

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 256.695 du 6 juin 2023

A. 225.325/VI-21.252

- 1. la société anonyme PHARMACIE BAECKEN,**
- 2. la société anonyme PHARMACIE NEUVILLE-VILLAGE,**
- 3. la société à responsabilité limitée PHARMACIE CLOUX M.P,**
- 4. la société à responsabilité limitée PHARMACIE Marc SAVENAY,**

ayant toutes élu domicile chez
M^{es} Renaud MOLDERS-PIERRE
et Clément PESESSE, avocats,
Avenue du Luxembourg 48
4020 Liège

A. 226.791/VI-21.366

- 1. la société anonyme PHARMACIE BAECKEN,**
- 2. la société anonyme PHARMACIE NEUVILLE-VILLAGE,**
- 3. la société à responsabilité limitée PHARMACIE Marc SAVENAY,**

ayant toutes élu domicile chez
M^{es} Renaud MOLDERS-PIERRE
et Clément PESESSE, avocats,
Avenue du Luxembourg 48
4020 Liège

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Santé publique,
ayant élu domicile chez
M^{es} Pierre LEGROS et
Jérôme SOHIER, avocats,
chaussée de La Hulpe 181/24
1170 Bruxelles.

Partie intervenante :

**la société coopérative à responsabilité
limitée P4INVEST,**

ayant élu domicile chez
Me Ann DIERICKX, avocat,
Mechelsestraat 107-109
3000 Leuven.

I. Objet des requêtes

Par une requête introduite le 28 mai 2018, la SA Pharmacie Baecken, la SA Pharmacie Neuville-Village, la SRL Pharmacie Cloux M.P, la SRL Pharmacie Marc Savenay demandent l'annulation de « la décision de la Ministre de la Santé publique du 30 janvier 2018 accordant à la SCRL P4 Invest un maintien de l'autorisation pour une période de 3 ans à compter du 29 mai 2017 pour une officine située rue Gaston Grégoire 3 à 4540 Amay dont le transfert a été demandé vers la route du Condroz, à Nandrin, à proximité des officines des requérantes ».

Il s'agit de la requête en annulation enrôlée sous le numéro A. 225.325/VI-21.252.

Par une requête introduite le 26 novembre 2018, la SA Pharmacie Baecken, la SA Pharmacie Neuville-Village et la SRL Pharmacie Marc Savenay demandent l'annulation de « l'autorisation de transfert accordée le 3 septembre 2018 par la Ministre de la Santé publique à la SCRL P4Invest pour une officine située rue Gaston Grégoire 3 à 4540 Amay vers la route du Condroz 322 à 4550 Nandrin, à proximité des officines des requérantes ».

Il s'agit de la requête en annulation enrôlée sous le numéro A. 226.791/VI-21.366.

II. Procédure

Par deux requêtes introduites le 17 juillet 2018 et 17 janvier 2019, la SCRL P4Invest a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante dans les deux procédures en annulation précitées.

Ces interventions ont été accueillies provisoirement par des ordonnances des 4 septembre 2018 et 7 février 2019.

Les contributions et les droits visés respectivement aux articles 66, 6°, et 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

Des dossiers administratifs ont été déposés dans les deux affaires.

Des mémoires en réponse, en réplique et en intervention ont été régulièrement échangés dans les deux affaires.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé des rapports dans les deux affaires sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Les rapports ont été notifiés aux parties.

Les parties requérantes ont demandé la poursuite de la procédure dans l'affaire A. 225.325/VI-21.252. Elles ont déposé un dernier mémoire dans l'affaire A. 226.791/VI-21.366.

La partie adverse a déposé un dernier mémoire dans l'affaire A. 226.791/VI-21.366.

La partie intervenante a déposé des derniers mémoires dans les deux affaires.

Par ordonnances du 6 décembre 2022, les affaires ont été fixées à l'audience du 18 janvier 2023.

M^{me} Florence Piret, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Clément Pesesse, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, M^e Margot Celli, *loco* M^{es} Jérôme Sohier et Pierre Legros, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Ann Dierickx, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme dans l'affaire A. 225.325/VI-21.252 et en son avis contraire dans l'affaire A. 226.791/VI-21.366.

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. Connexité

Les écrits de procédure déposés dans les affaires A. 225.325/VI-21.252 et A. 226.791/VI-21.366 concernent les mêmes parties, s'inscrivent dans le même contexte factuel et soulèvent des questions identiques. Dans un souci de bonne administration de la justice, il convient de joindre les causes.

IV. Exposé des faits utiles

1. L'officine concernée par les deux recours en annulation, anciennement dénommée Pharmacie Mouchette, était située rue Gaston Grégoire 3 à 4540 Amay. Elle est fermée temporairement le 1^{er} mai 2010 par son exploitant, qui obtient, le 14 décembre 2011, le maintien de l'autorisation pour une période de 3 ans à compter du 1^{er} mai 2010.

2. L'officine est reprise le 31 décembre 2010 par la SRL Pharmacie de la Place (fusion par absorption), qui ne procède pas à sa réouverture et ne demande pas une nouvelle autorisation de fermeture temporaire, alors qu'elle ne peut pas bénéficier de l'autorisation précédemment accordée à titre personnel à la SCRL Pharmacie Mouchette.

3. Constatant qu'aucune demande de fermeture temporaire ni définitive n'est introduite, l'AFMPS envoie deux sommations à la SRL Pharmacie de la Place, le 7 juin 2016 puis le 30 août 2016, en exécution de l'article 15^{quinquies} de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public (ci-après : arrêté royal du 25 septembre 1974) qui, dans sa version alors applicable, permet le retrait de l'autorisation d'exploitation après une double sommation.

4. Le 21 septembre 2016, la SRL Pharmacie de la Place introduit trois demandes de maintien d'autorisation rétroactives pour des périodes de trois ans, qu'elle identifie comme suit : du 31 décembre 2010 au 30 avril 2013, du 31 décembre 2013 au 30 avril 2016 et du 31 décembre 2016 au 30 avril 2019. Ces demandes sont déjà motivées par un projet de transfert.

Ces demandes font l'objet d'un avis de l'Inspecteur de la Pharmacie, émis le 23 décembre 2016. Celui-ci constate que les deux premières demandes concernent des périodes échues depuis près de quatre ans, pour la première, et depuis près d'un an, pour la deuxième, si bien qu'il y a lieu de les considérer « comme impertinentes et inutiles » et qu'il y a lieu de « ne remettre aucun avis à leur sujet ». Quant à la troisième demande, pour la période 2016-2019, l'avis est favorable « à condition qu'au 30 avril 2019, le délai écoulé depuis la fermeture temporaire initiale de l'officine n'excède pas 10 ans ».

L'Administrateur général de l'AFMPS remet également un avis favorable, lequel ne figure cependant pas au dossier.

Dans l'intervalle, la SRL Pharmacie de la Place se voit délivrer, le 21 novembre 2016, une autorisation d'exploitation pour son officine. Cette décision ne fait l'objet d'aucun recours.

5. Le 9 mai 2017, la Ministre de la Santé publique accorde trois décisions de maintien d'autorisation pour des périodes de trois ans, prenant respectivement cours le 31 décembre 2010, le 31 décembre 2013 et le 31 décembre 2016.

Ces trois décisions font l'objet d'un recours en annulation enrôlé sous le numéro A. 226.770/VI-21.360, recours rejeté par l'arrêt n° 256.694 rendu ce jour.

6. Le 29 mai 2017, la SCRL P4Invest rachète l'officine.

7. Le 29 juin 2017, elle notifie à l'AFMPS la reprise de l'officine en déposant une demande de modification de l'enregistrement de celle-ci. Le même jour, elle introduit une demande de maintien d'autorisation de cette officine pour une

période de trois ans courant du 29 mai 2017 au 28 mai 2020. Cette demande est motivée par un projet de transfert.

8. Le 16 août 2017, la Ministre de la Santé publique octroie l'attestation d'enregistrement à l'intervenante et lui accorde une autorisation d'exploitation de l'officine. Cette décision ne fait l'objet d'aucun recours.

9. Le 30 août 2017, l'intervenante introduit, pour son officine, une demande d'autorisation de transfert vers la commune limitrophe de 4550 Nandrin, route du Condroz 322. Cette demande est motivée sur la base de l'article 1^{er}, § 5bis, 3°, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 par la considération suivante :

« Déconcentration géographique dans une commune limitrophe [...] Actuellement, on a 5 pharmacies à moins de 1,5 km de la pharmacie existante, alors qu'après transfert, on a aucune pharmacie à moins de 1,5 km de la pharmacie projetée [...] L'officine n° 610304 est située dans l'hypercentre d'Amay, Gaston Grégoire n° 3. Les 5 officines voisines sont situées respectivement à 246 m, 424 m, 576 m et 1.2 km (2 officines). L'officine la plus proche est donc à 246 m et la distance moyenne interofficines est de 729,2 m. Cette concentration de pharmacie n'a aucune valeur ajoutée pour l'accessibilité aux soins. Sans notre officine, les officines restantes seront bien suffisantes pour desservir la population locale. La nouvelle implantation, route du Condroz n° 322, 4550 Nandrin, permettra, par contre, d'améliorer grandement la répartition géographique. Les 5 officines voisines sont situées respectivement à 1,5 km, 2,5 km, 3,8 km et 5.6 km (2 officines). L'officine la plus proche est donc à 1,5 km et la distance moyenne interofficines est de 3,8 km. »

10. Le 8 décembre 2017, la demande de transfert est notifiée à l'OPHACO, au Président de la Commission médicale provinciale de Liège, à l'Association pharmaceutique belge (APB), au Gouverneur de la Province de Liège, à l'Inspecteur de la Pharmacie et aux officines identifiées comme « existant dans le voisinage », à savoir la SA Pharmacie Baecken, la SA Pharmacie Neuville-Village, la SCRL Multipharma, la SPRL Pharmacie Jacques Colette Lion et la SRL Pharmacie Cloux.

11. Le 30 janvier 2018, la Ministre de la Santé publique accorde, à la suite des avis favorables de l'Inspecteur de la Pharmacie et de l'Administrateur général de l'AFMPS, le maintien de l'autorisation sollicité pour une période de trois ans à partir du 9 mai 2017.

L'annulation de cette décision, qui constitue l'acte attaqué dans le recours enrôlé sous le numéro A.225.325/VI-21.252, est aussi demandée par le

recours enrôlé sous le numéro A. 226.772/VI-21.361, recours rejeté par l'arrêt n° 256.694 rendu ce jour.

12. La demande de transfert fait l'objet d'un rapport établi le 20 décembre 2017 par l'Inspecteur de la pharmacie, qui conclut que la demande aboutit à une meilleure répartition géographique des officines du secteur.

La demande de transfert fait l'objet de différents avis :

- un avis défavorable de l'OPHACO du 9 janvier 2018 « compte tenu des données démographiques et/ou géographiques de la localité et des dispositions en vigueur » ; un avis complémentaire du 6 février 2018 reprend la même mention défavorable, tout en comportant en annexe une lettre d'objections émanant d'une pharmacie avoisinante, la SCRL Multipharma ;
- un avis favorable émis par le Gouverneur de la province de Liège le 25 janvier 2018 ;
- un avis positif de l'APB du 6 février 2018, selon lequel il existe une concentration importante de pharmacies à Amay, le transfert demandé permettant une répartition plus équilibrée et un meilleur service à la population ; l'avis positif est rendu « pour autant qu'un maintien d'autorisation ait été donné et que la pharmacie soit temporairement fermée comme mentionné sur [le] site [de] l'AFMPS ».

