribuerait à une meilleure répartition démographique des officines et d'autre part, exposé, sur base des enseignements récents de Votre Conseil, que la perte d'une partie de clientèle est un effet inévitable en cas de transfert d'une officine.

Il en résulte que la partie adverse a bien analysé l'impact du transfert sollicité et n'a commis aucune erreur manifeste d'appréciation".

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

Tel qu'applicable en l'espèce, l'article 1^{er}, § 5bis, 3°, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public, dont il a été fait application par la partie adverse pour accorder l'autorisation de transfert sollicitée, est libellé comme suit :

" Le transfert d'une officine existante peut être autorisé :

[...]

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".

Si, dans la mise en œuvre de cette disposition, l'autorité dispose d'un important pouvoir d'appréciation dans l'exercice duquel seule une erreur manifeste est constitutive d'excès de pouvoir, elle doit faire preuve de minutie dans la prise en considération des données qui la détermineront à constater ou exclure une meilleure répartition géographique ou démographique des officines.

Par ailleurs, le constat, à poser par l'autorité, d'une meilleure répartition géographique ou démographique requiert que cette autorité prenne en considération tous les éléments susceptibles d'établir ou, au contraire, de démentir la meilleure répartition entraînée par le transfert sollicité et que, si elle a égard, pour fonder ce constat, aux seuls éléments avancés par le demandeur d'autorisation, elle prenne soin de les vérifier.

En l'espèce, l'avis favorable de la Commission d'implantation des officines pharmaceutiques, donné le 15 septembre 2015 et auquel déclare se rallier l'acte attaqué, est motivé comme suit :

" Attendu que la première demande contribuera à améliorer la répartition

démographique des officines par rapport à la situation antérieure au transfert puisque la population à desservir passerait de 2006 à 2666 habitants selon le rapport de l'Inspection de la Pharmacie;

Attendu que la circonstance que dans le lieu d'implantation envisagé, la population est déjà bien desservie par la pharmacie déjà implantée qui perdrait une partie de sa clientèle est dénuée de pertinence dans le cadre de l'appréciation d'une amélioration de la répartition des officines car, en cas de transfert d'officine, la perte d'une partie de la clientèle d'au moins une autre pharmacie existante est en effet inévitable (Comp : Conseil d'État, arrêt n° 227.791 du 23 juin 2014);

Attendu qu'il n'y a pas lieu de prendre en considération le critère de l'amélioration de la répartition géographique des officines puisque le texte de l'article 1^{er}, § 5bis, 3°, de l'AR du 25/09/1974 n'exige pas que, du transfert, résulte une meilleure répartition géographique ET démographique, un seul critère étant suffisant.

Attendu que pour les mêmes motifs, il conviendrait de donner un avis favorable au transfert de 400 mètres sollicité par la seconde demanderesse, SPRL Pharmacie du Blocry, pour sa future implantation au sein de la même entité d'Ottignies-Louvain-la-Neuve dont la population à desservir passerait de 2.204 à 2.384 habitants selon le rapport de l'Inspection de la Pharmacie".

La référence au "rapport de l'Inspection de la Pharmacie", que contient cette motivation, laisse entendre que les données démographiques sur lesquelles la Commission prend appui sont celles qu'avait retenues, aux termes de son avis donné le 22 décembre 2014, l'Inspecteur de la Pharmacie. Or, tel n'est pas le cas. Il apparaît, en effet, à la lecture de cet avis du 22 décembre 2014, que ces données démographiques sont celles qu'avait avancées la PHARMACIE DE LAUZELLE, mais que le Pharmacien-inspecteur n'a toutefois pas faites siennes et auxquelles il n'en a d'ailleurs pas substitué d'autres. Ce motif de l'avis de la Commission d'implantation étant manifestement inexact, la motivation de celui-ci ne peut être considérée comme adéquate.

Dans le même ordre d'idées, et contrairement à ce que semble laisser entendre l'intervenante dans son mémoire en intervention, la seule référence à l'évolution du chiffre de la population à desservir (de 2006 à 2666 personnes) ne permet pas de traduire un constat d'amélioration démographique qu'aurait posé la Commission d'implantation au terme d'un examen "avant et après", dès lors qu'un tel examen – s'il avait été effectué – aurait dû tenir compte de la partie de population initialement desservie par la PHARMACIE DE LAUZELLE et qui – à la suite du transfert envisagé – serait moins bien (voire plus du tout) desservie. En négligeant cette donnée, la partie adverse n'a pas – quoi que soutienne l'intervenante dans son dernier mémoire – "bien analysé l'impact du transfert sollicité".

Enfin, et comme le soutient la requérante en page 22 de sa requête, l'affirmation du demandeur d'autorisation relative aux données démographiques reprises par la Commission d'implantation de la façon qui vient d'être indiquée, aurait

dû être vérifiée. Or, il ne ressort ni de l'avis du 15 septembre 2015, ni d'aucune pièce du dossier administratif que la Commission aurait procédé à une telle vérification.

