

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n<sup>o</sup> 259.808 du 22 mai 2024

A. 231.339/VI-21.814

En cause : **la société à responsabilité limitée  
PHARMACIE DU BÉGUINAGE,**  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> 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<sup>e</sup> Jérôme SOHIER, avocat,  
chaussée de la Hulpe 181/24  
1170 Bruxelles,

Partie intervenante :

**la société à responsabilité limitée  
PHARMACIE JEUMONT,**  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Corentin BARTHELEMY et  
Jérôme MATERNE, avocats,  
rue de la Station 52  
7060 Soignies.

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 16 juillet 2020, la partie requérante demande l'annulation de « la décision de la Ministre de la Santé publique du 20 avril 2020 d'accorder à la SRL Pharmacie Jeumont (numéro d'entreprise 045.045.9684) l'autorisation de transférer l'officine pharmaceutique ouverte au public sise rue Robiano, 8 à 7130 Binche vers la rue de Charleroi, 154 à 7134 Binche ».

## *II. Procédure*

Par une requête introduite le 8 septembre 2020, la société à responsabilité limitée Pharmacie Jeumont demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 22 septembre 2020.

La contribution 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.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Edward Langohr, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante et la partie intervenante ont déposé des derniers mémoires.

Par une ordonnance du 14 mars 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 avril 2024.

M. Xavier Close, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Aude Valizadeh, *loco* M<sup>e</sup> Jérôme Sohier, avocate, comparaissant pour la partie adverse, et M<sup>e</sup> Corentin Barthelemy, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Edward Langohr, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues,

inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

### *III. Exposé des faits utiles*

1. La requérante est propriétaire d'une officine pharmaceutique située au n° 44 de la rue Mattéotti à 7134 Binche, qu'elle estime située à environ un kilomètre du n° 154 de la rue de Charleroi à 7134 Binche.

2. Le 1<sup>er</sup> juillet 2019, la Pharmacie Jeumont introduit une demande de transfert de son officine pharmaceutique située au n° 8 de la rue Robiano à Binche, vers le n° 154 de la rue de Charleroi à Binche.

Selon cette demande, le transfert sollicité « permet une meilleure répartition au sein de la même commune ».

3. Le 2 août 2019, le secrétariat de la commission d'implantation des officines pharmaceutiques (ci-après « la commission ») considère la demande incomplète, notamment parce que le plan fourni ne mentionne pas « la zone d'influence prévue de la pharmacie projetée, chiffres de population à l'appui, délivrés par un service officiel ». À ce sujet, il est demandé à la Pharmacie Jeumont de « fournir ces chiffres, calculer la zone d'influence de la pharmacie projetée et la reporter sur le plan fourni ».

4. À une date que le dossier administratif ne permet pas de déterminer avec certitude, la Pharmacie Jeumont complète sa demande, notamment par le dépôt d'un rapport émanant de la société Geo Consulting étudiant la zone d'influence de l'officine projetée.

Le dossier administratif déposé par la partie adverse ne permet pas non plus de déterminer à quelle date le secrétariat de la commission juge la demande ainsi complétée recevable, informe la requérante et d'autres pharmacies de cette demande et sollicite l'avis - à tout le moins - de l'association pharmaceutique belge (ci-après « l'APB »).

5. Le 13 octobre 2019, l'APB adresse un avis négatif à la commission d'implantation. Cet avis est rédigé comme suit :

« Après examen du dossier, l'A.P.B. a l'honneur de vous remettre son avis qui se base sur l'art 1 de l'A.R. du 25.09.1974 et modifications.

## 1. Critères géographiques

Des erreurs et incohérences ont été constatées par des confrères de l'entité de Binche qui ont eu connaissance du dossier. Ci-joint un document (avis) provenant de la pharmacie Dumont.

Les listes des pharmacies et données reprises dans le dossier de demande sont incomplètes ou erronées (discordances entre chiffres annoncés et tableaux). Ci-joint une cartographie et liste des pharmaciens voisins (source pharmacie.be) selon la situation actuelle et projetée. Ainsi qu'une liste des officines situées à Binche (source Afmps).

Le nombre d'habitants (repris par Geo consulting) pour le calcul de la couverture pharmaceutique dans les communes impactées par ce transfert est fort différent par rapport aux données reçues de la ville de Binche sur la population réelle des communes.

La demande de transfert diminue le nombre de pharmacies ouvertes au public dans le centre de Binche mais vient perturber la répartition existante dans les villages limitrophes (Ressaix, Leval-Trahegnies et Epinois) où le nombre de pharmacies était déjà élevé pour la population existante dans cette zone. La pharmacie vient s'installer à moins de 1 km d'une officine existante alors que la législation prévoit que :

Possibilité d'implantation d'une officine supplémentaire

L'implantation d'une pharmacie supplémentaire peut donc être autorisée si (article 1, § 3bis de l'AR du 25 septembre 1974)

- › Les zones d'influence géographique et démographique minimales par officine pharmaceutique repris ci-dessus sous "principe" sont respectées,
- › 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 ;
- › 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 ;
- › 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.

Vu le nombre d'habitants sur les communes concernées par ce transfert, cette demande d'Implantation (transfert) est donc contraire à cette réglementation.

De plus les renseignements fournis dans le dossier ne sont pas fiables (erreurs et incohérences décelées).

## 2. Critères démographiques

Le quartier envisagé n'est pas en expansion.

L'article 1, § 5bis de l'AR du 25 septembre 1974, 3° prévoit que si le transfert a lieu dans la même commune ou dans une commune limitrophe, il doit résulter après le transfert une meilleure répartition géographique ou démographique des officines par rapport à situation antérieure. Pour nous, il n'y a ni meilleure répartition géographique, ni meilleure répartition démographique.

Si la commission d'implantation devait considérer malgré tout que c'est le cas, nous vous demanderions d'appliquer la jurisprudence récente (arrêt du Conseil d'État n° 241.234 du 17 avril 2018) qui souligne ce qui suit : [...]

Ce transfert n'apporte pas une meilleure répartition géographique ou

démographique, l'APB donne donc un avis NEGATIF concernant cette demande ».

Est joint à cet avis un courrier des administrateurs de la SRL Pharmacie Dumont détaillant les raisons pour lesquelles cette société s'oppose au transfert d'officine.