Deux pharmacies voisines font connaître leur opposition au transfert :

- un premier courrier émanant de l'administrateur délégué de la SCRL Multipharma du 29 janvier 2018, suivant lequel (1) il incombe au demandeur de transfert de démontrer qu'il y aurait, après transfert, une meilleure répartition démographique des officines et (2), pour ce qui concerne le critère de meilleure répartition géographique, il ne serait pas satisfait, dans la mesure où le demandeur de transfert n'utilise pas correctement le critère des points cardinaux, où il n'indique nulle part si les distances sont calculées par la route carrossable, en tenant compte des sens interdits ou autres contraintes légales et où la distance moyenne jusqu'aux pharmacies les plus proches après le transfert est inférieure aux pharmacies les plus proches avant le transfert ; selon l'auteur de ce courrier – qui

rappelle que le transfert a lieu hors de la proximité immédiate –, le demandeur de transfert ne démontre pas non plus qu'il est satisfait aux prescrits de l'article 1^{er}, § 2 ou § 3bis, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 ;

- un second courrier émanant des conseils des requérantes, du 7 février 2018, qui invoque (1) la violation de l'article 6, § 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 qui prévoit la notification de la demande d'autorisation de transfert aux détenteurs d'autorisation d'officines existantes ou à établir dans le voisinage, (2) l'expiration de l'autorisation d'exploitation de l'officine à transférer depuis le 31 décembre 2013 (aucune prolongation de la durée de fermeture temporaire de 3 ans n'étant permise par la réglementation) et (3) une absence d'amélioration de la répartition démographique, vu que le nombre maximum d'officines visé à l'article 1^{er}, § 2, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 est déjà atteint, que l'emplacement projeté est situé le long de la route du Condroz N63 (4 bandes), à proximité de commerces, en sorte que la patientèle visée par le transfert est essentiellement de passage (alors que seuls les habitants sont en principe pris en compte pour apprécier le respect du critère démographique), et que les habitants actuellement desservis par les officines déjà présentes risquent, à l'occasion de leurs achats, de se réorienter vers ce nouvel emplacement au préjudice des officines existantes.

Le dossier fait l'objet d'un avis favorable de l'Administrateur général de l'AFMPS, qui conclut que le transfert apporterait une meilleure répartition géographique des officines par rapport à la situation antérieure au transfert.

13. Le 7 juin 2018, la Commission d'implantation des officines pharmaceutiques donne un avis favorable au transfert, rédigé comme il suit :

- « [...] Attendu que conformément aux dispositions de l'article 1, § 5bis, de l'arrêté royal du 25/9/1974, le transfert d'une officine existante peut être autorisé :
- 1^o s'il est satisfait aux dispositions du § 2 ou § 3bis, ou
 - 2^o 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^o si, d'une part, le transfert a lieu dans la même commune ou dans une commune limitrophe, dans ce dernier cas pour autant qu'après le transfert, le nombre d'officines par habitant dans la commune où l'officine est fermée ne soit pas inférieur au nombre d'officines pouvant être ouvertes en application des critères fixés au § 2 ou au § 3bis, et si d'autre part, il en résulte une meilleure répartition géographique ou démographique des officines par rapport à la situation antérieure au transfert.

Attendu que l'endroit choisi par la demanderesse pour le transfert de son officine est situé à une distance d'environ 10,1 kilomètres du lieu d'implantation actuel et qu'elle a lieu dans une commune limitrophe ;

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

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

Attendu qu'il ressort des données du dossier que, conformément à l'article 1, § 5bis, 3°, le transfert sollicité améliorerait la répartition géographique des officines par rapport à la situation antérieure au transfert, puisque l'officine la plus proche serait éloignée de 1500 mètres après transfert au lieu de 90 mètres avant transfert ;

Attendu qu'ainsi, il est satisfait aux dispositions de l'article 1, § 5bis, 3° de l'arrêté royal du 25/09/1974 ;

Quant à la violation de l'article 6 de l'arrêté royal du 25/09/1974 :

Attendu qu'il apparaît de la lecture de l'article 6 que seule la demande d'autorisation doit faire l'objet de la notification visée à cet article et que rien n'indique que les annexes énumérées à l'article 4 du même arrêté royal devraient faire l'objet de cette notification ;

Qu'il y a lieu de remarquer du reste que ni les avis mentionnés à l'article 5, ni les pièces complémentaires déposées postérieurement à la demande sur base de l'article 9 de l'arrêté royal ne sont communiquées aux détenteurs d'une autorisation cités à l'article 6 de cet arrêté, ces éléments démontrant à suffisance que la réglementation vise à limiter l'accès aux pièces du dossier au demandeur lui-même ;

Attendu qu'à cet égard, il y a lieu de rappeler que le droit d'accès aux dossiers de la Commission d'implantation des officines ne peut être exercé qu'à partir du moment où l'avis de ladite Commission est transmis à l'autorité compétente, il est donc raisonnable de penser que la notification de la demande à chaque détenteur d'autorisation du voisinage prévue à l'article 6 de l'arrêté royal du 25/09/1974 ne peut concerner l'ensemble de la demande introduite auprès du secrétariat de la Commission, mais doit se limiter à informer ces derniers de la teneur de la demande (avis 2018-28 du 28 mars 2018 de la Commission d'accès aux documents administratifs) ;

Quant à l'éventuelle absence d'amélioration démographique de la répartition des officines :

Attendu qu'il n'y a pas lieu d'examiner l'incidence du critère démographique, puisque le texte de l'article 1, § 5bis, 3° de l'arrêté royal du 25/09/1974 applicable en l'espèce, contient la conjonction alternative « ou » et non la conjonction cumulative « et », un seul des deux critères étant dès lors suffisant, ce qui est le cas, comme précisé ci-dessus dans le présent dossier ;

Quant à l'expiration de l'autorisation de l'officine à transférer :

Attendu que l'autorisation de fermeture temporaire d'une officine ne peut être assimilée à l'autorisation d'exploitation de ladite pharmacie. En effet, l'autorisation de fermeture temporaire est délivrée à la suite d'une procédure introduite auprès de la Commission d'implantation des officines, comme

mentionné dans l'article 15^{ter} de l'arrêté royal du 5/09/1974, alors que l'autorisation d'exploitation est délivrée à la suite de la procédure d'enregistrement, comme mentionné dans l'article 20, § 3 de l'arrêté royal du 25/09/1974, ce qui fait qu'il ne peut y avoir de confusion entre les deux types d'autorisations ;

Que, selon l'article 4, § 3^{quater}, de l'arrêté royal du 10 novembre 1967, seule une pharmacie fermée depuis plus de 10 ans peut être considérée comme une officine qui n'est plus ouverte au public et qu'il y a dès lors lieu de considérer que si une autorisation de fermeture temporaire ne peut effectivement être prolongée au-delà de 3 ans, il y a néanmoins la possibilité pour le détenteur d'autorisation de pouvoir introduire une nouvelle demande de fermeture temporaire relative à une nouvelle période de 3 années consécutives ;

Que selon l'article 15^{quinquies} de l'arrêté royal du 25/09/1974, les sommations sont adressées au détenteur d'autorisation lorsqu'il est constaté qu'une officine est fermée sans notification de fermeture définitive, telle que visée à l'article 15^{quater}, et sans que les dispositions de l'article 15^{ter}, § 1^{er} aient été respectées, et qu'il y a donc lieu de considérer que cette procédure est forcément mise en place au-delà de la période des 60 jours du début de la fermeture temporaire ;

Que selon l'article 15^{quinquies} de l'arrêté royal du 25/09/1974, l'autorisation d'exploitation est retirée par la Ministre *via* le fonctionnaire visé à l'article 20, § 7, de l'arrêté royal du 25/09/1974 responsable de l'enregistrement à la fin de la procédure de sommation, soit dans les 60 jours suivant la seconde sommation ayant été adressée au détenteur d'autorisation, ce qui n'est pas le cas pour l'officine concernée, vu que le détenteur d'autorisation a régularisé sa situation *via* l'introduction de trois demandes de fermeture temporaire auprès du secrétariat de la Commission d'implantation des officines avant l'échéance réglementaire prévue ».

14. Le 3 septembre 2018, la Ministre de la Santé publique accorde à l'intervenante l'autorisation de transfert sollicitée. Cette décision est motivée par référence à l'avis favorable rendu par la Commission d'implantation des officines pharmaceutiques.

L'annulation de cette décision, qui constitue l'acte attaqué dans le recours enrôlé sous le numéro A. 226.791/VI-21.366, est aussi demandée par le recours enrôlé sous le numéro A. 226.773/VI-21.362, recours rejeté par l'arrêt n° 256.694 rendu ce jour.

V. Interventions

Par deux requêtes introduites les 17 juillet 2018 et 17 janvier 2019, la SCRL P4Invest demande à être reçue en qualité de partie intervenante dans les deux procédures en annulation.

En tant que bénéficiaire des décisions du 30 janvier 2018 de maintien d'autorisation et du 3 septembre 2018 d'autorisation de transfert, elle a un intérêt

suffisant à intervenir dans le cadre des présentes procédures.

Il y a lieu d'accueillir ces deux requêtes.

VI. Recevabilité des deux recours

VI.1. Thèses des parties

1. Requêtes

Les requérantes justifient leur intérêt au recours par le fait qu'elles sont propriétaires d'officines pharmaceutiques situées dans le voisinage du lieu de transfert de l'officine de l'intervenante, dont la plus proche à 1,5 km de celle-ci. Elles expliquent qu'elles entendent s'opposer à l'implantation d'un concurrent supplémentaire à Nandrin à proximité de leurs officines.

Elles ajoutent, dans le cadre du recours enrôlé sous le numéro A.225.325/VI-21.252, qu'elles ont intérêt à l'annulation de la décision de maintien d'autorisation « pour empêcher la délivrance d'une autorisation de transfert [...] qui leur porterait préjudice ».

2. Mémoires en réponse

La partie adverse conteste l'intérêt à agir des requérantes dans le cadre du recours enrôlé sous le numéro A.225.325/VI-21.252. Elle expose, en premier lieu, que les moyens développés à l'appui de la requête introduite en cette affaire se fondent exclusivement sur le fait que l'autorisation d'exploitation de l'officine litigieuse serait expirée depuis le 31 décembre 2013 et que, par voie de conséquence, les décisions de maintien d'autorisation délivrées le 9 mai 2017 seraient illégales. La partie adverse constate cependant que ces dernières décisions n'ont fait l'objet d'aucun recours et doivent donc être tenues pour définitives. Elle relève, en deuxième lieu, que l'intérêt dont font état les requérantes est subordonné à l'octroi d'une autorisation de transfert et à l'introduction d'un recours recevable contre celle-ci, « toutes choses étant encore hypothétiques à ce stade ».

3. Mémoires en intervention

L'intervenante soulève la même exception d'irrecevabilité du recours enrôlé sous le numéro A.225.325/VI-21.252. L'intervenante ajoute que la décision ministérielle du 16 août 2017 qui lui octroie l'autorisation d'exploitation de son officine n'a pas fait, non plus, l'objet d'un recours et doit, dès lors, être tenue pour

définitive alors, pourtant, que les moyens développés par les requérantes reposent exclusivement sur le fait que l'autorisation d'exploitation de l'officine aurait expiré le 31 décembre 2013 et devrait être considérée comme définitivement perdue.

L'intervenante soulève également une exception d'irrecevabilité du recours enrôlé sous le numéro A. 226.791/VI-21.366. Elle soutient, dans un même ordre d'idées, que les moyens développés dans la requête introduite en cette affaire reposent principalement sur le fait que l'autorisation d'exploitation de l'officine aurait expiré au plus tard le 31 décembre 2013 et devrait être considérée comme définitivement perdue, alors, pourtant, que les autorisations d'exploitation délivrées à la SRL Pharmacie de la Place puis, le 16 août 2017, à elle-même sont devenues définitives, en sorte que leur validité ne peut plus être contestée.

4. Mémoires en réplique

Les requérantes indiquent que, depuis l'introduction du recours enrôlé sous le numéro A.225.325/VI-21.252, l'intervenante a obtenu l'autorisation de transférer l'officine litigieuse vers la commune de Nandrin, sur la route du Condroz n° 322. Elles exposent que l'illégalité de l'autorisation de transfert qui leur fait grief procède notamment de l'illégalité de la décision de maintien d'autorisation du 30 janvier 2018 et qu'il était donc prudent d'attaquer cette dernière dans les soixante jours de la prise de connaissance de celle-ci. Elles font valoir que c'est à l'occasion de la rédaction de la lettre d'opposition à la demande de transfert qui leur a été notifiée le 8 décembre 2017 et à la suite de leurs courriels des 21 décembre 2017, 19 janvier 2018 et 29 mars 2018 adressés à l'AFMPS que leurs conseils ont, pour la première fois, le 30 mars 2018, reçu communication de la décision de maintien d'autorisation attaquée.