Dans ces circonstances, force est de constater qu'à défaut de procéder aux vérifications, examen et analyse requis, la partie adverse a, en adoptant l'acte attaqué motivé par référence à l'avis de la Commission d'implantation, manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 1^{er}, § 5bis, 3°, précité, et a, en conséquence, violé cette disposition.

Le moyen est fondé en sa première branche.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèses des parties

A. Requête

La requérante soulève un troisième moyen, qu'elle formule comme suit :

- " MOYEN PRIS de la violation de :
- L'arrêté royal du 25 septembre 1974, notamment de ses articles 6,7 et 8;
 - Les principes de bonne administration, en ce compris le devoir de prudence et de minutie;
 - La loi sur 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, notamment de ses articles 2 et 3.

EN CE QUE l'acte attaqué est motivé par référence à l'avis de l'AFMPS et que la motivation de l'avis de l'AFMPS se limite à mentionner que :

«Attendu que la première demande (celle de la Pharmacie de Lauzelle) contribuera à améliorer la répartition démographique des officines par rapport à la situation antérieure au transfert puisque la population à desservir passerait de 2006 à 2666 habitants selon le rapport de l'Inspection de la Pharmacie;

Attendu que la circonstance que dans le lieu d'implantation envisagé, la population est déjà bien desservie par la pharmacie déjà implantée qui perdrait une partie de sa clientèle est dénuée de pertinence dans le cadre de l'appréciation d'une amélioration de la répartition des officines car, en cas de transfert d'officine, la perte d'une partie de la clientèle d'au moins une autre pharmacie existante est en effet inévitable (Comp : Conseil d'État, arrêt n° 227.791 du 23 juin 2014);

Attendu qu'il n'y a pas lieu de prendre en considération le critère de l'amélioration de la répartition géographique des officines puisque le texte de l'article 1^{er}, § 5bis, 3°, de l'AR du 25/09/1974 n'exige pas que, du transfert, résulte une meilleure répartition géographique ET démographique, un seul critère étant suffisant».

ALORS QUE

Première branche :

Cette motivation ne rencontre pas les arguments formulés par la requérante, ni les avis défavorables, en ce compris celui circonstancié du Pharmacien-inspecteur et celui de l'Administrateur général de l'AFMPS et ne répond pas à l'exigence de

motivation renforcée qui s'impose lorsque l'avis circonstancié d'organes consultatifs impartiaux n'est pas suivi.

Deuxième branche :

Il ressort de l'acte attaqué que la partie adverse tire des enseignements inexacts de l'avis du Pharmacien-inspecteur car elle ne tient compte que partiellement de cet avis et passe sous silence que l'avis est négatif.

Article 2. Développement du moyen (en ses deux branches)

Une autorité peut motiver sa décision en se référant à un avis émanant d'un organe consultatif au cours de la procédure, à condition que l'avis auquel l'autorité se réfère soit annexé ou intégré dans l'acte administratif et qu'il soit lui-même valablement motivé.

En l'espèce, il convient donc de vérifier si l'avis de la Commission d'implantation est suffisamment motivé dès lors qu'il constitue l'unique motivation de l'acte attaqué.

1. L'article 7 de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 prévoit que :
«Avant de soumettre la demande d'autorisation à l'examen de la Commission d'implantation, (le secrétariat) recueille l'avis des instances suivantes :

- a) du Gouverneur de la Province;
 - b) de la Commission médicale du ressort;
 - c) du fonctionnaire, visé à l'arrêté royal du 17 décembre 2008 relatif à la surveillance à exercer par l'Agence fédérale des Médicaments et des Produits de santé;
 - d) des organisations professionnelles pharmaceutiques les plus représentatives.
- Elles donnent leur avis dans les soixante jours de la notification de la demande. Si l'avis n'est pas donné dans ce délai, il est réputé favorable. ».

L'article 8 prévoit que l'administrateur général de l'AFMPS clôture le dossier avec un rapport soumis à la Commission d'implantation.

2. Tout acte administratif doit faire l'objet d'une motivation formelle. Pour ce faire, l'autorité doit faire mention, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cela suppose que l'acte fasse référence aux avis rendus et, plus particulièrement, aux éléments ayant conduit à rendre des avis défavorables à l'encontre desquels va l'autorité administrative.

Votre Conseil juge que «l'analyse de la motivation de l'acte attaqué doit se faire à la lumière de l'ensemble du dossier et, plus particulièrement, des propositions, décisions, avis et rapport qui l'ont précédé».

D'ailleurs, lorsqu'une autorité décide d'aller à l'encontre de plusieurs avis d'instances qui doivent être consultées, elle est soumise à un devoir de motivation renforcée. Votre Conseil juge d'ailleurs que : «Lorsqu'une autorité administrative s'écarte des avis recueillis dans le cours de la procédure, elle doit s'en justifier dans la motivation formelle de la décision adoptée» et procéder à une «motivation spéciale». Il s'agit d'une jurisprudence bien établie : «Tout acte administratif qui s'écarte d'avis ou qui opère un revirement par rapport à une décision antérieure, doit, eu égard à la loi du 29 juillet 1991, faire l'objet d'une motivation renforcée sur ce point».