7. Le 18 décembre 2019, le pharmacien-inspecteur de l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé (ci-après l'AFMPS) dépose un rapport favorable à la demande de transfert, fondé sur les motifs suivants :

- o **Données démographiques :**  
La commune de Binche compte 33.468 habitants au 1.01.2019 (chiffres SPF Intérieur).
- o **Nombre d'officines :**  
La commune de Binche compte 20 pharmacies.
- ⇒ **Critère de répartition** prévu à l'article 1, §2 de l'AR du 25 septembre 1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public :  
 $33.468 / 3.000 = 11,156$  (soit 11 pharmacies).  
Il y a actuellement 20 pharmacies sur la commune de Binche. Il en resterait 20 après transfert, soit un quota supérieur à celui requis par l'arrêté pour avoir une bonne répartition.
- o **Evaluation des données du dossier concernant l'aspect répartition géographique des officines**

**Officines les plus proches prises en compte :**

**AVANT transfert :**

1. Pharmacie Vanlaudem-André (561106), rue de Robiano 66, 7130 Binche
2. Pharmacie Lloydspharma Pavé de Charleroi (561102), rue Wanderpepen 8, 7130 Binche
3. Pharmacie du Square (561109), rue Gilles Binchois 17, 7130 Binche
4. Pharmacie Davoine (561111), Avenue Charles Deliège 8, 7130 Binche
5. Pharmacie Hubert Jean-Louis (561112), Avenue Charles Deliège 25, 7130 Binche
  
6. Pharmacie de Battignies (561103), rue de Bruxelles 54, 7130 Binche
7. Pharmacie Lloydspharma Porte de Melion (561108), route de Mons 29, 7130 Binche
8. Pharmacie du Parc (561105), Avenue Wanderpepen 139, 7130 Binche
9. Pharmacie Lloydspharma Waudrez (568401), rue Lafougère 8, 7131 Waudrez

A toutes fins utiles, je précise que la pharmacie Lloydspharma Porte de Melion est actuellement temporairement fermée et qu'une autorisation de fusion a été accordée le 8.08.2018 en vue de fusionner les pharmacies du Parc (561105) et du Square (561109). La pharmacie qui subsistera sera la pharmacie du Square, mais à ce jour, l'enregistrement de cette fusion n'a pas encore été réalisé par le détenteur d'autorisation de ces pharmacies.

Pour être tout à fait complet, je signale que la distance à vol d'oiseau entre la pharmacie du Square et le lieu d'implantation projeté, Route de Charleroi 154 à 7134 Epinois, est de 2016 mètres (mesuré par CadGIS Viewer). Si cette fusion devait être finalisée au moment de l'examen du dossier par la Commission d'implantation, celle-ci n'impacterait pas le présent dossier de transfert.

APRES transfert .

### SCENARIO 1

Nous prenons en compte un large ensemble de pharmacies « voisines » de la pharmacie concernée, dans les différentes directions.

1. Pharmacie Crowet (566303), Rue du Mazy 102, 7134 Ressaix
2. Pharmacie du Béguinage (564303), Rue Mattéotti 44, 7134 Leval-Trahegnies
3. Pharmacie Dumont (566301), rue de la Station 46A, 7134 Ressaix
4. Pharmacie Maquet (564304), rue Salvador Allende 25, 7134 Leval-Trahegnies
5. Pharmacie du Parc (561105), Avenue Wanderpepen 139, 7130 Binche
6. Pharmacie du Square (561109), rue Gilles Binchois 17, 7130 Binche
7. Pharmacie Mees Hervé (566302), rue de l'Industrie 9, 7134 Ressaix
8. Pharmacie Dieux (564301), Place de Leval 9, 7134 Leval-Trahegnies
9. Pharmacie de Buvrignes (561401), rue de la Place 5, 7133 Buvrignes

### SCENARIO 2

Dans ce cas de figure, nous considérons que les pharmacies avoisinantes après transfert sont les officines dont les zones d'influence sont contigües à la zone d'influence de la pharmacie visée par le présent transfert

1. Pharmacie Crowet (566303), Rue du Mazy 102, 7134 Ressaix
2. Pharmacie du Béguinage (564303), Rue Mattéotti 44, 7134 Leval-Trahegnies
3. Pharmacie du Parc (561105), Avenue Wanderpepen 139, 7130 Binche
4. Pharmacie du Square (561109), rue Gilles Binchois 17, 7130 Binche
5. Pharmacie de Buvrignes (561401), rue de la Place 5, 7133 Buvrignes

Distances par rapport à la pharmacie concernée par le transfert :

| Pharmacie                      | Avant transfert<br>Demandeur | Après transfert<br>Demandeur | Avant transfert<br>Google Maps* | Après transfert<br>Google Maps*<br>SCENARIO 1 | Après transfert<br>Google Maps*<br>SCENARIO 2 |
|--------------------------------|------------------------------|------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Vanlaudem-André                | 200 m                        | 2130 m                       | +/- 210 m                       |                                               |                                               |
| Lloydspharma Pavé de Charleroi | 120 m                        | 2240 m                       | +/- 150 m                       |                                               |                                               |
| Du Square                      | 373 m                        | 1990 m                       | +/- 400 m                       |                                               |                                               |
| Davoine                        | 175 m                        | 2420 m                       | +/- 160 m                       |                                               |                                               |
| Hubert Jean-Louis              | 153 m                        | 2380 m                       | +/- 210 m                       |                                               |                                               |
| De Battignies                  | 753 m                        | 2230 m                       | +/- 700 m**                     |                                               |                                               |
| Lloydspharma Porte de Mellion  | Non retenue                  | Non retenue                  | +/- 350 m                       |                                               |                                               |
| Du Parc                        | Non retenue                  | Non retenue                  | +/- 600 m**                     |                                               |                                               |
| Lloydspharma Waudrez           | 675 m                        | 2960 m                       | +/- 800 m**                     |                                               |                                               |
|                                |                              |                              |                                 |                                               |                                               |
| Crowet                         | 1881 m                       | 528 m                        |                                 | +/- 750 m                                     | +/- 750 m                                     |
| Du Béguinage                   | 3381 m                       | 1090 m                       |                                 | +/- 1,1 km                                    | +/- 1,1 km                                    |
| Dumont                         | Non retenue                  | Non retenue                  |                                 | +/- 1,6 km                                    | Non retenue                                   |
| Maquet                         | Non retenue                  | Non retenue                  |                                 | +/- 2,1 km                                    | Non retenue                                   |
| Du Parc                        | Non retenue                  | Non retenue                  |                                 | +/- 1,8 km                                    | +/- 1,8 km                                    |
| Du Square                      | Non retenue                  | Non retenue                  |                                 | +/- 2,2 km                                    | +/- 2,2 km                                    |
| Mees Hervé                     | 2545 m                       | 2227 m                       |                                 | +/- 2,9 km                                    | Non retenue                                   |
| Dieux                          | 4186 m                       | 2270 m                       |                                 | +/- 3,0 km                                    | Non retenue                                   |
| De Buvrignes                   | 3616 m                       | 2230 m                       |                                 | +/- 3,4 km                                    | +/- 3,4 km                                    |
| Ph. De Péronnes                | 2957 m                       | 4450 m                       |                                 | Non retenue                                   | Non retenue                                   |
| Distance moyenne               | 1617 m                       | 2242 m                       | +/- 398 m                       | +/- 2,09 km                                   | +/- 1,85 km                                   |