Quant aux autorisations d'exploitation délivrées à la SRL Pharmacie de la Place, d'abord, à la SCRL P4Invest, ensuite, après l'enregistrement des cessions correspondantes opérées respectivement les 31 décembre 2010 et 29 mai 2017, les requérantes répondent qu'elles n'avaient d'autre objet que d'adapter les autorisations personnelles aux nouveaux titulaires « conformément à l'article 20 de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, sans qu'aucun contrôle ne soit d'ailleurs exercé sur la régularité de la transmission ». Elles soutiennent que les autorisations d'exploitation ne modifient pas l'ordonnancement juridique et ne sont pas susceptibles de faire grief, contrairement aux deux actes qu'elles attaquent dans le cadre de leurs deux

recours. Elles relèvent que « les autorisations d'exploitation qui font suite à l'enregistrement de nouvelles données à l'initiative du détenteur sont d'ailleurs assorties de la mention finale suivant laquelle “s'il devait apparaître que les données communiquées dans la demande d'enregistrement sont incorrectes ou non conformes aux lois et règlements susmentionnés, la présente autorisation serait considérée comme nulle et non avenue” ».

Les requérantes ajoutent que le recours enrôlé sous le numéro A.226.791/VI-21.366 – qui est dirigé contre l'autorisation de transfert – est fondé sur d'autres arguments et que leur intérêt à s'opposer à l'implantation d'une officine supplémentaire dans le voisinage de la leur ne peut être sérieusement contesté.

5. Derniers mémoires

Les parties ne reviennent pas sur la question de la recevabilité du recours dans les derniers mémoires qu'elles ont déposés.

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

a) Irrecevabilité du recours enrôlé sous le numéro A.225.325/VI-21.252 en tant qu'il est introduit par la SRL Pharmacie Cloux M.P.

Les requérantes soutiennent avoir un intérêt à obtenir l'annulation de la décision de maintien d'autorisation attaquée dans le cadre du recours enrôlé sous le numéro A.225.325/VI-21.252 « pour empêcher la délivrance d'une autorisation de transfert [...] qui leur porterait préjudice ».

Or, la SRL Pharmacie Cloux M.P. n'a pas attaqué la décision autorisant le transfert litigieux. Interrogé à l'audience sur l'intérêt de cette requérante à poursuivre l'annulation de la décision de maintien d'autorisation de l'officine en cause, le conseil des requérantes n'a donné aucune explication, s'en est remettant à la sagesse du Conseil d'État.

L'absence de recours introduit par la SRL Pharmacie Cloux M.P. contre la décision de transfert de l'officine de l'intervenante – qui est l'acte qui lui cause prétendument préjudice – suffit à établir qu'elle ne justifie plus d'un intérêt à obtenir l'annulation de la décision de maintien de l'autorisation accordée à l'intervenante

pour cette officine.

Le recours enrôlé sous le numéro A.225.325/VI-21.252 est irrecevable en tant qu'il est introduit par la SRL Pharmacie Cloux M.P.

b) Recevabilité des recours pour le surplus

Contrairement à ce qu'affirment les parties adverse et intervenante, les moyens développés dans les deux recours ne se limitent pas à soutenir que l'autorisation d'exploitation de l'officine litigieuse était expirée depuis le 31 décembre 2013 et que cette officine devrait, depuis cette date, être réputée ne plus être ouverte au public, en sorte que les autorisations de maintien délivrées depuis lors et l'autorisation de transfert litigieuse sont irrégulières.

Le second moyen du recours enrôlé sous le numéro A.225.325/VI-21.252 et les premier et troisième moyens du recours enrôlé sous le numéro 226.791/VI-21.366 n'ont pas cette irrégularité pour fondement.

L'exception d'irrecevabilité des recours soulevée par les parties adverse et intervenante ne peut être accueillie.

VII. Premier moyen soulevé dans le recours enrôlé sous le numéro A.225.325/VI-21.252 et deuxième moyen soulevé dans le recours enrôlé sous le numéro A.226.791/VI-21.366.

VII.1. Thèse des parties requérantes

1. Recours enrôlé sous le numéro A.225.325/VI-21.252

Les requérantes prennent un moyen, le premier de la requête enrôlée sous le numéro A.225.325/VI-21.252, de la « violation de l'article 15^{ter}, § 7, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public, de l'expiration automatique de l'autorisation d'exploitation au plus tard le 31 décembre 2013 et de la méconnaissance du principe général d'égalité et de non-discrimination ».

Elles soutiennent que la décision de maintien d'autorisation attaquée ne

pouvait pas être accordée à l'intervenante pour l'officine litigieuse, l'autorisation d'exploitation de cette officine étant, en application de l'article 15^{ter}, § 7, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, venue automatiquement à expiration le 31 décembre 2013, dès lors que, comme le Conseil d'État l'a jugé dans son arrêt n° 213.198 du 11 mai 2011, aucune prolongation de la durée de fermeture temporaire de 3 ans n'est permise par la réglementation. Elles ajoutent que l'arrêt n° 226.718 du 12 mars 2014 rendu en assemblée générale n'est pas revenu sur cette règle.

Elles en déduisent que c'est à tort que la partie adverse « semble considérer que l'article 15^{ter} de l'AR du 25/09/1974 ne l'empêche pas de délivrer, sur simple demande, plusieurs autorisations successives de fermeture temporaire de 3 ans, sans réouverture, permettant dès lors des durées de fermeture ininterrompue de plus de 3 ans, avec un maximum de 10 ans ». Elles soutiennent, d'une part, que la dernière phrase de l'article 15^{ter}, § 7, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 vise l'autorisation d'exploitation elle-même et non, à peine de redondance, la décision de maintien d'autorisation et que « s'il y a eu expiration automatique de l'autorisation d'exploitation elle-même, une prolongation ou un nouveau maintien est inenvisageable, car on ne peut prolonger ce qui est déjà mort... ». Elles affirment, d'autre part, qu'à supposer même que l'introduction d'une nouvelle demande de maintien empêche l'expiration automatique de la décision de maintien de l'autorisation à l'échéance du délai de trois ans (*quod non*), il faudrait encore que cette demande soit introduite avant l'échéance de chaque période de trois ans, en sorte que la délivrance d'une triple décision de maintien d'autorisation (3 x 3 ans) suite à la demande introduite le 21 septembre 2016 par la SRL Pharmacie de la Place pour une officine rachetée sans réouverture depuis le 31 décembre 2010 est irrégulière.

Elles ajoutent que, dès lors que « la durée maximum de fermeture temporaire autorisée est de trois ans, les autorités doivent impérativement adresser la double sommation prévue à l'article 15^{quinquies} de l'arrêté royal du 25 septembre 2014 dans le délai primaire de 3 ans, sous peine de favoriser les propriétaires d'officines qui négligeraient d'introduire la demande d'autorisation prévue, créant de ce fait, une différence de traitement injustifiable (violation des articles 10 et 11 de la Constitution et du principe général d'égalité et de non-discrimination) ».

Elles concluent que « la situation visée n'était donc plus susceptible de régularisation depuis le 31/12/2013 et que l'autorisation d'exploitation doit être

considérée comme définitivement perdue » en sorte que « l'autorisation de fermeture temporaire délivrée le 30 janvier 2018 l'a été illégalement, en violation de l'article 15^{ter} de l'AR du 25/09/1974 et des autres dispositions visées au moyen ».

En termes de réplique, les requérantes expliquent que si l'autorisation d'exploitation est venue automatiquement à expiration au plus tard le 31 décembre 2013, c'est parce que l'AFMPS a négligé de mettre en œuvre la procédure visée à l'article 15^{quinquies} de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 dans les trois ans de la fermeture et que l'article 15^{ter}, § 7, du même arrêté royal s'oppose « à la prolongation de la durée de fermeture temporaire autorisée de 3 ans maximum via plusieurs autorisations de maintien successives délivrées au même titulaire de l'autorisation d'exploitation ».

Elles affirment que l'officine litigieuse est restée fermée sans aucune autorisation de 2010 à 2017 et que la partie adverse ne pouvait pas régulariser la situation le 9 mai 2017, au seul motif que l'ancien exploitant a introduit trois demandes de maintien d'autorisation à la suite de la deuxième sommation qui lui a été adressée. Elles soutiennent que la procédure prévue par l'article 15^{quinquies} de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 ne permet pas de faire fi de l'article 15^{ter}, § 7, du même arrêté royal, lequel s'oppose clairement à une chaîne successive de trois autorisations de maintien de trois ans, qu'en autorisant le 9 mai 2017 trois périodes consécutives de fermeture temporaire de trois ans au même propriétaire d'officine – « périodes de fermeture de surcroît motivées par la réalisation d'un même projet de transfert » –, la partie adverse a violé l'article 15^{ter}, § 7, précité et que cette illégalité rejaillit sur l'acte attaqué.

Elles ajoutent ce qui suit :

« C'est à tort que la partie adverse prétend cette illégalité “couverte” par la triple autorisation de maintien délivrée le 9 mai 2017 et devenue définitive à défaut d'avoir été attaquée dans le délai de recours au Conseil d'État.
D'une part, au vu de l'expiration “automatique” de l'autorisation d'exploitation découlant de l'application de l'article 15^{ter}, § 7, nulle décision ultérieure, en l'occurrence du 9 mai 2017, ne peut venir couvrir l'illégalité initiale qui a débouché sur la perte irrémédiable de l'autorisation d'exploitation. Au vu de la gravité de l'illégalité, l'autorisation de maintien en cause devrait d'ailleurs être considérée comme inexistante.
D'autre part, l'illégalité initiale rejaillit nécessairement sur toutes les décisions ultérieures de maintien, qui sont affectées de la même illégalité.
En l'occurrence, l'acte attaqué s'inscrit en outre dans une opération administrative complexe qui a consisté, pour la SCRL P4 INVEST, à tenter d'obtenir la “régularisation” de l'officine fermée de longue date sans autorisation, qu'elle

projetait de racheter sans la rouvrir et de transférer à Nandrin.

Les 4 décisions de fermeture temporaire de l'officine qui se sont succédé pour des périodes consécutives de 3 ans (3 décisions du 9 mai 2017 et la décision finale du 30 janvier 2018) poursuivent donc un but identique, celui de maintenir l'autorisation d'exploitation d'une même officine en vue d'un seul et unique projet de transfert.

Or, il y a opération administrative complexe chaque fois qu'une suite nécessaire de décisions se succèdent dans le temps pour aboutir à une décision finale. Selon cette construction jurisprudentielle, un requérant qui poursuit l'annulation de la décision finale est admis à invoquer à cette fin l'illégalité d'une décision individuelle antérieure pourtant devenue définitive, dès lors qu'elle précède nécessairement l'acte attaqué dans la chaîne décisionnelle.

Tel est le cas en l'espèce, de sorte qu'il est permis d'invoquer au besoin, à l'appui du présent recours en annulation dirigé contre la décision finale (autorisation de maintien du 30 janvier 2018), et en vertu de l'article 159 de la Constitution, l'illégalité affectant la triple décision de maintien du 9 mai 2017 qui la précède nécessairement dans la chaîne décisionnelle et à laquelle elle est reliée par un lien de connexité intrinsèque, s'agissant de la poursuite d'un même objectif : maintenir l'autorisation d'exploitation de la même pharmacie d'Amay dans l'optique de la réalisation d'un seul et même projet de transfert vers un endroit améliorant la répartition, en l'espèce à Nandrin, de surcroît à l'initiative de la même personne de contact qui opérait déjà pour compte de la Pharmacie de la Place dans l'intérêt de P4 INVEST avant d'agir au nom et dans l'intérêt de cette dernière dont elle est un des associés.

Il est en effet éclairant de constater que c'est le dénommé Benoît DEBOR qui apparaît comme personne de contact commune pour les 4 demandes d'autorisation de maintien de l'autorisation d'exploitation de l'officine, même si les trois premières sont introduites le 9/09/2016 au nom de la SPRL Pharmacie de la Place et la dernière, débouchant sur l'acte attaqué, le 27/06/2017, au nom de la SCRL P4 INVEST qui a racheté l'officine le 29/05/2017.

Ces 4 demandes sont en outre également motivées par un "projet de transfert de cette officine vers un endroit améliorant la répartition", dont il est apparu ensuite qu'il s'agissait de la route du Condroz 322 à 4550 Nandrin, immeuble dont la SCRL P4 INVEST alors en constitution a fait l'acquisition dès le 17 octobre 2016.