3. Les instances suivantes ont rendu un avis négatif sur la demande de transfert :

- L'OPHACO;
- Le Pharmacien-inspecteur ;
- La Commission médicale du Brabant d'expression française ;
- L'administrateur général de l'Agence Fédérale des Médicaments, et des Produits de Santé.

Sauf à vider de toute utilité la consultation obligatoire de ces organes, la partie

adverse devait, à tout le moins, prendre connaissance de ces avis et en tenir compte.

4. Concernant l'avis de l'Inspecteur pharmacien, une attention toute particulière s'imposait eu égard à la précision et à l'impartialité de cet avis. On soulignera également l'importance du rapport de l'Administrateur général de l'AFMPS qui clôturait l'instruction.

En effet, conformément à la jurisprudence de Votre Conseil, l'avis du Pharmacien-inspecteur présente une importance particulière et ce, d'autant plus lorsqu'il est le plus précis.

À cet égard, Votre Conseil souligne que, contrairement à d'autres organes, tels que l'Association pharmaceutique belge - seul organe, avec la Commission d'implantation, à avoir donné un avis favorable au projet de transfert -, le Pharmacien-inspecteur peut se prévaloir d'une position impartiale et neutre.

Or, malgré l'importance de l'avis défavorable impartial et précis du Pharmacien-inspecteur, la Commission d'implantation a émis un avis favorable auquel la partie adverse s'est référée, sans expliquer, ni motiver les raisons pour lesquelles elle s'en écarte.

De plus, cet avis défavorable est renforcé, par d'autres avis défavorables dont celui de l'Administrateur général de l'AFMPS.

Sans qu'il soit nécessaire que la motivation formelle rencontre point par point l'ensemble des éléments de ces avis, elle devait, à tout le moins, permettre de constater qu'ils ont été pris en considération dans leur entièreté et de comprendre les raisons ayant conduit la Commission et la partie adverse à s'en écarter.

Or, la motivation de l'acte attaqué, c'est-à-dire l'avis de la Commission d'implantation auquel l'acte se réfère, fait apparaître que ces avis n'auraient été que partiellement et erronément pris en compte (a) et ne rencontrent que de manière largement insuffisante le contenu de ces avis (b).

a. Dans son avis, la Commission d'implantation se réfère explicitement au rapport du Pharmacien-inspecteur. L'AFMPS confirme donc toute l'importance du rapport du Pharmacien-inspecteur.

Toutefois, elle n'en tient compte que de manière partielle et en tire des enseignements erronés.

En effet, l'avis de la Commission mentionne que :

«Attendu que la première demande (celle de la Pharmacie de Lauzelle) contribuera à améliorer la répartition démographique des officines par rapport à la situation antérieure au transfert puisque la population à desservir passerait de 2006 à 2666 habitants selon le rapport de l'Inspection de la Pharmacie».

Or :

- Le rapport du Pharmacien-inspecteur n'indique pas que, selon le Pharmacien-inspecteur, le nombre de 2006 habitants actuellement desservis sera toujours desservis et augmentés de 660 habitants après le transfert mais qu'il s'agit d'affirmations du demandeur de transfert;

- De plus, l'avis fait fi de la suite du rapport du Pharmacien-inspecteur qui souligne que :

«L'examen du tableau met en exergue que l'implantation actuelle couvre déjà les besoins d'au moins 2006 habitants. Selon la requête du demandeur, la future implantation couvrirait non seulement les besoins de ces 2006 habitants mais également ceux de 660 habitants en provenance du quartier de la Baraque. Or les besoins de ces 660 habitants sont déjà couverts à l'heure actuelle par la pharmacie LLN Centre Pharmaceutique car l'endroit projeté ne se situe qu'à environ 150m de la pharmacie LLN Centre Pharmaceutique.

De plus, les 2006 habitants du quartier de Lauzelle ne bénéficieront plus de la position centrale de l'emplacement actuel. Ces habitants devront se diriger vers la place de l'Accueil qui se situe à la pointe du quartier de Lauzelle.

Les 2006 habitants du quartier de Lauzelle perdront leur pharmacie de proximité.

C'est par ailleurs pour répondre à leurs besoins que la pharmacie de Lauzelle a obtenu son autorisation d'implantation actuelle.

L'endroit projeté vise surtout la clientèle qui fréquente les commerces de la Place de l'Accueil et le complexe commercial de l'Esplanade ainsi que le flux des usagers de la gare ferroviaire toute proche. Les besoins de cette clientèle sont par ailleurs déjà couverts par la pharmacie LLN Centre Pharmaceutique.

En conclusion : le critère de meilleure répartition démographique basé sur l'élargissement de la zone d'influence de la future implantation aux 660 habitants du quartier de la Baraque ne peut être retenu compte tenu de la proximité à moins de 150m de la pharmacie LLN Centre Pharmaceutique qui couvre également les besoins de ces 660 habitants.