\* Google Maps [www.google.be/maps](http://www.google.be/maps) : sur base du trajet le plus court « à pied »

\*\* Google Maps [www.google.be/maps](http://www.google.be/maps) : sur base du trajet le plus court « en voiture »

**Constatations :**

- Dans le scénario 1, la distance moyenne entre la pharmacie concernée par ce transfert et les pharmacies avoisinantes est de +/- 398 mètres avant transfert et après transfert, cette distance moyenne sera de +/- 2,09 kilomètres.
  - Dans le scénario 2, la distance moyenne entre la pharmacie concernée par ce transfert et les pharmacies avoisinantes est de +/- 398 mètres avant transfert et après transfert; cette distance moyenne sera de +/- 1,85 kilomètre.  
Dans les deux cas de figure, la distance moyenne inter-pharmacies est plus grande après transfert.
  - Avant transfert, la pharmacie la plus proche se situe à +/- 150 mètres et 9 pharmacies se situent à maximum 800 mètres. Après transfert, la pharmacie la plus proche se situera à +/- 750 mètres et les autres pharmacies avoisinantes se situeront à au moins 1,1 km.
- ⇒ Le transfert entraîne une meilleure répartition géographique des officines par rapport à la situation antérieure au transfert.

**Conclusions :**

J'émet un avis favorable pour cette demande de transfert hors de la proximité immédiate d'une pharmacie.

Mon avis est motivé par le fait que :

- le transfert a lieu dans la même commune ;
- la distance moyenne séparant la pharmacie concernée des pharmacies les plus proches est plus grande après transfert ;
- la pharmacie la plus proche se situe à +/- 150 mètres avant transfert et 9 pharmacies sont situées à maximum 800 mètres. Après transfert, la pharmacie la plus proche se situera à +/- 750 mètres et toutes les autres à au moins 1,1 kilomètre.

Il en résulte par conséquent au moins une meilleure répartition géographique des officines par rapport à la situation antérieure au transfert. Les dispositions de l'article 1<sup>er</sup>, §5bis, 3<sup>o</sup> de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public sont respectées.

Compte-tenu du fait que l'article 1<sup>er</sup>, §5bis, 3<sup>o</sup> de l'AR du 25 septembre 1974 prévoit que le transfert peut être autorisé dès lors qu'il y a meilleure répartition géographique OU démographique des officines après transfert, je n'estime pas nécessaire d'examiner la situation d'un point de vue démographique vu que le critère relatif à la meilleure répartition géographique est atteint dans le cas présent.

8. Le 7 janvier 2020, la requérante adresse à la commission d'implantation, par l'entremise de son conseil, diverses objections au transfert.

Outre les objections propres formulées dans ce courrier, la requérante indique entendre faire siens « les griefs de la pharmacie Dumont ».

9. Le 10 janvier 2020, le chef de division de l'AFMPS émet un avis favorable au transfert, en se référant essentiellement aux conclusions du rapport du pharmacien-inspecteur.

10. Le 13 janvier 2020, la pharmacie Jeumont fait parvenir à la commission d'implantation une réponse aux remarques de l'APB, et réitère son affirmation que le transfert sollicité améliore la répartition géographique des officines.

11. Le 21 janvier 2020, la commission émet un avis favorable motivé comme suit :

« (...) »

Vu les avis rendus par les instances consultées en application de l'article 7 de l'arrêté royal du 25/9/1974 ;

Attendu que le Pharmacien inspecteur et l'Administrateur général de l'AFMPS ont rendu un avis favorable ;

Que la Commission médicale provinciale, le Gouverneur de la province et l'O.P.H.A.C.O. n'ont pas rendu leur avis dans les délais fixés à l'article 7 précité et qu'il doit dès lors être réputé favorable ;

Attendu que l'A.P.B. a rendu un avis défavorable ;

Vu le rapport et les conclusions déposés conformément à l'article 8 de l'arrêté royal du 25/9/1974 ;

Vu les mémoires déposés par la SPRL Pharmacie Jeumont en date du 13/01/2020 ainsi que le mémoire additionnel et les pièces déposés en date du 21/01/2020 ;

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

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

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

Attendu que l'endroit choisi par la demanderesse pour le transfert de son officine est situé à une distance d'environ 2280 mètres du lieu d'implantation actuel et qu'elle a lieu dans la même commune ;

Attendu que le transfert sollicité ne peut pas être accordé en vertu des dispositions de l'article 1, § 5bis, 1°, renvoyant aux dispositions des § 2 et § 3bis, étant donné que le transfert demandé a lieu dans la même commune et que cette disposition ne s'applique donc pas en la cause ;

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

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 ;

Quant à l'avis négatif de l'APB

Attendu qu'en application de l'article 4, § 1<sup>er</sup>, 2, de l'AR du 25/09/1974, la preuve que la pharmacie demanderesse pourra disposer des lieux du transfert projeté a été versée au dossier ; il s'agit en effet d'un courrier cosigné par les responsables de la pharmacie Jeumont et la SPRL pharmacie de Marie et daté du 11/7/2019 ;

Que la circonstance que cette pharmacie envisage de s'implanter le long d'un axe routier important, hors du centre-ville ne constitue pas en soi un obstacle à la demande de transfert ;

Objections émises par la SPRL pharmacie du Béguinage

Attendu que la pharmacie opposante ne précise pas ce qu'elle entend par "les griefs formulés pas la pharmacie Dumont" ;

#### 1. Contestations sur la forme

Attendu que contrairement à ce que l'opposante déclare, le dossier comporte les pièces visées à l'article 4 de l'AR du 25.09.1974 ;

Que la circonstance que le lieu d'implantation projeté aurait localisé "rue" de Charleroi et non "route" de Charleroi ne peut invalider la demande, dans la mesure où elle n'entraîne aucune équivoque dans le cadre de l'examen du dossier ;

#### 2. Quant aux contestations sur le fond de la demande de transfert

Attendu que la pharmacie opposante se limite à commenter le rapport déposé le 20.08.2019 par la demanderesse ainsi que les données fournies par celles-ci ;