L'illégalité de cette triple décision du 9/05/2017 est d'autant plus patente que les 3 demandes de maintien, formulées le 9/09/2016, créent en réalité une rupture dans la chaîne des autorisations censées maintenir, sans discontinuer, l'autorisation d'exploitation de l'officine à transférer.

Ainsi la première demande de maintien vise la période du 31/12/2010 au 30/04/2013; la deuxième celle du 31/12/2013 au 30/04/2016 ; la troisième celle du 31/12/2016 au 30/04/2019.

Pourtant, statuant au-delà de ce qui lui était demandé, la Ministre a accordé, le 9 mai 2017, trois autorisations consécutives de 3 ans de fermeture temporaire, respectivement à dater du 31/12/2010, du 31/12/2013 et du 31/12/2016, alors que la première autorisation aurait dû cesser de sortir ses effets, conformément à la demande, dès le 30 avril 2013, entraînant dès cette date l'expiration de l'autorisation, d'exploitation.

C'est en vain, ensuite, que la partie adverse invoque l'application combinée de l'article 15^{ter}, § 7, et de l'article 15^{quinquies} de l'AR du 25/09/1974 pour défendre la légalité de l'acte attaqué.

L'application de l'article 15^{quinquies} n'est pas contestée en la cause, si ce n'est sous l'angle d'une rupture d'égalité alléguée lorsque, comme en l'espèce, il est fait application de cette disposition après plus de 3 ans de fermeture de l'officine sans autorisation, semblant dès lors permettre au propriétaire négligent, de surcroît

après double sommation, une régularisation interdite au propriétaire d'officine qui a régulièrement sollicité une autorisation de fermeture temporaire dans les 60 jours de la fermeture et obtenu celle-ci en application de l'article 15ter, § 1, s'exposant dès lors à une expiration automatique de son autorisation d'exploitation à l'échéance du terme prévu à l'article 15ter, § 7.

Le critère de distinction (respect ou non des exigences de l'article 15ter, § 1, de l'AR du 25/09/1974 en cas de fermeture temporaire de plus de 60 jours) joue ici en défaveur de celui qui respecte d'emblée les formalités prévues pour maintenir la validité de son autorisation d'exploitation, ce qui ne se peut.

Nul critère objectif de distinction ne peut donc être identifié et les effets de cette différence de traitement sont manifestement déraisonnables et disproportionnés puisqu'ils débouchent :

- en défaveur de celui qui a respecté la loi, sur une expiration automatique après 3 ans de l'autorisation d'exploitation de l'officine, sauf événements pertinents par hypothèse antérieurs au terme des 3 ans (réouverture, transfert ou demande de transfert), et sans aucun mécanisme de rappel permettant d'atténuer l'effet irréversible de déchéance attaché automatiquement à l'arrivée du terme... ;
- en faveur de celui qui ne l'a pas respectée (pas d'introduction dans les 60 jours d'une demande de maintien d'autorisation en cas de fermeture temporaire de plus de 60 jours), sur une situation nettement plus avantageuse de maintien de l'autorisation d'exploitation pendant un maximum de 10 ans sans aucune autorisation de fermeture temporaire préalable, pour autant qu'il soit réagi à temps à une double sommation de l'AFMPS permettant apparemment d'introduire jusqu'à 3 demandes concomitantes d'autorisation de fermeture temporaire de 3 ans pour une régularisation rétroactive !

La partie adverse allègue vainement dans ce contexte [...] que tous les propriétaires d'officines qui n'ont pas respecté l'article 15ter, § 1, de l'AR du 25/09/1974 bénéficient de la même "faveur", c'est-à-dire de la possibilité de régularisation attaquée, croyant pouvoir faire un parallèle avec la situation des propriétaires qui ont réalisé des travaux sans permis et peuvent tous également solliciter une régularisation après coup.

La différence alléguée ne se situe pas en effet entre tous ceux qui n'ont pas respecté la loi et peuvent ensuite, par mesure de faveur, régulariser la situation (ce scénario ne faisant d'ailleurs apparaître aucune différence de traitement), mais entre ceux qui ont respecté la loi et ceux qui ne l'ont pas respectée, la première catégorie apparaissant inexplicablement beaucoup moins bien traitée que la seconde...

Ainsi le propriétaire qui a régulièrement demandé et obtenu son permis ne sera pas exposé au risque de perdre automatiquement et définitivement un droit plus fondamental au terme d'un certain délai, en sorte qu'il aurait intérêt à opter, d'emblée et délibérément, pour le non-respect des règles d'urbanisme !

Le critère de distinction est donc illicite et débouche *ipso facto* sur des effets illégitimes et partant disproportionnés, en violation du principe général d'égalité et de non-discrimination visé au moyen.

Indépendamment même de l'application, ici inconstitutionnelle, de l'article 15quinquies qui doit être limitée à la première période de fermeture de 3 ans, force est également de constater qu'il est porté atteinte à l'article 15ter, § 7, de l'AR du 25/09/1974 :

- en ce qu'une triple autorisation de fermeture de 3 ans a été délivrée rétroactivement sur base d'une triple demande formulée le même jour, alors que la demande de fermeture temporaire, à la supposer suffisante, doit précéder l'expiration du terme de 3 ans pour éviter la déchéance automatique de l'autorisation d'exploitation. De la même façon d'ailleurs que la demande de transfert visée à l'article 15ter, § 1, alinéa 2, de l'AR du 25/09/1974 doit être introduite avant l'échéance du terme de 3 ans pour suspendre et donc prolonger

- valablement ce délai ;
- et en ce que plusieurs autorisations de fermeture temporaire ne peuvent être délivrées successivement au même demandeur, dans la mesure où la prolongation de la durée initiale de 3 ans est en principe interdite.

Dans un arrêt n° 213.198 du 11 mai 2011, le Conseil d'État a en effet décidé :

“ cette autorisation n'était valable que pour une période de trois ans (...), la réglementation ne permettant pas la prolongation de ce délai”.

Or, s'il suffit à la même personne de réitérer la même demande de fermeture temporaire de 3 ans, le cas échéant pour le même motif comme c'est le cas en l'espèce (demande de maintien motivée par un même projet de transfert), il s'agit bien d'une forme de prolongation de la durée de fermeture provisoire autorisée, en principe limitée à 3 ans.

C'est à tort enfin que la partie adverse se réfère à la durée maximale de fermeture de 10 ans visée à l'article 18, § 2, des lois coordonnées du 10 mai 2015 relatives à l'exercice des professions des soins de santé pour prétendre que la pharmacie concernée doit toujours être considérée comme ouverte au public.

Selon cette disposition en effet (ex-article 4, § 3^{quater}, de l'AR n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé) :

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

1° qui a été fermée plus que dix ans ou qui, au plus tard, endéans les dix ans qui suivent la fermeture, n'a pas fait l'objet d'une demande d'autorisation de transfert;

2° dont la fermeture définitive, par le propriétaire ou le détenteur d'autorisation, a été communiquée au Ministre avant l'entrée en vigueur du présent paragraphe;

3° dont le détenteur d'autorisation n'est pas une seule personne physique ou n'est pas une seule personne morale, telle que visée au § 3, 1°, alinéas 1^{er} et 2;

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

5° qui été transférée à une autre adresse sans que le détenteur d'autorisation ait reçu une autorisation préalable,

6° pour laquelle, après l'entrée en vigueur de la loi précitée du 17 décembre 1973, l'autorisation n'a jamais été octroyée ou dont l'autorisation a été suspendue, annulée, retirée ou est échue.” [...]

Or, ce délai maximal de 10 ans concerne les seules officines soumises au régime antérieur à la loi du 17 décembre 1973 où aucune autorisation n'était requise.

Pour les autres officines, soumises à autorisation préalable, l'article 4, § 3^{quater}, 6°, de l'AR n° 78 du 10 novembre 1967 (article 18, § 2, 6° des lois coordonnées du 10 mai 2015) prévoit que l'autorisation peut venir à échéance avant, et c'est cette disposition que l'article 15^{ter}, § 7, de l'AR du 25/09/1974 exécute en limitant en principe à 3 ans la validité de l'autorisation d'exploitation en cas de fermeture temporaire dûment demandée au préalable, et autorisée pour un terme non renouvelable et non prorogeable de 3 ans. »

Les requérantes se sont abstenues de déposer un dernier mémoire dans le cadre du recours enrôlé sous le numéro A.225.325/VI-21.252.

2. Recours enrôlé sous le numéro A.226.791/VI-21.366

Les requérantes prennent un moyen, le deuxième de la requête enrôlée

sous le numéro A.226.791/VI-21.366, « en application de l'article 159 de la Constitution, de l'illégalité des autorisations de maintien décernées respectivement le 30 janvier 2018 à la SCRL P4 INVEST et le 9 mai 2017 à la SPRL Pharmacie de la Place, illégalité provenant de la violation de l'article 15^{ter} de l'arrêté royal du 25/09/1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public, de l'article 15^{quinquies} de l'arrêté royal du 25/09/1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public, dont l'illégalité est au besoin soulevée, du dépassement du délai raisonnable, de l'expiration automatique de l'autorisation d'exploitation, de la méconnaissance du principe général d'égalité et de non-discrimination et des articles 10 et 11 de la Constitution, ainsi que de la violation corrélative par l'acte attaqué des articles 9 et 18, § 2, des lois coordonnées du 10 mai 2015 relatives à l'exercice des professions des soins de santé, et de l'article 159 de la Constitution ».

Elles critiquent l'autorisation de transfert attaquée en ce qu'elle a été délivrée pour une officine réputée ouverte au public sur la base d'une décision de maintien d'autorisation du 30 janvier 2018 accordée à l'intervenante, décision qui fait elle-même suite à un triple maintien d'autorisation délivré le 9 mai 2017 à la SRL Pharmacie de la Place, en application de l'article 15^{quinquies} de l'arrêté royal du 25 septembre 1974. Elles affirment que toutes ces décisions de maintien d'autorisation sont illégales, dès lors que l'autorisation d'exploitation de l'officine litigieuse est venue automatiquement à expiration au plus tard le 31 décembre 2013 pour les mêmes raisons que celles développées dans le premier moyen du recours enrôlé sous le numéro 225.325/VI-21.252 et qu'elles répètent dans le cadre de leur deuxième recours. Elles en déduisent que le transfert litigieux est lui-même irrégulier puisque l'officine de l'intervenante ne peut pas être considérée comme régulièrement ouverte au public, en application de l'article 18, § 2, des lois coordonnées précitées du 10 mai 2015, dès lors que « l'autorisation d'exploitation est échue » alors que l'article 9 des mêmes lois « réserve aux seules officines ouvertes au public (ou réputées telles) la possibilité de bénéficier d'une autorisation de transfert ».

Elles envisagent, à titre subsidiaire, le cas où il apparaîtrait que la décision du 14 décembre 2011 de maintien d'autorisation pour une période de 3 ans à compter du 1^{er} mai 2010 a été délivrée à la SRL Pharmacie de la Place, et pas à son précédent exploitant. Elles expliquent que l'article 15^{quinquies} de l'arrêté royal du

25 septembre 1974 est inapplicable dans cette hypothèse et que la décision de maintien est automatiquement venue à expiration le 30 avril 2013 par l'effet de l'article 15^{ter}, § 7, du même arrêté royal, sans aucune possibilité de régularisation ultérieure.