Avis défavorable».

b. À tout le moins, si l'avis du Pharmacien-inspecteur a été pris en considération dans son ensemble, cela ne ressort pas de la motivation formelle de l'acte attaqué qui ne précise pas :

- Quelle est l'appréciation de la partie adverse par rapport au fait qu'il n'y a pas d'amélioration de la répartition démographique dès lors que les nouveaux habitants desservis après le transfert sont déjà bien desservis avant celui-ci ;

- Quelle est l'appréciation de la partie adverse par rapport aux conséquences du transfert pour la population de Lauzelle desservie par la pharmacie dans sa localisation actuelle ;

- Quelle est l'appréciation de la partie adverse par rapport au transfert d'une officine d'une zone résidentielle vers une zone de commerces et de passage.

La motivation sur base de laquelle la décision a été prise n'explique en rien pourquoi elle prend une décision à contre-courant de presque tous les avis émis dans le cadre de la procédure. Elle se contente d'arguments sommaires et fait mention du rapport du Pharmacien-inspecteur, sans toutefois expliciter les raisons qui la poussent à prendre une décision opposée à ce rapport.

De la sorte, il en ressort que la motivation de la Commission d'implantation ne rencontre pas les avis contraires formulés antérieurement par plusieurs organes consultatifs dans le cadre de la procédure. Plus particulièrement, il n'est pas possible de comprendre pourquoi les arguments du Pharmacien-inspecteur ont été écartés. Partant, la motivation de l'avis sur lequel se base et auquel se range l'acte attaqué fait défaut.

Si une autorité administrative ne doit pas forcément rencontrer tous les éléments d'un avis dont elle s'écarte, elle ne peut pas pour autant ne rencontrer aucun de ces éléments et ce d'autant plus lorsqu'elle s'écarte de 4 avis obligatoires.

De plus, la partie adverse ne répond en rien aux arguments formulés par la requérante dans ses courriers. On n'aperçoit pas quelle serait l'utilité d'informer les personnes intéressées d'une demande de transfert qui risque de leur porter préjudice si on ne tient même pas compte des arguments qu'elles formulent par écrit et en temps utile.

L'acte attaqué viole donc :

- Les articles 7 et 8 de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, dès lors que la partie adverse ne tient pas compte des avis et rapports défavorables rendus en application de cette disposition ou en tient compte partiellement et de manière erronée ;

- L'article 6 de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 dès lors que les arguments formulés par une personne intéressée et informée conformément à cette disposition ne sont pas pris en compte ce qui fait perdre toute utilité à l'information prévue par cette disposition ;

- Le devoir de prudence et de minutie, dès lors que la partie adverse n'a pas tenu compte, lors de la préparation de l'acte attaqué, du contenu des arguments de la requérante et des avis défavorables ou n'en a tenu compte que de manière partielle et erronée ;

- Les exigences de motivation formelle inscrites dans la Loi du 29 juillet 1991,

notamment ses articles 2 et 3, dès lors qu'il ne ressort pas de l'acte attaqué que les arguments de la requérante auraient été examinés, ni que les avis défavorables auraient été pris en compte et que la motivation formelle ne rencontre pas les éléments de ces avis défavorables, notamment de l'avis circonstancié du Pharmacien-inspecteur".

B. Mémoire en réponse

La partie adverse répond comme suit à ce moyen :

- " La partie adverse entend se référer, pour l'essentiel, aux éléments et arguments déjà exposés ci-avant, tendant à démontrer qu'elle a bien exercé, *in concreto*, son devoir de minutie, en prenant en compte tous les avis et réclamations qui lui sont parvenus dans ce dossier.

Plus particulièrement, il est incorrect de reprocher à la partie adverse, comme le fait la requérante, de considérer qu'elle n'aurait pas pris connaissance des divers avis négatifs délivrés dans le cours de la procédure administrative et n'en aurait tenu nul compte (requête précitée, p. 30), alors qu'il ressort du dossier, qu'au contraire, tous ces avis figuraient bien au dossier qui a été soumis à l'appréciation de la Commission et qu'elle a parfaitement pu en prendre connaissance dans le cadre de son avis final. Il faut admettre, à cet égard, que ce n'est pas parce qu'elle n'a pas suivi ces avis (qui n'étaient, au demeurant, pas tous négatifs), qu'il y aurait eu, *ipso facto*, une violation des dispositions légales invoquées au moyen ou des principes de bonne administration et, plus particulièrement, du devoir de minutie en l'espèce.

Il a déjà été jugé par Votre Conseil d'État, que «la partie adverse a statué sur la base de l'avis de la Commission d'implantation, lequel renvoie formellement aux avis des instances précédentes. Elle pouvait dès lors se limiter à se référer à cet avis dans la motivation de sa décision, sans devoir nécessairement rencontrer les avis contraires formulés par des instances consultatives antérieurement à celui de la Commission d'implantation. Dès lors que l'avis de cette Commission, auquel se réfère l'acte attaqué, permet de comprendre les motifs de la décision querellée, les obligations de la partie adverse en matière de motivation formelle ne lui imposaient pas de répondre, de surcroît, à chacun des avis consultatifs antérieurs» (CE. 26 mai 2015, Sprl Pharmacie Haegeman, n° 231.329 ; [...])".