Qu'en l'espèce cependant, la Commission se doit de privilégier les éléments matériels relevés par le Pharmacien-inspecteur dans son rapport systématique, précis et objectif, rapport où les sources des informations auxquelles il a eu recours sont clairement mentionnées et peuvent dès lors être aisément contrôlées ;

Qu'après avoir envisagé deux scénarios (1. Large ensemble de pharmacies "voisines" de la pharmacie concernée dans les différentes directions ; 2. Prise en considération des pharmacies avoisinantes après transfert dont les zones d'influence sont contigües à la zone d'influence de la pharmacie demanderesse), le Pharmacien-inspecteur conclut à l'existence d'une meilleure répartition géographique des officines par rapport à la situation antérieure au transfert ;

Que même si, après transfert, la pharmacie la plus proche se situera à +/- 750 mètres (il s'agit de la pharmacie Crowet qui n'a d'ailleurs pas introduit d'opposition) et si les autres pharmacies situeront à au moins 1,1 km (la distance de 1,1km étant celle qui séparera la pharmacie Du Béguinage - actuelle opposante - de la nouvelle implantation) aucun élément n'est de nature à contredire les conclusions du rapport précité lequel conclut à une meilleure répartition géographique après transfert ;

Que, pour autant que de besoin, et si la pharmacie opposante estime que le lieu du transfert projeté, même s'il apparaît très éloigné, lui sera commercialement préjudiciable, il y a lieu de rappeler qu'"En cas de transfert d'officine, la perte d'une partie de la clientèle d'au moins une autre pharmacie existante est en effet inévitable." (Conseil d'Etat, Arrêt n° 227.791 du 23 juin 2014) ;

Attendu qu'il ressort des données du dossier, notamment du rapport du fonctionnaire, visé à l'arrêté royal du 17 décembre 2008 relatif à la surveillance à exercer par l'Agence fédérale des Médicaments et des Produits de santé (article 15

de l'A.R. du 25/9/1974), et des considérations qui précèdent, que, conformément à l'article 1, § 5bis, 3°, le transfert sollicité améliorerait la répartition géographique des officines de la commune de Binche par rapport à la situation antérieure au transfert puisque, l'officine la plus proche, serait éloignée de 750 mètres après transfert au lieu de 150 mètres avant transfert et la distance moyenne aux officines les plus proches est de 398 mètres avant transfert contre +/-1850 mètres ( si l'on se situe dans le scénario 2) ou même +/- 2,09 km ( si l'on se situe dans le scénario 1) après transfert.

Attendu par ailleurs que la lecture de l'article 1<sup>er</sup>, § 5bis de l'A.R. du 25 septembre 1974 et plus particulièrement le verbe "peut" qui y est utilisé fait apparaître que, même une fois réunies les conditions fixées par la réglementation, ce qui est le cas en l'espèce, la Commission d'implantation conserve un pouvoir d'appréciation, ce qui signifie que l'autorisation de transfert n'est pas automatique (Arrêt du Conseil d'Etat n° 241.234 du 17 avril 2018) ;

Que l'autorisation postulée ne portera nulle atteinte au principe de la répartition adéquate des officines pharmaceutiques et qu'aucun autre élément soumis à la Commission d'implantation dans le présent dossier n'est de nature à l'inciter à donner un avis autre que favorable » (pièce n°10 du dossier administratif) ».

12. Le 20 avril 2020, la ministre des Affaires sociales et de la Santé publique adresse le courrier suivant à la Pharmacie Jeumont :

« Vu votre demande du 16/07/2019 visant à obtenir l'autorisation de transférer l'officine pharmaceutique ouverte au public sise rue Robiano, 8 à 7130 Binche vers la rue de Charleroi, 154 à 7134 Binche ;

Vu l'avis favorable rendu par la Commission d'implantation des officines pharmaceutiques en sa séance tenue le 21/01/2020 ;

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

Par ces motifs, j'ai décidé de vous accorder l'autorisation de transfert demandée ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

#### *IV. Intervention*

La requête en intervention introduite par la SRL Pharmacie Jeumont a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 22 septembre 2020.

La requérante en intervention étant la bénéficiaire de l'acte attaqué, elle dispose d'un intérêt à intervenir à la présente cause.

Il y a dès lors lieu d'accueillir son intervention.

## *V. Premier moyen*

### *V.1. Thèses des parties*

#### *A. Requête en annulation*

La requérante soulève un premier moyen pris « du défaut de motivation, du défaut d'examen concret, complet et effectif des circonstances de la cause, de l'erreur dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir, ainsi que de la violation : du principe général de bonne administration ; du principe de minutie ; 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, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1 de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public ; de l'article 1, § 5bis, 3°, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public ; de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ».

Elle rappelle que l'acte attaqué se réfère, sur le plan de la motivation formelle, aux motifs contenus dans l'avis de la commission d'implantation.

Dans une première branche, la requérante souligne qu'elle a introduit, dans le cadre de la procédure administrative, une réclamation visant à contester le transfert d'officine, en se référant aux objections formulées par la Pharmacie Dumont. Elle reproche, en substance, à la commission d'implantation de ne pas avoir pris en compte ces objections et de ne pas les avoir rencontrées dans la motivation formelle de son avis.

Dans une seconde branche, la requérante rappelle les termes de l'avis négatif de l'APB, ceux de son opposition et de celle de la Pharmacie Dumont au projet de transfert. Elle estime que la motivation formelle de l'acte attaqué ne contient aucune réponse aux « nombreux arguments démontrant une dégradation de la répartition démographique des officines par rapport à la situation antérieure ». L'avis de la commission d'implantation n'aborderait que les seuls impacts géographiques du transfert. Selon la requérante, qui se réfère à un arrêt n° 241.234 du 17 avril 2018 du Conseil d'État (ECLI:RVSCE:2018:ARR:241.234), « le pouvoir d'appréciation de la ministre n'a donc pas été exercé à l'égard d'éléments qui apparaissent pourtant de nature à l'inciter à statuer en sens contraire ».

Selon la requérante, la même critique peut être adressée à l'acte attaqué en ce que ses motifs n'abordent pas « l'impact possible du transfert sur les zones d'influence minimales des officines dont l'officine transférée se rapproche ». Selon la requérante, les objections de la Pharmacie Dumont à ce sujet ne sont pas rencontrées dans la motivation formelle de l'acte attaqué, celle-ci ne permettant pas non plus de constater que la ministre aurait exercé son pouvoir d'appréciation. Cette absence de prise en compte contreviendrait également à l'article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 précité.