Elles concluent comme il suit :

« En l'occurrence, la situation visée n'était donc plus susceptible de régularisation, soit depuis le 30/04/2013, soit depuis le 31/12/2013 au vu de l'expiration automatique à l'une de ces deux dates de l'autorisation d'exploitation, qui doit être considérée comme définitivement perdue.
Partant, tant les autorisations de maintien décernées le 9/05/2017 en application de l'article 15^{quinquies} de l'AR du 25/09/1974 à la Pharmacie de la Place que l'autorisation de fermeture temporaire ultérieurement délivrée le 30/01/2018 à P4 INVEST après la cession, pour 3 ans à compter du 29 mai 2017 l'ont été illégalement, en violation de toutes les dispositions visées au moyen.
Il en résulte que l'autorisation d'exploitation, à défaut d'avoir été valablement maintenue, est venue à échéance avant l'introduction de la demande de transfert.
En conséquence, l'autorisation de transfert attaquée, puisqu'elle concerne une officine qui ne peut plus être réputée ouverte au public, viole l'article 9 des lois coordonnées du 10 mai 2015 relatives à l'exercice des professions des soins de santé.
L'autorisation de transfert attaquée est donc illégale puisque fondée sur des autorisations successives de maintien illégales qui n'ont pu maintenir la validité de l'autorisation d'exploitation.
L'illégalité de ces autorisations de maintien est soulevée par les requérantes, tant via l'article 159 de la Constitution dans le cadre du présent recours, que directement à l'occasion d'un recours en annulation précédemment introduit contre la dernière autorisation de maintien, décernée le 30/01/2018 à la SCRL P4 INVEST. »

En termes de réplique, les requérantes exposent que la SCRL P4Invest, cessionnaire de l'officine litigieuse, ne peut « avoir acquis plus de droits que n'en possédait le cédant », que l'autorisation de l'officine, alors détenue par la SRL Pharmacie de la Place, était déjà venue à expiration au moment de l'envoi de la première sommation le 7 juin 2016 « de sorte qu'il n'était plus possible de la ressusciter par quelque autorisation de maintien que ce soit et ce d'autant plus qu'une triple autorisation rétroactive du même jour (9 mai 2017) viole nécessairement l'article 15^{ter} de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 » et que, dès lors, l'officine litigieuse ne pouvait plus être considérée comme régulièrement ouverte au public et donc transférée, puisqu'« au moment de l'introduction de la demande de transfert (30 août 2017), la SCRL P4Invest devait en effet nécessairement disposer d'une autorisation de maintien en cours de validité, ce qui n'était pas le cas en l'occurrence ». Elles ajoutent qu'« à défaut d'avoir été valablement maintenue le 9 mai 2017, l'autorisation d'exploitation de l'officine était

déjà perdue ou expirée lorsque la SCRL P4Invest en a fait l'acquisition le 29 mai 2017, de sorte qu'elle ne pouvait plus valablement bénéficier, le 30 janvier 2018, d'une autorisation de maintien rétroagissant à cette date, ni, partant, d'une autorisation de transfert ultérieure, le 3 septembre 2018 ».

Elles répliquent comme il suit aux arguments des parties adverse et intervenante :

« Les requérantes renvoient à leur argumentation figurant dans le recours en annulation dirigé contre l'autorisation de maintien du 30/01/2018, ainsi que dans leur mémoire en réplique (G/A 225.325/VI-21.252).

Pour le surplus, elles n'avaient pas à attaquer des actes dont la seule portée est probatoire et qui ne modifient pas l'ordonnancement juridique (autorisations d'implantation ou d'exploitation adaptées après le changement du titulaire de l'autorisation résultant de la cession de l'officine à la SPRL Pharmacie de la Place puis à la SCRL P4 INVEST).

S'agissant de la triple autorisation de maintien du 9 mai 2017 accordée à la SPRL Pharmacie de la Place, elles renvoient spécialement à leur mémoire en réplique du 12 novembre 2018 dans la procédure précitée, où elles ont démontré que, s'agissant d'une opération administrative complexe, elles pouvaient se contenter d'attaquer la décision finale de maintien du 30 janvier 2018.

Elles notent toutefois que la partie intervenante admet elle-même que si l'autorisation d'exploitation était venue automatiquement à échéance comme les requérantes le soutiennent, le moyen tiré de l'illégalité des autorisations de maintien peut être soulevé d'office par Votre Conseil à l'appui d'un recours uniquement dirigé contre l'autorisation de transfert (page 30 du mémoire en intervention).

S'agissant du lien entre autorisation échue, maintien d'autorisation et officine ouverte au public, il convient encore de noter que, dans son arrêt n° 213.198 du 11 mai 2011, Votre Conseil a déjà considéré que l'expiration de l'autorisation de maintien (après le terme des 3 ans) avait comme conséquence que l'officine fermée dans ces conditions ne pouvait plus être réputée ouverte au public, et ce nécessairement parce que son autorisation – par déduction : celle en vertu de laquelle elle était jusque-là considérée comme ouverte au public (et qui peut aussi être suspendue, annulée ou retirée) – était échue.

Cette observation suffit d'ailleurs à réfuter la thèse selon laquelle, « à défaut d'expiration du délai de 10 ans prévu à l'article 18, § 2, des lois coordonnées du 10 mai 2015 relatives à l'exercice des professions des soins de santé, l'officine anciennement exploitée par la SPRL Pharmacie de la Place n'a jamais pu être qualifiée en droit comme n'étant plus une 'officine ouverte régulièrement au public' au sens de cette disposition » (mémoire en réponse, page 10).

Il est admis en effet qu'une officine demeurée fermée moins de 10 ans, mais qui ne bénéficie pas, au moment de l'introduction de la demande de transfert, d'une autorisation de maintien en cours de validité ne peut être considérée comme une officine ouverte au public.

Sur ce point, l'arrêt du 11 mai 2011, précité, a été conforté par l'arrêt d'assemblée générale n° 226.718 du 12 mars 2014.

En revanche, l'arrêt du 1^{er} décembre 2011, cité par la partie intervenante, a été contredit par ce même arrêt d'assemblée générale, qui n'a en tout cas pas validé l'utilisation de l'article 15quinquies pour retirer l'autorisation de l'officine demeurée fermée au-delà du terme de 3 ans autorisé en application de l'article

15^{ter} de l'arrêté royal du 25 septembre 1974. On notera d'ailleurs que le recours aux deux procédures est contradictoire et en principe impossible. Il est clair également que l'article 15^{ter}, § 1, de l'AR du 25/09/1974 s'oppose à la délivrance, au même détenteur, de plusieurs autorisations successives de maintien sans réouverture, puisque la demande d'autorisation de maintien doit nécessairement être introduite dans les 60 jours de la fermeture, ce qui ne se conçoit par hypothèse qu'une seule fois, lors de la première (et unique) fermeture. Il n'est donc pas question d'appliquer l'article 14 de l'AR du 25/09/1974, mais de s'en tenir aux termes mêmes de l'article 15^{ter}, § 1.

On ne conçoit pas non plus qu'une possibilité de régularisation offerte par l'article 15^{quinquies} de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 puisse être mise en œuvre sans aucune considération pour le principe général du délai raisonnable ni pour le principe d'égalité et de non-discrimination.

L'arrêté royal du 25 septembre 1974 réglemente l'octroi des autorisations d'ouverture et de transfert des officines dans une perspective d'intérêt général qui est l'approvisionnement efficace et continu de la population en médicaments [...] Les autorités chargées de sa mise en œuvre ne peuvent donc se désintéresser des officines qui resteraient fermées sans respecter les règles prévues en cas de fermeture temporaire ou de fermeture définitive, alors que ces pharmacies sont erronément supposées dans ce cas continuer à exercer leur mission d'intérêt général de délivrance des médicaments.

En l'occurrence, au vu du libellé des sommations qu'elle a adressées à la SPRL Pharmacie de la Place, l'AFMPS détenait manifestement des informations selon lesquelles l'officine était fermée depuis le 1^{er} décembre 2010.

En attendant le 7 juin 2016 pour adresser la première sommation à la Pharmacie de la Place en application de l'article 15^{quinquies}, elle a donc déraisonnablement tardé à agir, alors qu'elle était effectivement informée, via la procédure d'enregistrement, de la cession sans réouverture intervenue en décembre 2010.

Il est également contraire au principe général d'égalité et de non-discrimination de permettre la mise en œuvre de l'article 15^{quinquies} au-delà du délai de fermeture primaire de 3 ans.

Permettre une régularisation au-delà de ce délai débouche en effet :

- sur un traitement inégal au préjudice de celui qui a respecté l'article 15^{ter}, § 1, puisque dans ce cas l'expiration de l'autorisation survient automatiquement 3 ans après la fermeture autorisée ;
- sur une violation de l'article 15^{ter} qui ne permet la délivrance au même détenteur que d'une seule autorisation de maintien de 3 ans en cas de fermeture temporaire de l'officine.

Alléguer qu'il n'est pas toujours possible de savoir à quand remonte la fermeture pour rejeter la contrainte d'agir dans les 3 ans ne tient pas la route dans la mesure où il est au minimum admis que la fermeture ne peut excéder 10 ans. La détermination du point de départ d'un délai pose pourtant les mêmes problèmes, qu'il s'agisse d'un délai de 10 ans ou d'un délai de 3 ans.

Enfin, la partie intervenante tire manifestement un parti abusif des arrêts du 26 septembre 2018 dont elle a oublié de traduire une précision capitale : la deuxième autorisation de maintien fondant l'autorisation de transfert seule attaquée était en effet devenue définitive, de sorte que cet arrêt ne dit rien en réalité de la légalité d'une seconde autorisation de maintien accordée en l'espèce après une période de fermeture de fait...

Dans ces deux arrêts du 26 septembre 2018, le Conseil d'État n'a donc absolument pas pris position sur les questions de principe que la présente affaire soulève, à savoir :

- plusieurs autorisations de maintien peuvent-elles être délivrées à la même personne sans réouverture entretemps ?

Hypothèse qui paraît exclue par les termes mêmes de l'article 15^{ter}, § 1, de

l'AR du 25/09/1974 et qui suffit à démontrer l'illégalité de la triple autorisation de maintien accordée le 9 mai 2017 à la Pharmacie de la Place ;

- En cas d'inapplicabilité de tout ou partie des autorisations de maintien accordées le 9 mai 2017 à la Pharmacie de la Place, une autorisation de maintien pouvait-elle encore être valablement délivrée, après une période sans autorisation, à la partie intervenante le 30 janvier 2018 ? En d'autres termes : l'autorisation d'officine que l'autorisation de maintien a pour objet de maintenir, et qui peut être cédée, survit-elle en l'absence d'une telle autorisation de maintien ?

Pour le surplus, il suffit de relever que dans le cas de l'annulation, ou de l'inapplicabilité de l'autorisation de maintien du 30 janvier 2018 en vertu de l'article 159 de la Constitution, cette illégalité aurait *ipso facto* comme conséquence l'illégalité de l'autorisation de transfert attaquée.

Il ressort en effet de l'arrêt n°213.198 du 11/05/2011 et de l'arrêt d'assemblée générale n° 226.718 du 12/03/2014 de Votre Conseil, précités, qu'une demande d'autorisation de transfert doit nécessairement être introduite sous le bénéfice d'une autorisation de maintien en cours de validité, ce que la partie intervenante reconnaît d'ailleurs expressément (mémoire en intervention, page 51). »

Dans leur dernier mémoire, les requérantes « insistent sur le fait que la décision du 16 août 2017 vise uniquement un objectif strictement probatoire et ne modifie pas l'ordonnancement juridique » et renvoient à ce sujet à leur argumentation figurant dans leurs précédents écrits de procédure.

VII.2. Appréciation du Conseil d'État

Les requérantes soutiennent, en substance, que l'autorisation d'exploitation de l'officine litigieuse, sise rue Gaston Grégoire 3 à 4540 Amay, était définitivement expirée au plus tard depuis le 31 décembre 2013, en sorte que cette officine ne pourrait plus, depuis cette date, être réputée comme régulièrement ouverte au public, que toutes les décisions de maintien d'autorisation adoptées après cette date sont donc irrégulières et que, partant, la décision de transfert de l'officine vers la Route de Condroz 322 à 4550 Nandrin est elle-même illégale.

Une nouvelle autorisation d'exploitation a toutefois été accordée – en propre – à l'intervenante le 16 août 2017, à la suite de l'enregistrement qu'elle a effectué au moment de l'acquisition de l'officine litigieuse.

La question de la validité des décisions de maintien d'autorisation du 9 mai 2017 accordée à la SRL Pharmacie de La Place est sans incidence sur celle du maintien de l'autorisation délivrée le 30 janvier 2018 à l'intervenante puisque s'est interposée l'autorisation d'exploitation du 16 août 2017 qui lui a préalablement été accordée. Disposant d'une autorisation d'exploitation qui lui est propre,

l'intervenante pouvait demander le maintien de cette autorisation malgré la fermeture temporaire de celle-ci, sans que l'irrégularité éventuelle de la situation antérieure de cette officine puisse y faire obstacle.

Quant à la demande d'autorisation de transfert de l'officine litigieuse, elle a bien été introduite, le 30 août 2017, tandis que la décision de maintien d'autorisation courant à partir du 29 mai 2017 n'était pas encore échue.