C. Mémoire en intervention

La partie intervenante fait valoir ce qui suit sur le troisième moyen :

- " Votre Conseil a, à cet égard, rendu plusieurs arrêt considérant, en ce qui concerne la motivation de la décision que :

«Dès lors que, selon la procédure d'examen fixée par l'arrêté royal du 25 septembre 1974, c'est sur base de l'avis de la Commission d'implantation que l'autorité décide, il ne peut être reproché à celle-ci ni de ne pas avoir mentionné les avis antérieurs qui sont eux-mêmes préalables à cet avis ni de ne pas les avoir rencontrés dans la motivation de sa décision».

En l'espèce, il doit être constaté que la partie ne conteste pas que les divers avis requis par la réglementation aient été recueillis et figuraient au dossier administratif soumis à la Commission d'implantation, laquelle a pu en prendre connaissance et en tenir compte.

En effet, ces avis ont été examinés et sont visés dans le cadre de la décision rendue

en date du 25 novembre 2015.

En outre, il convient d'insister sur le fait que la Commission a motivé adéquatement son avis en constatant, d'une part, que la demande de transfert contribuera à améliorer la répartition démographique des officines eu égard au fait que la population à desservir augmenterait, en précisant, en réponse à l'Avis du Pharmacien-inspecteur, que la circonstance que dans le lieu d'implantation visée, la population est déjà bien desservie n'est pas relevante puisque le transfert d'une officine implique forcément la perte d'une partie de clientèle d'une autre officine. Partant, le moyen doit être considéré comme non fondé".

D. Mémoire en réplique

La requérante formule les observations suivantes :

- " Trois avis défavorables au transfert de l'officine ont été rendus, notamment par le Pharmacien-inspecteur et l'administrateur général, de sorte que la décision attaquée devait, d'une part, faire apparaître que ces avis ont été pris en considération (1) et, d'autre part, répondre, à tout le moins en partie, aux arguments des avis dont elle décide de s'écarter conformément à l'exigence de motivation formelle, voire de motivation renforcée (2).

Il en va de même des arguments avancés par la partie requérante dans ses différents courriers.

1. Votre Conseil estime que le principe de minutie «oblige l'autorité à procéder à une recherche minutieuse des faits, à récolter les renseignements nécessaires à la prise de décision et à prendre en considération tous les éléments du dossier, afin qu'elle puisse prendre sa décision en pleine connaissance de cause et après avoir raisonnablement apprécié tous les éléments utiles à la résolution du cas d'espèce».

a. Or, dans son mémoire en réponse (p. 16), la partie adverse soutient uniquement que la Commission «a parfaitement pu prendre connaissance» [...] du dossier dans lequel figurent les avis.

Toutefois, la question n'est pas de savoir si la Commission d'implantation a «pu en prendre connaissance dans le cadre de son avis final» mais bien de savoir si elle en a effectivement pris connaissance et surtout si elle en a tenu compte dans son avis.

b. Il ne ressort pas de l'avis de la Commission d'implantation auquel se réfère l'acte attaqué que les avis préalables défavorables auraient été pris en considération.

Il fait uniquement écho à l'existence d'avis pris en application de l'article 7 de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 sans en citer ou détailler aucun, ni même en préciser la conclusion.

Par conséquent, à la lecture de cet avis, rien ne laisse penser que la Commission a, dans les faits, pris en considération les avis et en a tenu compte.

Au contraire, la partie adverse ne répond pas à ces avis (voy. ci-dessous), même partiellement, ce qui fait apparaître qu'ils n'ont pas été pris en considération.

2. La doctrine majoritaire s'accorde à dire qu'une motivation renforcée est nécessaire lorsqu'une décision s'écarte d'avis préalables :

a. À cet égard, le Professeur David Renders considère que «l'autorité compétente peut s'écarter d'un avis simple - par nature non contraignant -, «pour autant qu'elle adopte une motivation adéquate en droit et fait», soit une motivation qui explique pourquoi l'autorité se départit de l'avis exprimé». Le Professeur Patrick Goffaux, allant dans le même sens, écrit que le destinataire de l'avis «devra néanmoins indiquer dans la motivation formelle de son acte les raisons pour lesquelles il a

décidé de s'écarter de l'avis (...)».