Par ailleurs, « si l'article 1<sup>er</sup>, § 5bis, 3°, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 permet d'autoriser un transfert sur la base de considérations exclusivement géographiques, les objections d'ordre démographique ne peuvent pas pour autant être évacuées d'office, au seul motif qu'elles concernent la population desservie ou à desservir et/ou l'impact sur les officines concurrentes ». Les objections en question peuvent en effet, à l'estime de la requérante, être pertinentes et démontrer que les objectifs de la réglementation – c'est-à-dire servir une répartition correcte des officines et un approvisionnement efficace des médicaments – ne seront pas atteints en cas de transfert, et ce alors même que les conditions fixées dans la réglementation seraient remplies.

### *B. Mémoire en réponse*

La partie adverse affirme, quant à la première branche, ne pas avoir ignoré l'avis de l'APB, qui se trouve bien au dossier et qui est expressément visé dans la motivation formelle de l'avis de la commission d'implantation.

Au sujet de la deuxième branche, la partie adverse souligne que l'article 1<sup>er</sup>, § 5bis, 3°, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 autorise le transfert d'une officine pour autant qu'il en résulte une meilleure répartition géographique ou démographique. En l'espèce, la commission d'implantation a constaté que le transfert améliorerait la répartition géographique par rapport à la situation antérieure, ce qui suffit à valider la décision attaquée.

Concernant la référence que fait la requérante à l'arrêt n° 241.234 du Conseil d'État, la partie adverse indique ne pas voir en quoi celui-ci serait pertinent, puisque l'avis négatif de l'APB et la réclamation de la Pharmacie Dumont qui y était jointe contestaient tous deux l'amélioration de la répartition géographique des officines, alors que la commission d'implantation a estimé le contraire, en se fondant

essentiellement sur le rapport établi par le pharmacien-inspecteur, « incontestablement plus précis et objectif ». Au sujet de l'arrêt n° 241.234 précité, également mentionné par la requérante, la partie adverse indique que contrairement aux circonstances de cette autre affaire, « il n'existait aucun élément particulier qui aurait dû inciter la commission d'implantation à examiner le critère démographique » au lieu du raisonnement tenu par le pharmacien-inspecteur concernant la répartition géographique.

La partie adverse souligne par ailleurs, à titre surabondant, l'éloignement « très significatif de l'officine la plus proche de celle de la pharmacie demanderesse à la suite du transfert litigieux ».

### *C. Mémoire en intervention*

Au sujet de la première branche, la requérante en intervention reprend en substance les arguments de la partie adverse.

Concernant la deuxième branche, elle rappelle que l'article 1<sup>er</sup>, § 5bis, 3°, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 prévoit une application alternative des critères géographique et démographique, et non une application cumulative. Elle indique ne pas comprendre, dans ce contexte, l'argument de la requérante selon lequel il n'aurait pas été répondu « aux nombreux arguments » démontrant une dégradation de la répartition démographique. Elle souligne par ailleurs que la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ne s'applique pas à l'avis de la commission d'implantation.

### *D. Mémoire en réplique*

Au sujet de la première branche, la requérante souligne que sa critique porte sur l'absence de prise en compte de l'avis de la Pharmacie Dumont, et non sur l'absence de prise en compte de l'avis de l'APB. Selon elle, « il ne ressort aucunement de la motivation de l'acte attaqué que les objections reprises dans ce document ont été prises en compte ». Au contraire, « la commission d'implantation reconnaît elle-même ne pas avoir pris en compte les griefs formulés par la Pharmacie Dumont ».

Selon la requérante, la partie adverse « n'a pas exercé correctement son pouvoir d'appréciation dès lors que celui-ci suppose de prendre en considération et d'examiner soigneusement tous les éléments qui lui sont soumis » ou, à tout le moins, n'a pas adéquatement motivé sa décision en la forme quant à cette question.

Au sujet de la deuxième branche, la requérante rappelle les termes de trois arrêts récents du Conseil d'État. Elle estime que la motivation formelle de l'acte attaqué « ne fait aucunement apparaître l'exercice d'un quelconque pouvoir d'appréciation à l'égard des objections soulevées tant par la requérante, que par l'APB ou la Pharmacie Dumont, à l'avis de laquelle tant l'APB que l'opposition de la requérante renvoyaient ».

L'acte attaqué serait muet « sur le nécessaire respect d'une zone d'influence minimale pour les pharmacies dont l'officine transférée se rapproche, et spécialement celle de la requérante ». C'est à tort que la partie adverse affirme qu'aucun élément particulier n'incitait la commission d'implantation à examiner le critère démographique. Chacune des nombreuses objections émises par la Pharmacie Dumont était un élément particulier qui devait inciter la commission à examiner « ces critères ».

#### *E. Dernier mémoire de la requérante*

La requérante fait valoir ce qui suit dans son dernier mémoire, sur les deux branches réunies :

« 8. Comme le relève M. le Premier Auditeur, les arguments développés par la Pharmacie Dumont – et repris par la requérante par renvoi – présente des considérations relatives aux zones d'influence qui se confondent avec celles relatives à la répartition démographique.

Il faut à ce sujet souligner que cet avis a été produit par des pharmaciens, et non par des juristes spécialisés ayant peut-être plus pour habitude de distinguer formellement ces deux critères. Il n'en reste pas moins que les considérations relatives à la répartition démographique y sont bien présentes.

9. Ainsi, au point 5.4.2 notamment, la pharmacie Dumont critique l'étude démographique de la nouvelle implantation.

Elle corrige le chiffre de 1589 habitants, repris dans le dossier de demande, pour le réduire à 1358 habitants.

Elle conclut ensuite que ce chiffre est trop faible, en matière telle qu'il faut rejeter la demande de transfert.

Elle continue toutefois sur des considérations de répartition démographique en développant que ce chiffre de 1358 habitants est, lui-même, trop élevé, en ce qu'il comprend tous les habitants de la commune d'Epinois, alors que nombreux d'entre eux sont plus proche des pharmacies Crowet, du Béguinage ou de Buvrinnnes, bien que celles-ci soient situées sur le territoire de la commune de Binches.

Elle précise également que la nouvelle implantation est éloignée du centre d'Epinois par une nationale (la N90, route de Charleroi), et que, en conséquence,

elle “n’offrira aucune amélioration d’accessibilité pour la population d’Epinoy au regard des officines déjà existantes”.

Ces considérations sont toutes d’ordre démographique [...].