Le premier moyen soulevé dans le recours enrôlé sous le numéro A.225.325/VI-21.252 et le deuxième moyen soulevé dans le recours enrôlé sous le numéro A226.791/VI-21.366 ne sont pas fondés.

VIII. Deuxième moyen soulevé dans le recours enrôlé sous le numéro A.225.325/VI-21.252

VIII.1. Thèse des parties requérantes

1. Requête

Les requérantes prennent un moyen, le deuxième de la requête enrôlée sous le numéro A.225.325/VI-21.252, de la violation « des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'absence et de l'erreur dans les motifs de fait et de droit et le cas échéant d'une violation de l'article 15^{ter}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'AR du 25 septembre 1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public ».

Elles affirment qu'aucune motivation suffisante, pertinente et adéquate, ne soutient la décision de maintien de l'autorisation du 30 janvier 2018, qui se limite à mentionner la date de la demande, la date de fermeture, soit le 29 mai 2017 ainsi qu'à se référer à l'article 15^{ter}, § 6, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 et au « rapport écrit positif du fonctionnaire visé à l'arrêté royal du 17 décembre 2018 relatif à la surveillance à exercer par l'Agence fédérale des Médicaments et des Produits de santé (article 15 de l'AR du 25/9/1974) », lequel, d'une part, n'est pas joint à la décision attaquée et ne peut donc servir de motivation par référence et, d'autre part, se borne lui-même à indiquer qu'il n'y a pas d'objections à adopter la décision attaquée. Elles ajoutent que la demande de maintien d'autorisation se

limitait elle-même à mentionner, sous la rubrique « Motivation – raison de la demande [...] projet de transfert de cette officine vers un endroit améliorant la répartition » et à indiquer les officines les plus proches du lieu d'implantation et les distances de celui-ci avec elles. Elles reprochent à la partie adverse de n'avoir abordé, ni dans l'acte attaqué ni dans le dossier, la question de l'expiration possible de l'autorisation d'exploitation et dénoncent une « défaillance au niveau des motifs de fait et de droit ».

Les requérantes ajoutent que l'acte attaqué est entaché de « plusieurs erreurs matérielles », dans la mesure où, contrairement à ce qu'il indique, la demande de maintien n'aurait pas été introduite le 29 juin 2017, mais le 24 août 2017, soit en dehors du délai de soixante jours prescrit pour introduire une demande de maintien d'autorisation en cas de fermeture temporaire, ce qui, ajoutent-elles, viole l'article 15^{ter}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 – pour une fermeture supposée intervenue le 29 mai 2017, alors que la fermeture remonte, en fait, au 1^{er} mai 2010.

2. Mémoire en réplique

Les requérantes font valoir que le « constat objectif » selon lequel « la motivation formelle apparaît [...] inadéquate, insuffisante et incomplète » et « l'acte attaqué est dépourvu de motifs de fait et de droit » a trait à « la légalité de l'acte » et est « indépendant de son destinataire ». Elles expliquent avoir démontré qu'elles avaient intérêt à l'annulation de la décision de maintien d'autorisation de l'officine de l'intervenante « pour en tirer argument » dans le cadre du recours en annulation dirigé contre l'autorisation de transfert de cette officine qui leur fait grief.

Elles ajoutent que la motivation stéréotypée et incomplète de la décision de maintien d'autorisation attaquée traduit « une absence totale d'exercice du pouvoir d'appréciation conféré au ministre, en cas de rapport positif de l'inspecteur, par l'article 15, § 6, alinéa 2, de l'AR du 25 septembre 1974 à l'égard d'une demande de maintien d'autorisation qui doit être motivée, conformément à l'article 15^{ter}, § 3, et n'est pas donc pas décernée automatiquement ».

Elles insistent encore sur le fait que l'officine litigieuse est fermée sans discontinuité depuis le 1^{er} mai 2010 – et non comme l'indique erronément l'acte attaqué – depuis le 29 mai 2017, « circonstance de nature à influencer la teneur de la

décision prise ».

3. Dernier mémoire

Les requérantes n'ont pas déposé de dernier mémoire dans le cadre de l'affaire A.225.325/VI-21.252.

VII.2. Appréciation du Conseil d'État

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif de portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

Les décisions positives comme les refus doivent être formellement motivés. On ne peut circonscrire les administrés, au sens de l'article 1^{er} de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, aux seuls bénéficiaires de l'acte administratif. Des tiers intéressés auxquels une décision de maintien d'autorisation d'une officine peut faire grief constituent également des administrés en droit de trouver dans l'acte une motivation adéquate.

La décision de maintien d'autorisation attaquée indique avoir pour fondement légal l'article 15^{ter}, § 6, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 – ce qui n'est pas contesté. La Ministre de la Santé motive sa décision par la circonstance que « ladite officine est fermée depuis le 29 mai 2017 » et que « la demande a été introduite dans le délai réglementaire de soixante jours à compter de la date de fermeture de l'officine », vu « le rapport positif 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'AR du 25/9/1974) ».

Un rapport positif de l'inspecteur de la pharmacie dispense la Commission d'implantation d'être saisie de la demande de maintien d'autorisation et permet au ministre de prendre sa décision directement « sur base de ce rapport dans les trente jours calendrier suivant sa réception » (article 15^{ter}, § 6, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974).

La motivation de la décision de maintien d'autorisation attaquée est, certes, succincte, mais permet de connaître la disposition réglementaire dont il a été fait application et les éléments de faits qui ont justifié cette décision, à savoir la démonstration, à l'estime de la Ministre, qu'il était satisfait aux conditions d'un maintien d'autorisation.

Les requérantes reprochent plus spécifiquement à l'acte attaqué de ne pas aborder la question de l'expiration possible de l'autorisation d'exploitation. Il a cependant précédemment été jugé que la décision de maintien d'autorisation trouve un fondement suffisant dans l'autorisation d'exploitation accordée le 16 août 2017 à l'intervenante.

Les requérantes dénoncent également une erreur de fait, en affirmant que l'officine litigieuse est fermée depuis le 1^{er} mai 2010 – et non depuis le 29 mai 2017. L'article 15^{ter}, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, dans sa version en vigueur au moment de l'adoption de la décision attaquée, impose au détenteur d'une autorisation d'exploitation d'une officine d'introduire une demande visant au maintien de cette autorisation, au plus tard dans les soixante jours après la fermeture temporaire de cette officine. Cette obligation ne peut logiquement viser que la fermeture opérée par le titulaire de l'autorisation d'exploitation, et non celle qui a été décidée par un précédent exploitant. La décision de maintien d'autorisation vise, dès lors, régulièrement la date du 29 mai 2017 comme date de fermeture de l'officine litigieuse, date qui correspond à son rachat par l'intervenante.

Les requérantes invoquent une deuxième erreur de fait, en soutenant que la demande de maintien d'autorisation aurait été introduite le 24 août 2017 – et non le 29 juin 2017. Il ressort des pièces du dossier que l'intervenante a bien introduit sa demande de maintien d'autorisation le 29 juin 2017, demande qui a été complétée le 24 août 2017. La circonstance que l'intervenante a complété son dossier ne permet pas de considérer que la demande n'aurait pas été introduite dans le délai de soixante jours prescrit. En effet, conformément à l'article 5 de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, alors en vigueur, lorsque le secrétariat de la Commission d'implantation constate qu'une demande introduite est incomplète, il en informe le demandeur qui, à peine d'irrecevabilité de sa demande, dispose d'un délai de trente jours calendrier à partir de cette communication pour compléter son dossier. En l'espèce, le secrétariat a adressé son courrier le 25 juillet 2017, reçu le lendemain par l'intervenante. Le délai de trente jours calendrier expirait donc le 25 août 2017. L'intervenante a dès lors introduit et complété sa demande dans les délais prescrits.

Quant à l'argument selon lequel la Ministre de la Santé aurait accordé, de manière automatique, le maintien d'autorisation sans exercer son pouvoir d'appréciation « en cas de rapport positif de l'inspecteur », il est soulevé pour la

première fois dans le mémoire en réplique. Un tel grief est tardif et, partant, irrecevable.

Le deuxième moyen soulevé dans le recours enrôlé sous le numéro A.225.325/VI-21.252 n'est pas fondé.

IX. Premier moyen soulevé dans le recours enrôlé sous le numéro A.226.791/VI-21.366

IX.1. Thèse des parties requérantes

1. Requête

Les requérantes prennent un moyen, le premier de la requête enrôlée sous le numéro A.226.791/VI-21.366, de « la violation de l'article 6, § 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 25/09/1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public ».

Elles reprochent à la partie adverse de ne pas leur avoir, dans le cours de la procédure administrative, notifié la demande d'autorisation de transfert telle que visée à l'article 4 de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 qui doit donc comporter le formulaire de demande rempli par le demandeur et les annexes qui y sont jointes sous peine d'irrecevabilité, mais d'avoir eu recours à une notification simplifiée de cette demande, comportant uniquement l'adresse initiale et l'adresse projetée, sans même préciser la date de la demande ni l'identité du demandeur. Selon les requérantes, cette manière de procéder est contraire à l'article 6, § 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, dans sa version applicable à la demande de transfert litigieuse.

Selon elles, il n'y a pas de raison de conférer un sens différent aux termes « demande d'autorisation », selon qu'ils sont utilisés à l'article 4 (introduction de la « demande d'autorisation ») ou à l'article 6, § 1^{er} (notification de la « demande d'autorisation ») de l'arrêté royal du 25 septembre 1974. Elles soutiennent que c'est « la demande tout entière » qui « doit être notifiée à chaque détenteur d'autorisation d'officines existant dans le voisinage (article 6, § 1^{er}, 1^o), au même titre d'ailleurs qu'aux autres destinataires de la notification visés à l'article 6 § 1^{er}, 2^o (organisations professionnelles pharmaceutiques les plus représentatives) » et que « seule

l'instruction ultérieure de la demande doit le cas échéant demeurer confidentielle jusqu'à ce que les tiers aient le droit d'en prendre connaissance en application de la loi du 11 avril 1994 sur la publicité de l'administration ». Elles ajoutent que « l'examen de la demande d'autorisation de transfert, telle que motivée par le demandeur sur base du formulaire prévu à cet effet assorti de ses annexes obligatoires, doit en effet permettre aux officines du voisinage de comprendre la portée de cette demande ainsi que ses chances d'aboutir, évitant dès lors des oppositions le cas échéant inutiles et/ou mal motivées, puisque formulées en méconnaissance de cause » et qu'« en se contentant de la notification d'une demande d'autorisation de transfert simplifiée, réduite à l'adresse de l'officine existante et à l'adresse de l'officine projetée, l'acte attaqué viole la disposition visée au moyen ».

2. Mémoire en réplique

Les requérantes ajoutent, dans leur mémoire en réplique, qu'il ne faut pas confondre l'obligation de « notifier une demande d'autorisation » avec le fait de « signaler l'existence d'une demande d'autorisation » surtout si « des éléments essentiels de cette demande, comme l'identité du demandeur de transfert ou la date de la demande, ne sont même pas mentionnés dans la lettre ». Elles estiment qu'« à tout le moins, les éléments essentiels de cette demande devaient être portés officiellement à la connaissance des destinataires de la notification visés à l'article 6, § 1^{er}, 1^o ».

3. Dernier mémoire

Les requérantes répètent que seule la notification du formulaire de demande et ses annexes permet aux officines existant dans le voisinage d'avoir une connaissance de la situation de la nouvelle implantation, d'apprécier l'intégralité des éléments concrets du dossier et de soulever des objections précises et concrètes à la demande de transfert d'une officine à proximité de leurs pharmacies. Elles ajoutent qu'une notification de la demande tout entière leur aurait permis d'avoir accès à « la preuve que le demandeur est détenteur légitime de l'autorisation relative à la pharmacie visée » tandis qu'il leur est reproché de ne pas avoir attaqué l'autorisation d'exploitation de l'intervenante la plus récente « quand bien même elles ont attaqué bon nombre d'autorisations antérieures » et qu'« il ne fait aucun doute que la réception de cette preuve [leur] aurait permis de remédier à la complexité de la situation ». Elles en déduisent que « l'absence de notification complète [leur] fait

donc bien grief [...] à tout le moins en ce qu'elle a anormalement obscurci la lecture de la situation de l'officine dont le transfert était sollicité par l'intervenante ».