J. SALMON, J. JAUMOTTE et E. THIBAUT écrivent, sur la base de la jurisprudence de Votre Conseil, que : «lorsque l'autorité administrative entend s'éloigner des avis recueillis, même sans y avoir été contrainte, ou sollicités par l'administré, elle doit motiver formellement la décision individuelle sur ce point. D'ailleurs, la jurisprudence de votre Conseil considère que : «Lorsqu'une autorité administrative s'écarter des avis recueillis dans le cours de la procédure, elle doit s'en justifier dans la motivation formelle de la décision adoptée» et procéder à une «motivation spéciale». Il s'agit d'une jurisprudence bien établie : «Tout acte administratif qui s'écarter d'avis ou qui opère un revirement par rapport à une décision antérieure doit, eu égard à la loi du 29 Juillet 1991, faire l'objet d'une motivation renforcée sur ce point».

b. Dans le cadre du présent litige, l'acte attaqué ne répond pas à cette exigence de motivation renforcée.

En effet, il ne répond pas aux arguments développés dans ces avis qui conduisent au rejet de la demande de transfert.

Par exemple la partie adverse n'a pas tenu compte dans sa décision de certains éléments pertinents soulevés par le Pharmacien-inspecteur dans son avis défavorable :

Ce dernier a estimé que les 660 potentiels nouveaux clients de la pharmacie ont déjà leurs besoins couverts par la partie requérante, située à seulement 170 mètres. Comme le souligne la partie intervenante (mémoire, p.15), le Pharmacien-inspecteur «fait valoir que les besoins de la patientèle à l'endroit projeté étaient déjà couverts» par l'officine de la requérante.

L'acte attaqué ne tient pas correctement compte de cet aspect.

En effet, il se contente d'affirmer qu'une perte de clientèle pour une pharmacie existante serait sans incidence sur l'autorisation du transfert. Cela ne répond pas au constat du Pharmacien-inspecteur.

En effet, comme susmentionné, le Pharmacien-inspecteur n'a pas objecté à la demande que la requérante perdrait une partie de sa clientèle mais a souligné qu'il n'y aurait pas d'amélioration de la répartition démographique dès lors que les besoins de ces habitants sont déjà entièrement rencontrés par une officine située à seulement 170 mètres.

Il souligne également que les 2.006 habitants de Lauzelle seront moins bien desservis qu'auparavant car ils ont perdu «leur pharmacie de proximité».

L'acte attaqué fait pourtant abstraction de cet aspect essentiel qui est en défaveur de la demande de transfert et tient compte entièrement de ces 2.006 habitants pour le critère démographique.

c. Cette obligation de motivation renforcée s'imposait d'autant plus à la Commission d'implantation que son avis représente un revirement de position de l'administration.

En effet, deux organes de la même administration se sont positionnés, successivement, de manière opposée sur un sujet identique.

Dans un premier temps, le 30 avril 2015, l'administrateur général de l'AFMPS émet un avis défavorable au transfert d'officine.

Dans un second temps, lors d'une séance du 15 septembre 2015, la Commission d'implantation des officines pharmaceutiques émet un avis favorable sur le même transfert.

S'agissant d'un revirement de position de l'AFMPS, une motivation renforcée était nécessaire dans l'avis de la Commission d'implantation. La jurisprudence de votre Conseil a estimé, dans des circonstances comparables au cas d'espèce, que «pour être adéquate, la motivation en la forme de la décision attaquée doit permettre de comprendre les raisons pour lesquelles, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, opère un revirement

d'attitude; que l'indication des motifs pour lesquels l'autorité qui a toujours le droit de changer d'avis se départit d'une précédente appréciation s'impose tout particulièrement lorsque cumulativement les attitudes apparemment contradictoires que la même autorité adopte pour une affaire déterminée se succèdent dans un délai rapproché dans un même contexte et que les circonstances de l'affaire n'ont pas évolué de manière significative ni fait apparaître un élément nouveau expliquant la contradiction» [...]. Tel aurait dès lors dû être le cas dans l'avis de la Commission.

d. Par ailleurs, le Pharmacien-inspecteur a été entendu par la Commission d'implantation avant qu'elle arrête son avis.

Or la décision attaquée ne répond pas et ne relate même pas ce qui a été dit par le Pharmacien-inspecteur lors de cette audition.

Cela ne répond pas aux exigences de motivation formelle et ce d'autant plus que l'avis écrit du Pharmacien-inspecteur est défavorable de sorte que soit lors de l'audition il s'est, à nouveau, opposé au transfert car aucun nouvel élément important n'a été apporté au dossier depuis l'expression de son avis, soit il a changé d'avis et se devait alors de motiver ce changement de position.

Cela vaut également pour l'administrateur général ou son délégué qui a, en vertu de l'article 16, alinéa 2 de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, assisté à la séance de la Commission et a été entendu en son rapport. Or, l'acte attaqué ne relate pas le contenu de ce rapport et n'y répond pas.

3. L'arrêt de votre Conseil invoqué par la partie adverse ne semble pas relevant dans le cas d'espèce et ne peut conduire à mettre en doute les exigences de motivation formelle ni de motivation renforcée lorsqu'une autorité s'écarte de trois des quatre avis qui doivent être sollicités.