Il convient d’ailleurs de noter que la pharmacie Dumont va, dans ces considérations, plus loin en termes d’impact démographique que la seule analyse de la zone d’influence. En effet, la seule constatation que le chiffre corrigé une première fois descendait sous le seuil de 1500 habitants suffisait à l’argument de la zone d’influence.

Ces considérations démographiques sont étayées dans les faits et elles entraînent la conclusion de la pharmacie Dumont qui veut que “l’implantation proposée n’améliore en rien la répartition des officines au sein de la même commune” [...].

10. S’il est vrai que la pharmacie Dumont ne propose pas d’étude comparative des situations démographiques avant et après transfert, elle justifie cela par le fait que l’étude comprise dans le dossier de demande contient tellement d’erreurs que cette comparaison est rendue impossible.

Il peut donc difficilement lui être reproché de ne pas avoir effectué ce travail, étant entendu que le dossier devait reprendre correctement ces éléments (cf. 3<sup>e</sup> moyen). Ainsi, un dossier de demande correctement complété lui aurait permis d’opérer cette comparaison, tel que semble le requérir M. le Premier Auditeur.

Ce simple constat n’empêche donc pas que les autres considérations démographiques existent effectivement ni qu’elles ont bel et bien été soumises à la partie adverse.

11. Pareillement, dans son opposition au transfert, c’est sur la base de ces considérations d’ordre démographique notamment, que la requérante a conclu que “la population qui disposera d’un accès à la pharmacie se trouvera indéniablement diminuée si le transfert sollicité est accordé”.

En outre, ces considérations étaient largement renforcées par plusieurs autres considérations de fait, notamment :

- l’implantation projetée se trouve à 2 km par la route du centre de Leval Trahegnies, en sorte telle qu’il ne le desservirait pas (6.444 habitants non-desservis, selon les chiffres de la pharmacie Dumont) et que la répartition démographique en serait amoindrie sur ce point ;
- l’implantation projetée se trouve à 1,9 km par la route de RESSAIX, qui comporte déjà le plus d’officines par habitant et que la répartition démographique en serait amoindrie sur ce point (4.363 habitants non desservi selon les chiffres de la pharmacie Dumont) ;
- le transfert représente une migration à l’origine d’un site situé dans le centre-ville, lequel représente 8.604 habitants (selon le document de la pharmacie Dumont auquel il est fait référence), sur un territoire particulièrement réduit et dense par nature.

Il s’agit, à nouveau, de considérations d’ordre démographique. Elles sont étayées et entraînent notamment la conclusion reprise si dessus, selon laquelle la population qui disposera d’un accès à la pharmacie sera diminuée.

A ce sujet, il est évidemment important de lire cette opposition en combinaison avec l’avis de la Pharmacie Dumont, qu’elle vise à compléter.

En faire une lecture isolée revient à en ignorer une partie substantielle. Or, il n'est pas contesté (ni contestable) que la partie adverse n'a pas opéré cette lecture combinée. Il n'est pas plus reproché (ni reprochable) à la requérante d'avoir entendu travailler par renvoi à un document qu'elle savait avoir été déposé préalablement, afin d'éviter au mieux les redites, en particulier en ce qui concerne le détail des chiffres.

12. A tout le moins, même si c'était pour les rejeter voire pour les tenir pour irrecevables en raison de leur laconisme (*quod non*), la commission d'implantation et au travers elle la partie adverse devait examiner ces considérations et montrer qu'elle les avait bien prises en considération afin d'ainsi exercer son pouvoir d'appréciation.

Parmi de nombreuses décisions rappelant ce principe, Votre Conseil a notamment jugé :

“ Considérant que lorsqu'un acte administratif est précédé d'une enquête publique, les motifs de cet acte doivent répondre au moins globalement aux réclamations et indiquer les raisons de droit et de fait qui ont conduit l'autorité à décider comme elle l'a fait ; que les réclamants et, en cas de litige, le juge, doivent pouvoir comprendre, à la lecture de la décision, les motifs pour lesquels les objections formées lors de l'enquête n'ont pas été retenues” [C.E., arrêt n° 185.635 du 7 août 2008]

Si tant était que la partie adverse considérait, comme le fait M. le Premier Auditeur, que les objections d'ordre démographiques n'étaient pas assez étayées pour être pertinentes, encore fallait-il que cette motivation ressorte de l'acte attaqué, ce qui n'est pas le cas.

13. Pour cette raison, la requérante ne peut suivre M. le Premier Auditeur en ce que celui-ci considère que la partie adverse ne devait pas répondre aux considérations d'ordre démographie, dès lors que celles-ci n'étaient étayées ni par la pharmacie Dumont, ni par la requérante.

En conséquence, le moyen est fondé.

## V.2. Appréciation du Conseil d'Etat

### A. Première branche

La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, cette motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. Si l'obligation de motivation formelle n'implique pas l'obligation de répondre point par point à tous les arguments soulevés dans le cadre de

la procédure, il doit néanmoins ressortir de la motivation que l'autorité y a eu égard. Il faut mais il suffit que la motivation rencontre, au moins succinctement, les arguments essentiels formulés dans le cadre de la procédure. L'étendue de la motivation doit être proportionnelle à l'importance de la décision prise et, le cas échéant, à la qualité des arguments invoqués.

Un acte soumis à l'obligation de motivation formelle peut contenir une motivation par référence pour autant que l'avis auquel il est fait référence soit lui-même suffisamment et adéquatement motivé et que cet avis soit reproduit dans l'acte, annexé à celui-ci ou connu du destinataire de l'acte.

En l'occurrence, l'acte attaqué est motivé en la forme par référence aux motifs de l'avis de la commission d'implantation.

La requérante n'indique pas précisément, dans la première branche du moyen de sa requête, les aspects de la réclamation de la Pharmacie Dumont, jointe à l'avis de l'APB, que la commission d'implantation n'aurait ni examiné, ni rencontré. Elle affirme en réalité qu'en « omettant purement et simplement de prendre cet avis en compte et, ce, sans même justifier la raison de cette abstention, la commission et par conséquent la ministre qui se rallie à son avis sont en défaut flagrant de prendre en considération les circonstances de fait et de droit qui lui sont soumises ».

Cette affirmation de la requérante est inexacte en fait.

L'absence de mention, dans l'avis de la commission d'implantation, des objections contenues dans l'avis de la Pharmacie Dumont, ne signifie pas que les questions soulevées par cette pharmacie n'ont pas été examinées et ne sont pas rencontrées par les motifs formels de l'acte attaqué.