Elles contestent ensuite l'affirmation de l'intervenante selon laquelle la communication du dossier dans son ensemble violerait la réglementation relative à la protection des données.

Elles insistent enfin sur la nécessité de lire, de manière combinée, les articles 4 et 6 de l'arrêté royal du 25 septembre 1974.

IX.2. Appréciation du Conseil d'État

L'article 6, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public, dans sa version alors applicable, dispose comme il suit :

« § 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;
[...] ».

L'article 6, § 1^{er}, 1°, précité n'impose aucune exigence formelle en ce qui concerne la notification de la demande. La *ratio legis* de cette disposition est de permettre aux détenteurs d'autorisation d'officines existantes ou à établir dans le voisinage de faire connaître leurs objections ainsi que d'introduire, le cas échéant, à leur tour, une demande de transfert dans un rayon de moins de 1,5 km, qui sera alors examinée par la Commission d'implantation conjointement avec la demande de transfert qui leur est notifiée (article 6, § 2, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974). Or, cet objectif est atteint par la communication qu'une demande d'autorisation de transfert a été introduite et l'indication des lieux d'origine et de la nouvelle implantation de l'officine concernée. Comme l'indique la partie adverse, c'est l'objet et la teneur de la demande de transfert qui doivent être portés à la connaissance des personnes visées à la disposition précitée, non l'ensemble des pièces du dossier. Pour ce qui concerne l'absence de communication de la date de la demande de transfert et de l'identité du demandeur – que les requérantes qualifient d'« éléments essentiels de la demande » –, il suffit de constater qu'en l'espèce, elles ont eu connaissance de ces éléments en temps utile puisqu'elles en font état dans leur lettre d'opposition du 7 février 2018, en sorte que le défaut de mention de ces

éléments ne leur a, en toute hypothèse, pas causé grief.

L'article 4 de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 – auquel les requérantes se réfèrent dans leurs écrits de procédure – détermine les documents à joindre au formulaire de la demande pour que celle-ci puisse être déclarée recevable. Cette disposition n'impose aucune obligation en termes de communication de la demande à des tiers ni ne modifie la portée de la notification visée à l'article 6, § 1^{er}, du même arrêté royal.

Si, comme le soulignent les requérantes, les « organisations professionnelles les plus représentatives » sont visées à l'article 6, § 1^{er}, 2^o, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, au même titre que le détenteur d'autorisation d'officines existant ou à établir dans le voisinage, ces organisations professionnelles sont également reprises à l'article 7 du même arrêté royal au titre d'« instances » dont il faut recueillir l'avis. C'est sur la base de cette dernière disposition – et non de l'article 6, § 1^{er}, 2^o, précité – et pour leur permettre de donner leur avis que les organisations professionnelles les plus représentatives se voient communiquer, outre les lieux d'origine et de la nouvelle implantation de l'officine dont le transfert est sollicité, le dossier complet de la demande d'autorisation.

Le premier moyen soulevé dans le recours enrôlé sous le numéro A.226.791/VI-21.366 n'est pas fondé.

X. Troisième moyen soulevé dans le recours enrôlé sous le numéro A.226.791/VI-21.366

X.1. Thèse des parties requérantes

1. Requête

Les requérantes prennent un moyen, le troisième de la requête enrôlée sous le numéro A.226.791/VI-21.366, de « la violation de l'article 4, § 3, de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions de soins de santé, de l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er} et de l'article 1^{er}, § 5bis, 3^o de l'arrêté royal du 25/09/1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public, du défaut de motivation, du défaut d'examen concret, complet et effectif des circonstances de la cause, de l'erreur dans les motifs,

de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation du principe général de bonne administration, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir ».

Se référant à l'arrêt n° 241.234 du 17 avril 2018, SA Pharmacie Van Tomme, les requérantes soutiennent que l'autorité s'est abstenue d'exercer le pouvoir d'appréciation qu'elle tire de l'article 1^{er}, § 5bis, 3°, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 « en donnant l'impression d'une délivrance automatique de l'autorisation de transfert dès qu'une amélioration de la répartition géographique est constatée », alors que la Commission d'implantation était « saisie d'objections d'ordre démographique dans le cadre de l'instruction de la demande, notamment *via* deux lettres d'opposition versées au dossier respectivement par Multipharma le 6/02/2018 et par les requérantes le 7/02/2018 ». Elles estiment que la Commission d'implantation ne pouvait se contenter d'écarter ces objections comme non pertinentes ou sans incidence au seul motif qu'il suffirait de satisfaire à un des deux critères alternatifs prévus par l'article 1^{er}, § 5bis, 3°, « donnant ainsi l'impression d'une délivrance automatique en cas de constatation d'une amélioration de la répartition géographique et partant d'une compétence liée ».

Elles ajoutent que, dans l'exercice de ce pouvoir d'appréciation, l'autorité devait également avoir égard à l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 et « tenir compte de l'impact possible du transfert sur la zone d'influence minimale des officines dont il se rapproche, et notamment l'officine de la première requérante située à 1,5 km à peine de l'implantation projetée, dans la même commune de Nandrin et le long du même axe routier », étant entendu qu'« une telle distance s'avère en effet négligeable en zone rurale, de surcroît sur une voie rapide à 4 bandes de circulation comme la Nationale 63, de sorte que le transfert pourrait impacter lourdement cette officine jusqu'à menacer sa survie économique ». Elles en déduisent qu'« en s'abstenant d'envisager et d'apprécier l'effet du transfert demandé sur le maintien d'une zone d'influence géographique et démographique minimale des officines voisines, l'acte attaqué méconnaît donc l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 qui revêt une portée réglementaire propre ».

Les requérantes font encore valoir que « seules les objections liées au défaut de notification de la demande d'autorisation de transfert et à l'expiration de l'autorisation de l'officine à transférer sont rencontrées dans la motivation de l'acte

attaqué », mais que « cette motivation, entachée d'erreurs de droit, n'apparaît ni pertinente ni adéquate au vu des arguments développés dans [les premier et deuxième moyens] ». Elles affirment qu'une telle motivation « méconnaît la portée des textes qu'elle interprète » et qu'elle contrevient dès lors aux articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Elles concluent que « l'acte attaqué qui néglige d'exercer le pouvoir d'appréciation tiré de l'article 1, § 5bis, 3°, de l'AR du 25/09/1974 dans le respect de l'article 1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du même arrêté royal et n'est pas adéquatement motivé en ce qui concerne la violation alléguée de l'article 6 de l'AR du 25/09/1974 et l'expiration de l'autorisation d'exploitation de l'officine à transférer contrevient donc à l'ensemble des dispositions visées au moyen ».

2. Mémoire en réplique

Les requérantes ajoutent, en termes de réplique, qu'il appartenait à la Commission d'implantation de rencontrer les objections d'ordre démographique formulées par les officines voisines dans leurs lettres d'opposition, fût-ce pour les écarter, puisqu'elle exerce une compétence discrétionnaire en la matière.

Elles soulignent qu'en l'espèce, la motivation de l'acte attaqué « ne fait aucunement apparaître l'exercice d'un quelconque pouvoir d'appréciation à l'égard des objections soulevées tant par Multipharma, qui critique la méthode sur le plan géographique, que par les requérantes, et la circonstance qu'il n'y aurait "pas lieu d'examiner l'incidence du critère démographique" n'épuise en tout cas pas les oppositions en cause ». Elles estiment qu'« en se référant à une patientèle de passage, mais aussi au tort causé par le transfert aux officines du voisinage, l'opposition des requérantes soulevait en effet d'autres questions que des considérations purement démographiques et appelait par conséquent une motivation particulière ou spécifique qui fait défaut ».

Elles reviennent sur la nécessité de respecter une zone d'influence minimale par officine, au sens de l'article 1^{er}, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 et font valoir qu'à supposer même que cette disposition soit dénuée de portée réglementaire, comme le soutient l'intervenante, « il n'empêche que l'objectif d'assurer à chaque officine une zone d'influence minimale devait entrer en ligne de compte dans le cadre du pouvoir d'appréciation précité et apparaître dans la

motivation formelle de l'acte attaqué ».

3. Dernier mémoire

Les requérantes font valoir, dans leur dernier mémoire, les éléments suivants :

« [...] Les arguments des parties adverse et intervenante concernant le caractère complet ou suffisamment concret des objections d'ordre démographique ne peuvent être retenus ici.

Premièrement, les requérantes contestent que leurs objections démographiques aient jamais revêtu qu'un caractère simplement accessoire.

La critique proposée dans la lettre d'objections dénonçait clairement et concrètement un problème démographique, à savoir le fait que l'implantation nouvelle visait à n'en pas douter une clientèle de passage et que celle-ci ne pouvait pas être prise en compte dans l'appréciation des critères de l'article 1, §5bis, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974.

Si la requérante n'a pas pu compléter cette critique par l'analyse d'un dossier de demande qui ne lui avait pas été communiqué, il n'empêche que cette critique était d'une précision suffisante pour que la partie adverse puisse la comprendre et doive la prendre en considération.

[...] Quand bien même cela n'était pas le cas, alors la partie adverse aurait-elle dû noter que le caractère laconique de ces objections faisait obstacle à toute analyse utile, comme l'a pertinemment relevé M. le Premier Auditeur — C.S.

L'absence de motivation en ce sens constitue donc bien une violation aux dispositions visées au moyen.

[...] Concernant la critique construite autour du caractère alternatif des critères imposés par l'article 1, § 5bis, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, les parties adverse comme intervenante font erreur en se concentrant sur la mauvaise partie du texte.

En effet, le défaut de motivation ne découle pas tant de savoir quels sont les critères minimaux [...] à défaut desquels la partie adverse ne pouvait en aucun cas octroyer l'autorisation de transfert, mais bien plus de savoir si sa compétence était liée ou non.

Textuellement, la question ne cristallise donc pas autour de la question du “ou” (à défaut d'un “et”), mais bien plus du “peut” (à défaut d'un “doit”).

Or, la présence du “peut” est évidente : la partie adverse pouvait, mais ne devait pas forcément accorder le transfert demandé. Cette compétence n'étant pas liée, il lui revenait d'exercer pleinement son pouvoir d'appréciation.

Pour ce faire, la Commission d'implantation, puis la Ministre, devaient donc examiner l'intégralité des éléments pertinents qui lui étaient soumis. Or, il ne fait aucun doute (et cela n'est pas contesté) que les zones d'influence géographiques comme démographiques sont des éléments pertinents à la bonne répartition des officines pharmaceutiques.

Tous ces éléments devaient donc être pris en considération par la Commission. Cette prise en considération devait en outre ressortir de la motivation de l'acte attaqué.

L'exercice de tout pouvoir d'appréciation à cet égard est absent en l'espèce.

[...] Pour cette même raison, il ne peut être retenu, comme le prétend la partie adverse, que la partie intervenante aurait été fondée à demander l'annulation d'une

décision de rejet qui aurait été prise alors même que le transfert permettait une amélioration de la répartition géographique des officines.
En effet, si l'article 1^{er}, § 5bis, 3^o, prévoit bien que l'autorisation ne peut pas être accordée à défaut d'une amélioration géographique ou démographique, cela n'empêche pas que la Ministre bénéficie d'un pouvoir d'appréciation.
Il s'agit donc de critères minimums qui, s'ils ne sont pas rencontrés, font obstacle à l'octroi d'une autorisation. Ces critères ne fondent cependant aucun droit dans le chef du demandeur à obtenir à tous les coups son autorisation.

[...] Finalement, l'argument de la partie intervenante, qui consiste à dire que l'autorisation aurait tout de même pu être délivrée en l'espèce quand bien même le critère démographique avait été pris en compte, ne peut être retenu.
En effet, conclure de la sorte revient à exercer le pouvoir d'appréciation de l'administration à sa place.
À défaut de l'exercice effectif de ce pouvoir d'appréciation par l'administration, il ne peut être préjugé de la décision qu'elle aurait prise en examinant l'intégralité des éléments qui lui étaient soumis [...] ».