En effet, l'arrêt enseigne que «dès lors que l'avis de cette Commission, auquel se réfère l'acte attaqué, permet de comprendre les motifs de la décision querellée, les obligations de la partie adverse en matière de motivation formelle ne lui imposaient pas de répondre de surcroît, à chacun des avis consultatifs antérieurs» [...].

a. Il ne peut être déduit de cet arrêt que, dès lors qu'il ne faut pas répondre à «chacun» des avis, il ne faudrait répondre à aucun d'eux, même partiellement.

D'ailleurs, dans l'arrêt en question, l'avis de la Commission d'implantation est motivé en ce sens qu'il «permet de comprendre les motifs de la décision querellée», ce qui n'est pas le cas de l'avis exprimé par la Commission dans le présent litige qui ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles il s'écarte des trois avis défavorables, dont celui du Pharmacien-inspecteur et rejette tous les arguments de la requérante.

b. De plus, dans l'arrêt invoqué par la partie adverse, l'avis du Pharmacien-inspecteur ainsi que celui de l'administrateur général de l'AFMPS sont favorables au transfert. Les circonstances de cet arrêt et celles du cas d'espèce ne sont donc pas semblables. De ce fait, l'arrêt avancé par la partie adverse et sur lequel elle fonde exclusivement sa thèse n'est donc pas pertinent, que du contraire. Il ressort de ce qui précède que la partie adverse a excédé les limites de l'exercice de sa compétence discrétionnaire.

En effet, elle s'écarte de trois avis défavorables, dont l'avis circonstancié du Pharmacien-inspecteur, et rejette tous les arguments formulés par la partie requérante sans répondre, même sommairement ou partiellement, aux arguments qui vont à rencontre du transfert, voire en passant sous silence certains de ceux-ci. La prise en compte de ces avis et arguments ne ressort même pas de l'acte attaqué qui ne mentionne d'ailleurs pas le contenu, ni même la conclusion de ces avis.

En agissant de la sorte, la partie adverse a fait un usage arbitraire de sa compétence, ce qui n'est pas admissible. En effet, «la compétence discrétionnaire offre à

l'administration une liberté d'appréciation dans l'exercice de son pouvoir de décision. Pour autant, l'administration ne peut pas faire ce qu'elle veut».

À cet égard, la partie adverse semble faire fi du fait que :

«Le pouvoir d'appréciation dont dispose souvent l'autorité administrative ne la dispense pas de faire reposer l'acte administratif sur des motifs de nature à le justifier (...)» [...]"

E. Dernier mémoire de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, la partie adverse ne fait pas état d'éléments se rapportant plus particulièrement au troisième moyen.

F. Dernier mémoire de la partie intervenante

S'agissant du troisième moyen, la partie intervenante renvoie aux développements concernant le deuxième moyen.

VII.2. Appréciation du Conseil d'État quant aux deux branches réunies

Les articles 6, 7 et 8 de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 précité, visés par le moyen, sont libellés comme suit :

- " Art. 6. § 1^{er}. Toute demande d'autorisation est notifiée par le secrétariat :
- 1° à chaque détenteur d'autorisation d'officines existant dans le voisinage, aux titulaires d'autorisations délivrées pour le même voisinage ainsi qu'aux personnes ayant introduit une demande pour le même voisinage;
 - 2° aux organisations professionnelles pharmaceutiques les plus représentatives;
 - 3° [abrogé].
- § 2. Les demandes d'ouverture ou de transfert d'une officine :
- 1° introduites dans un délai compris entre le jour de l'introduction de la première demande et le dernier jour du deuxième mois après la notification de cette première demande, et
 - 2° portant sur une officine située dans un rayon de moins de 1,5 km de l'emplacement auquel se rapporte cette première demande,
- sont examinées par la commission d'implantation conjointement avec la première demande.
- § 3. Lorsque plusieurs demandes ont été introduites soit pour l'ouverture, soit pour le transfert d'officines après le délai prévu au § 2 du présent article, et sont situées dans un rayon de moins de 1,5 km, aucun dossier ne peut être soumis à l'avis de la Commission d'implantation, aussi longtemps que le Ministre n'a pas statué sur les dossiers antérieurs qui concernent ce voisinage; tout dossier en attente ne sera traité conformément aux dispositions de l'article 7 qu'après que la décision ministérielle ci-dessus visée a été prise [...].
- Cette disposition ne fait toutefois pas obstacle à l'octroi d'une autorisation de transfert à proximité immédiate.

Art. 7. Avant de soumettre la demande d'autorisation à l'examen de la Commission d'implantation, le secrétariat recueille l'avis des instances suivantes :

- a) du Gouverneur de la Province;

- b) de la Commission médicale du ressort;
 - c) du fonctionnaire, visé à l'arrêté royal du 17 décembre 2008 relatif à la surveillance à exercer par l'Agence fédérale des Médicaments et des Produits de santé;
 - d) des organisations professionnelles pharmaceutiques les plus représentatives.
- Elles donnent leur avis dans les soixante jours de la notification de la demande. Si l'avis n'est pas donné dans ce délai, il est réputé favorable.