Ainsi, dans son avis, la Pharmacie Dumont a affirmé l'existence d'erreurs dans le dossier de demande quant au calcul des distances entre certaines pharmacies. Ces objections ont été rencontrées par la commission d'implantation lorsqu'elle a indiqué avoir examiné la demande au regard des « éléments matériels relevés par le pharmacien-inspecteur dans son rapport systématique, précis et objectif, rapport où les sources des informations auxquelles il a eu recours sont clairement mentionnées et peuvent dès lors être aisément contrôlées ».

Ces motifs utilisés par la commission d'implantation sont exacts puisque le rapport du pharmacien-inspecteur énonce de manière précise les pharmacies qu'il a

prises en considération pour déterminer la répartition géographique des officines, et les raisons pour lesquelles – dans les deux scénarios qu’il a retenus – il a fait le choix de ces pharmacies. Le rapport comporte par ailleurs l’énoncé, qui n’est pas contesté par la requérante, des distances qui séparent les officines avant et après le transfert projeté, les constats qui en résultent et la conclusion que « la distance moyenne séparant la pharmacie concernée des pharmacies les plus proches est plus grande après le transfert.

La Pharmacie Dumont a également fait valoir certaines objections quant à la meilleure répartition des officines sur le plan démographique. Ces objections ont été écartées par le choix de la commission d’implantation d’examiner la demande sous l’angle du critère géographique.

Enfin, la Pharmacie Dumont a contesté le fait que le transfert impliquerait une meilleure répartition géographique des officines. Ces objections ont été rencontrées par l’examen que fait la commission d’implantation de cette répartition, selon les « éléments matériels relevés par le pharmacien-inspecteur » et par son appréciation que celle-ci serait améliorée par le transfert.

Le premier moyen, en sa première branche, n’est pas fondé.

#### *B. Deuxième branche*

Dans sa version applicable au moment de l’adoption de l’acte attaqué, l’article 1<sup>er</sup> de l’arrêté royal du 25 septembre 1974 concernant l’ouverture, le transfert et la fusion d’officines pharmaceutiques ouvertes au public était rédigé comme suit, en ses paragraphes 1<sup>er</sup>, 2, 3bis et 5bis :

« § 1<sup>er</sup>. 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 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.

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

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

§ 5bis. Le transfert d'une officine existante peut être autorisé :

1° 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 ».

Pour accepter un transfert d'officine sur le fondement de l'article 1<sup>er</sup>, § 5bis, 3°, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 précité, l'autorité doit constater que ce transfert contribue soit à une meilleure répartition géographique des officines, soit à une meilleure répartition démographique de celles-ci. Il découle de l'emploi de la conjonction de coordination « ou » que ces deux critères s'appliquent de manière alternative et non cumulative.

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

Il ressort par ailleurs des termes de l'article 1<sup>er</sup>, § 5bis, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, et plus particulièrement du verbe « peut » qui y est utilisé, que, même si les conditions fixées dans la réglementation sont réunies, 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. Il s'ensuit que, saisie d'une demande d'autorisation de transfert d'une officine pharmaceutique, l'autorité est tenue d'exercer le pouvoir

d'appréciation qu'elle tient de la disposition précitée, ce qui suppose, d'une part, qu'elle prenne en considération, en les examinant soigneusement, les différents éléments qui lui sont soumis et, d'autre part, que sa décision, ou l'avis auquel – comme en l'espèce – elle se réfère pour motiver cette décision, fasse apparaître qu'il a été procédé à cet examen et les raisons pour lesquelles elle statue dans un sens déterminé, alors que certains des éléments qui lui avaient été soumis auraient pu l'inciter à statuer en sens contraire.

En l'occurrence, la requérante reproche à l'acte attaqué de ne pas répondre à des arguments émis en cours de procédure de nature à démontrer une dégradation de la répartition démographique des officines par rapport à la situation antérieure. Elle estime par ailleurs que la partie adverse, en omettant de prendre en compte ces arguments, n'a pas exercé le pouvoir d'appréciation que lui octroie l'article 1<sup>er</sup>, § 5bis, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974.

Ces arguments ne peuvent être suivis.

L'avis de l'APB, en dehors d'une référence à l'arrêt n° 241.234 du 17 avril 2018 du Conseil d'État (ECLI:BE:RVSCE:2018:ARR.241.234) et de l'affirmation très générale que le « transfert diminue le nombre de pharmacies ouvertes au public dans le centre de Binche mais vient perturber la répartition existante dans les villages limitrophes (Ressaix, Leval-Trahegnies et Epinois) où le nombre de pharmacies était déjà élevé pour la population existante dans cette zone », ne comportait aucun grief précis quant à l'effet du transfert sur la bonne répartition des officines sur le plan démographique.

La note de la Pharmacie Dumont contient une critique générale de l'analyse des critères géographiques et démographiques réalisée par la société Geo Consulting, déposée à l'appui de la demande. Elle relève qu'en fonction de cette analyse, « moins de 1600 habitants » seront compris dans la zone d'influence de l'officine projetée. Cette note affirme également que l'analyse de Geo Consulting contient un grand nombre d'erreurs – qu'elle détaille – quant à la population des communes concernées et quant au nombre d'officines y présentes, à un point tel que cette analyse ne permettrait pas « d'identifier une quelconque tendance de l'évolution de la couverture pharmaceutique avant et après transfert ». La Pharmacie Dumont fait aussi valoir que si la réglementation applicable à l'ouverture de nouvelles officines était appliquée au transfert en cause, celui-ci ne respecterait pas les conditions de répartition imposées par l'arrêté royal du 25 septembre 1974, puisque la nouvelle officine serait trop proche d'une autre officine existante. Elle souligne à cet égard

deux erreurs matérielles quant aux nombres d'habitants dans les rues situées dans la zone d'influence du lieu d'implantation de destination qui, si elles sont rectifiées, aboutissent à une zone d'influence de seulement 1358 habitants au lieu des 1589 habitants mentionnés dans la demande de transfert.

La commission d'implantation a clairement répondu aux multiples critiques de la Pharmacie Dumont quant à l'exactitude du rapport de Geo Consulting déposé à l'appui de la demande de transfert en indiquant se référer exclusivement aux chiffres objectifs repris dans l'avis du pharmacien-inspecteur. Les erreurs dont la Pharmacie Dumont a affirmé l'existence n'ont donc eu aucune incidence sur la prise de l'acte attaqué. Par ailleurs, la commission d'implantation a indiqué, dans son avis, effectuer son analyse quant à la meilleure répartition des officines en se fondant sur le critère géographique, et non sur le critère démographique.