X.2. Appréciation du Conseil d'État

L'article 4, § 3, 1^o, de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé – devenu notamment l'article 9 de la loi coordonnée du 10 mai 2015 relative à l'exercice des professions des soins de santé – dispose, dans sa version en vigueur au moment de l'adoption de la décision d'autorisation de transfert attaquée, notamment comme il suit :

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

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

Dans sa version applicable en l'espèce, telle qu'elle résulte notamment des modifications apportées par l'arrêté royal du 19 avril 2014 modifiant l'arrêté royal du 25 septembre 1974, l'article 1^{er} de cet arrêté royal est libellé comme il suit, en ses paragraphes 1^{er} à 5bis :

« § 1^{er}. 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.

§ 2. Selon que la commune compte :

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

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

- 3 000
- 2 500
- 2 000

Pour chaque officine existante dans laquelle deux ou plusieurs pharmaciens exercent simultanément leur art de façon effective et à plein temps, le chiffre de la population est réduit à 5 000 à condition que cette situation exista [sic] durant au moins 6 mois avant la date de l'introduction de la demande.

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

§ 3. [abrogé par arrêté royal du 19 avril 2014]

§ 3bis. Sans préjudice du paragraphe 2, l'implantation d'une officine supplémentaire peut être autorisée :

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

§ 4. [abrogé par arrêté royal du 19 avril 2014]

§ 5. [abrogé par arrêté royal du 19 avril 2014]

§ 5bis. 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 le transfert a lieu dans la même commune ou dans une commune limitrophe, pour autant qu'après le transfert, il en résulte une meilleure répartition géographique ou démographique des officines par rapport à la situation antérieure au transfert.

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

Les conditions imposées par l'arrêté royal du 25 septembre 1974 ne visent pas directement à protéger la viabilité économique des officines

pharmaceutiques existantes ou futures. Pour être cohérents avec les objectifs de protection de la santé publique poursuivis par le législateur, les critères de répartition des officines fixés par le Roi doivent être compris comme visant l'approvisionnement adéquat, efficace et régulier de la population en médicaments, au sens de l'article 9 de la loi du 10 mai 2015 précitée. L'article 1^{er}, §5bis, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 fixe la réglementation en matière de transfert d'officines existantes et le point 3° de cette disposition vise la situation particulière d'un transfert dans la même commune ou dans une commune limitrophe, mais hors de la proximité immédiate. Il s'agit d'une disposition spécifique et dérogatoire qui permet à l'autorité, dans l'hypothèse d'un tel transfert, d'autoriser celui-ci si elle estime qu'il contribue soit à une meilleure répartition géographique des officines, soit à une meilleure répartition démographique de celles-ci. L'emploi de la conjonction de coordination « ou » indique que ces deux critères s'appliquent de manière alternative et non cumulative. Cette disposition n'impose donc pas une prise en compte cumulative des deux critères.

L'article 1^{er}, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, tel que remplacé par l'arrêté royal du 19 avril 2014, qui fait référence à une limitation du nombre maximum d'officines pharmaceutiques par commune « avec des zones d'influence géographique et démographique minimales par officine pharmaceutique » ne modifie pas la portée de l'article 1^{er}, §5bis, 3°, du même arrêté royal dont les critères spécifiques de répartition sont restés inchangés. En cas de transfert dans la même commune ou dans une commune limitrophe, l'autorité n'est pas tenue de respecter une zone d'influence minimale des officines existantes ni de l'officine sur son nouveau lieu d'implantation. Pour autoriser le transfert, elle peut n'avoir égard qu'à la répartition géographique ou démographique des officines au regard tant du lieu d'origine que du lieu de la nouvelle implantation. L'appréciation que l'autorité doit porter sur ce point dépend de la conception qu'elle se fait de ce que requièrent une répartition correcte des officines et un approvisionnement efficace en médicaments.

Les requérantes ne peuvent dès lors être suivies lorsqu'elles affirment que l'autorité, saisie de la demande d'autorisation litigieuse qui concerne un transfert qui a lieu dans une commune limitrophe, devait avoir égard à l'article 1^{er}, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, respecter les zones d'influence minimales des officines voisines du nouveau lieu d'implantation et garantir la survie économique de ces dernières.

Certes, il ressort des termes de l'article 1^{er}, § 5bis, 3°, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, et plus particulièrement du verbe « peut » qui y est utilisé, que la délivrance d'une autorisation de transfert d'une officine n'est pas automatique – ce qui signifie que la compétence de l'autorité n'est pas liée – celle-ci pouvant refuser un transfert à la faveur de son pouvoir d'appréciation. Saisie d'une demande d'autorisation de transfert, l'autorité est, comme le relèvent les requérantes, tenue d'exercer le pouvoir d'appréciation qu'elle tient de la disposition précitée.

En l'espèce, cependant, rien ne permet de considérer qu'en se ralliant à la motivation qui a déterminé l'avis de la Commission d'implantation, la Ministre aurait, comme l'affirment les requérantes, renoncé à exercer son pouvoir d'appréciation « donnant ainsi l'impression d'une délivrance automatique en cas de constatation d'une amélioration de la répartition géographique et partant d'une compétence liée ».

Contrairement à ce que les requérantes soutiennent, il n'apparaît pas que la partie adverse – qui a constaté que les conditions réglementaires pour autoriser le transfert dans une commune limitrophe étaient vérifiées – a été saisie d'éléments pertinents qui – soumis à son pouvoir d'appréciation – eussent pu l'inciter à refuser le transfert.

Ainsi, pour ce qui concerne l'avis défavorable rendu le 9 janvier 2018 par l'OPHACO, il est justifié « compte tenu des données démographiques et/ou géographiques de la localité envisagée et des dispositions en vigueur » sans autre précision. Quant à l'avis complémentaire rendu le 6 février 2018 par cette organisation professionnelle, il reproduit les termes de son premier avis et renvoie, pour le surplus, aux arguments de la SCRL Multipharma.

La lettre d'opposition de la SCRL Multipharma du 29 janvier 2018 – qui est reproduite en annexe de l'avis rendu par l'OPHACO – met essentiellement en cause la manière dont l'intervenante a, dans son dossier de demande, calculé les distances entre les officines existantes avant et après transfert. Les requérantes ne contestent cependant pas, dans leur recours, que le transfert de l'officine litigieuse contribue à une meilleure répartition géographique des officines par rapport à la situation avant transfert. S'agissant des éléments démographiques prétendument développés dans ce courrier, la SCRL Multipharma rappelle seulement « ce que l'on

entend par une meilleure répartition démographique » et soutient, sans autre précision, que l'intervenante « ne démontre pas qu'il y aurait une meilleure répartition démographique des officines dans la même commune ou la commune limitrophe ». La SCRL Multipharma ajoute enfin que le demandeur de transfert ne démontre pas qu'il est satisfait aux prescrits de l'article 1^{er}, § 2 ou § 3bis, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, l'avis de la Commission d'implantation indiquant expressément, à cet égard, que ces dispositions ne sont pas applicables, le transfert ayant lieu dans une commune limitrophe.

S'agissant de la lettre d'opposition des requérantes du 7 février 2018, elle invoque essentiellement une violation de l'article 6, § 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 (qui concerne l'obligation de notification de la demande aux titulaires d'autorisation d'officines existantes ou à établir dans le voisinage) ainsi que la prétendue expiration de l'autorisation d'exploitation de l'officine à transférer, griefs que la Commission d'implantation rencontre dans son avis. Quant aux éléments démographiques développés dans ce courrier, les requérantes se limitent à relever que :

- le nombre maximum d'officines prévu par l'article 1^{er}, § 2, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 est déjà atteint, l'avis de la Commission d'implantation indiquant expressément, à cet égard, que cette disposition n'est pas applicable, le transfert ayant lieu dans une commune limitrophe ;
- « c'est une clientèle de passage qui est principalement visée », en expliquant que cet élément ne peut (de toute façon) être pris en compte pour apprécier le respect des critères de répartition prévus par l'arrêté royal du 25 septembre 1974 ;
- « les habitants actuellement desservis par les officines locales [...] risquent fort, à l'occasion de leurs achats, de se réorienter également vers ce nouvel emplacement au préjudice des officines existantes », sans apporter aucune donnée concrète pour appuyer cette affirmation ni surtout préciser en quoi cet élément devrait conduire l'autorité à ne pas autoriser le transfert litigieux malgré le fait – non contesté – qu'il contribue à une meilleure répartition géographique des officines au regard de la situation d'origine et de celle du nouveau lieu d'implantation.

Au vu de ces éléments, il n'est pas établi qu'en justifiant l'autorisation

de transfert litigieuse par le constat qu'il contribue à une amélioration de la répartition géographique des officines, comme l'y autorise l'article 1^{er}, § 5bis, 3°, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, la partie adverse n'aurait pas procédé à un examen concret et complet du dossier soumis à son appréciation ou qu'elle aurait renoncé à exercer son pouvoir d'appréciation.

Les requérantes soutiennent encore que la décision attaquée ne serait pas adéquatement motivée en ce qui concerne la violation de l'article 6, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 et l'expiration de l'autorisation d'exploitation de l'officine à transférer « au vu des arguments développés dans [les premier et deuxième moyens] » de leur recours. Le premier moyen étant jugé non fondé et le deuxième moyen, irrecevable, le défaut de motivation dénoncé par les requérantes n'est pas établi.

Le troisième moyen soulevé dans le recours enrôlé sous le numéro A.226.791/VI-21.366 n'est pas fondé.

XI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite, dans le cadre des deux recours, une indemnité de procédure au taux de base. Il y a lieu de faire droit à ses demandes.

XII. Remboursements

Les dépens relatifs aux présentes affaires comprenaient, au moment de l'introduction des requêtes, les droits de rôle de 200 euros dû par requête et par partie requérante ainsi que les contributions de 20 euros – prévues par les articles 4, § 4, et 5 de la loi du 19 mars 2017 instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne – dues par requête et par partie requérante.

Toutefois, par un arrêt n° 22/2020 du 13 février 2020, la Cour constitutionnelle a annulé, dans le cadre d'un recours en annulation de la loi du 19 mars 2017 précitée et de la loi du 26 avril 2017 réglant l'institution d'un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne en ce qui concerne le Conseil d'État et le Conseil du Contentieux des Étrangers, les mots « par partie requérante » dans l'article 4, § 4, alinéas 1^{er} et 3, de la loi du 19 mars 2017, inséré par l'article 2 de la loi du 26 avril 2017.

Dès lors, en vertu de l'effet *erga omnes* et rétroactif de cet arrêt d'annulation, il y a lieu d'ordonner le remboursement des trois contributions de 20 euros indûment perçues dans l'affaire A. 225.325/VI-21.252 et des deux contributions de 20 euros indûment perçues dans l'affaire A. 226.791/VI-21.366.

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

Article 1^{er}.

Les affaires enrôlées sous les numéros A. 225.325/VI-21.252 et A. 226.791/VI-21.366 sont jointes.

Article 2.

Les deux requêtes en intervention introduites par la SCRL P4Invest sont accueillies.

Article 3.

Les requêtes sont rejetées.

Article 4.

La partie intervenante supporte les droits de 300 euros liés à ses interventions dans les deux affaires.

Les parties requérantes dans l'affaire A. 225.325/VI-21.252 supportent – à concurrence d'un quart chacune – les autres dépens dans cette affaire, à savoir les droits de rôle de 800 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Les parties requérantes dans l'affaire A. 226.791/VI-21.366 supportent – à concurrence d'un tiers chacune – les autres dépens dans cette affaire, à savoir les droits de rôle de 600 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure

de 770 euros accordée à la partie adverse.

Article 5.

Le montant de 60 euros versé indûment par les parties requérantes dans l'affaire A. 225.325/VI-21.252 leur sera remboursé par le service désigné au sein du service public fédéral des finances comme compétent pour percevoir les droits et la contribution qui sont à payer dans le cadre d'une procédure introduite devant le Conseil d'État, à concurrence d'un quart chacune.

Le montant de 40 euros versé indûment par les parties requérantes dans l'affaire A. 226.791/VI-21.366 leur sera remboursé par le service désigné au sein du service public fédéral des finances comme compétent pour percevoir les droits et la contribution qui sont à payer dans le cadre d'une procédure introduite devant le Conseil d'État, à concurrence d'un tiers chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le 6 juin 2023, par :

David De Roy,
Florence Piret,
Élisabeth Willemart,
Vincent Durieux,

conseiller d'État, président f.f.,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent Durieux

David De Roy