Art. 8. L'instruction se clôture par le rapport et les conclusions de l'administrateur général de l'AFMPS ou son délégué. Le dossier est ensuite transmis par les soins de ce fonctionnaire à la commission d'implantation compétente".

Il incombe à l'autorité appelée à statuer sur une demande d'autorisation de transfert d'une officine pharmaceutique de prendre en considération les avis requis et les observations formulées, le cas échéant, par les personnes visées à l'article 6, § 1^{er}, 1^o.

Le moyen invoque, par ailleurs, la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Lorsqu'une autorité motive sa décision par la seule référence à un avis dont elle déclare faire sienne la teneur, la motivation de cet avis doit – pour que la décision satisfasse au prescrit de la loi du 29 juillet 1991 précitée – répondre elle-même aux exigences déduites de cette loi.

Plus particulièrement, lorsqu'est en cause une autorisation de transfert d'officine pharmaceutique et que l'autorité motive sa décision par la seule référence à l'avis de la Commission d'implantation des officines pharmaceutiques qu'elle déclare faire sien, il ne peut certes – comme le relève l'intervenante dans son mémoire en intervention – être reproché à cette autorité de ne pas avoir mentionné les avis préalables à celui de la Commission d'implantation et de ne pas les avoir rencontrés dans la motivation de sa décision. Néanmoins, en pareil cas, la motivation de l'avis de la Commission d'implantation doit permettre aux personnes intéressées de comprendre les raisons pour lesquelles cette Commission a émis un avis favorable, alors que des avis antérieurement émis par certaines des instances visées aux articles 7 et 8 précités étaient défavorables ou que des objections avaient été opposées à la demande d'autorisation par des personnes relevant de celles qui sont visées à l'article 6, § 1^{er}, 1^o. Cette motivation doit également permettre de vérifier que la Commission a pris en considération – fût-ce pour s'en écarter – ces avis et – le cas échéant pour les rejeter – les observations formulées par les personnes intéressées.

En l'espèce, l'avis donné par la Commission d'implantation des officines pharmaceutiques le 15 septembre 2015 ne rencontre, à l'évidence, pas les objectifs ainsi assignés à l'exigence de motivation formelle. Ne constitue, en particulier, pas une réponse à l'avis donné par le Pharmacien-inspecteur le 22 décembre 2014, l'argument de la Commission relatif au fait que, "en cas de transfert d'officine, la perte d'une partie de la clientèle d'au moins une autre pharmacie existante est [...] inévitable". Il ressort, en effet, des termes de son avis que le Pharmacien-inspecteur ne dénonçait pas la perte de clientèle qui, pour une autre pharmacie, résulterait du transfert sollicité, mais relevait – pour en inférer que le critère de meilleure répartition démographique ne pouvait être rencontré en l'espèce – que les besoins des 660 habitants dont se prévalait le demandeur d'autorisation étaient déjà couverts par une autre pharmacie. Pour le reste, l'avis de la Commission ne fait pas apparaître que celle-ci aurait pris en considération les avis émis antérieurement et les observations formulées par les personnes intéressées.

Par ailleurs, il ne ressort pas plus du dossier administratif que la Commission d'implantation aurait pris en considération les avis requis et les observations formulées en vertu des articles précités de l'arrêté royal du 25 septembre 1974. La seule circonstance que ces avis et observations aient été versés au dossier administratif n'atteste pas leur prise en considération effective. Il apparaît donc que la partie adverse a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ces dispositions, de sorte qu'elle n'a pu adopter l'acte attaqué sans violer celles-ci.

Il s'ensuit que le troisième moyen doit être déclaré fondé.

Il n'y a pas lieu d'examiner la seconde branche du deuxième moyen, ni les premier et quatrième moyen de la requête, qui, à les supposer fondés, ne pourraient conduire à une annulation plus étendue de l'acte attaqué.

VIII. Indemnité de procédure

La requérante sollicite la condamnation de la partie adverse au paiement de l'indemnité de procédure de base de 700 euros.

La partie adverse n'a fait état d'aucun élément dont le Conseil d'État pourrait tenir compte pour réduire le montant de l'indemnité sollicitée.

Il y a lieu, en conséquence, de faire droit à la demande d'indemnité de

procédure de la requérante.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la société privée à responsabilité limitée PHARMACIE DE LAUZELLE est accueillie.

Article 2.

La décision de la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique prise le 25 novembre 2015 par laquelle elle accorde l'autorisation de transfert d'officine demandée par la S.P.R.L. PHARMACIE DE LAUZELLE de la Place Verte 64 à 1348 Ottignies-Louvain-la-Neuve vers la Place de l'Accueil, 10 dans la même commune, est annulée.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante, à charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à charge de la partie adverse, à concurrence de 200 euros, et à charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

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

MM. Imre KOVALOVSKY,	président de chambre,
Michel PÂQUES,	conseiller d'État,
David DE ROY,	conseiller d'État,
Vincent DURIEUX,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent DURIEUX.

Imre KOVALOVSKY.