Quant à l'affirmation de la Pharmacie Dumont selon laquelle s'il s'agissait de la création d'une nouvelle officine, celle-ci ne pourrait être autorisée en fonction des critères prévus par l'arrêté royal du 25 septembre 1974, elle était dénuée de toute pertinence puisqu'il s'agit bien d'un transfert d'une officine existante. La commission d'implantation ne pouvait donc pas examiner la demande de transfert selon les critères applicables à la création d'une nouvelle officine.

La requérante reproche à la commission d'implantation d'avoir entièrement passé sous silence les « considérations démographiques » relevées par la Pharmacie Dumont, alors que ces considérations auraient pu amener la ministre à exercer son pouvoir d'appréciation en sens contraire quant à l'acceptabilité du transfert d'officine. Elle se réfère à cet égard au raisonnement tenu dans l'arrêt n° 241.234 du 17 avril 2018 précité, selon lequel « saisie d'une demande d'autorisation de transfert d'une officine pharmaceutique, l'autorité est tenue d'exercer le pouvoir d'appréciation qu'elle tient de la disposition précitée, ce qui suppose, d'une part, qu'elle prenne en considération, en les examinant soigneusement, les différents éléments qui lui sont soumis et, d'autre part, que sa décision [...] fasse apparaître qu'il a été procédé à cet examen et les raisons pour lesquelles elle statue dans un sens déterminé, alors que certains des éléments qui lui avaient été soumis auraient pu l'inciter à statuer en sens contraire ».

Comme l'indique la requérante, il ressort des termes de l'article 1<sup>er</sup>, § 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 relève la requérante, tenue d'exercer le pouvoir d'appréciation qu'elle tient de la disposition précitée.

Toutefois, en l'espèce, ni la requérante, ni l'APB, ni la Pharmacie Dumont n'ont porté à la connaissance de l'autorité des éléments précis et pertinents qui auraient pu l'inciter à refuser le transfert dont l'autorisation était demandée par la requérante en intervention, alors qu'elle a été considérée comme bénéfique sur le plan d'une meilleure répartition géographique des officines. En dehors d'une critique liée à une zone d'influence pour la pharmacie transférée – et non pour une pharmacie voisine – qui ne serait que de 1358 habitants (et non de 1589 comme mentionné dans la demande), elles se sont limitées à critiquer certaines données chiffrées de la demande et à affirmer qu'à leur estime, la demande de transfert n'amenait pas une meilleure répartition des officines, que cela soit sur le plan du critère géographique ou du critère démographique. Ces critiques ont été rencontrées par la commission d'implantation qui, d'une part, a choisi de se référer aux chiffres incontestés contenus dans le rapport du pharmacien-inspecteur et qui, d'autre part, a considéré que la demande permettait une meilleure répartition des officines sur le plan géographique.

Dans ce contexte, rien ne permet de considérer qu'en se ralliant à la motivation qui a déterminé l'avis de la commission d'implantation, la ministre de la Santé publique aurait, comme l'affirme la requérante, renoncé à exercer son pouvoir d'appréciation.

Concernant la motivation formelle de l'avis de la commission d'implantation, celle-ci indique avoir examiné la question de la répartition adéquate des officines et avoir conclu que « l'autorisation postulée ne portera nulle atteinte au principe de la répartition adéquate des officines pharmaceutiques » car « aucun autre élément soumis à la commission d'implantation dans le présent dossier n'[était] de nature à l'inciter à donner un avis autre que favorable ». Ces motifs formels, auxquels l'acte attaqué se réfère, permettent à la requérante de comprendre qu'à défaut d'avoir apporté des éléments énonçant de manière précise la raison pour laquelle la demande de transfert porterait atteinte au principe de la répartition adéquate des officines pharmaceutiques, la commission d'implantation a considéré que la demande de transfert respectait les objectifs de l'arrêté royal du 25 septembre 1974.

Le premier moyen, en sa deuxième branche, n'est pas fondé.

## *VI. Deuxième moyen*

### *VI.1. Thèses des parties*

#### *A. Thèse de la requérante*

La requérante soulève un deuxième moyen pris « de la violation des articles 4 et 6 de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public ainsi que des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ».

Selon la requérante, l'article 6 § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 est violé en ce que les détenteurs d'autorisation d'officines existant dans le voisinage de l'implantation projetée n'ont reçu qu'une notification simplifiée de la demande de transfert, et non le dossier complet lié à cette demande. Elle estime que les termes « demande d'autorisation » utilisés à l'article 6 doivent être interprétés de la même manière que les termes identiques utilisés dans l'article 4.

La requérante ajoute que « la motivation formelle de l'acte attaqué faisant une application incorrecte de l'article 6 § 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, [il] contrevient tant à cette disposition qu'aux articles 2 et 3 de la loi sur la motivation formelle des actes administratifs qui exigent des motifs admissibles en droit ».

En réplique, la requérante ajoute que le rapport au Roi accompagnant l'arrêté royal du 17 juin 2008 modifiant l'arrêté royal du 25 septembre 1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public, comprend la précision suivante au sujet d'une modification apportée à l'article 4 de ce dernier arrêté royal :

« 3. A l'article 3 du projet, plusieurs modifications sont proposées à l'article 4 de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 susmentionné. Comme mentionné sous le point 2, il y a l'abrogation de l'article 4, § 3, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 susmentionné. A l'article 4, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 susmentionné sont clarifiés en premier lieu les éléments que doivent contenir les diverses demandes ».

Selon elle, le rapport au Roi démontre que la « demande » contient les éléments dont la liste est dressée à l'article 4 et que, dès lors, au sens de la réglementation, ces éléments ne sont pas des annexes mais font partie du contenu de la demande.

La requérante n'ajoute rien à son moyen dans son dernier mémoire.

### *B. Thèse de la partie adverse*

La partie adverse rappelle les termes de l'article 6 de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, qui n'imposent pas que les annexes à la demande soient notifiées aux officines du voisinage. Elle souligne que l'article 4 du même arrêté royal n'impose pas non plus une telle obligation. Elle en conclut que seule la demande d'autorisation, et non ses annexes, doit faire l'objet d'une notification, et que le moyen manque donc en droit.

La partie adverse indique en outre ne pas apercevoir en quoi la partie requérante serait préjudiciée par l'absence de notification des annexes, puisqu'elle a pu faire valoir ses observations par l'entremise de son conseil le 7 janvier 2020.

### *C. Thèse de la partie intervenante*

Dans son mémoire en intervention, la partie intervenante fait valoir, en substance, les mêmes arguments que la partie adverse. Elle n'ajoute rien à cette argumentation dans son dernier mémoire.

## *VI.2. Appréciation*

L'article 6, § 1<sup>er</sup>, 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 à la demande, disposait comme il suit :

« § 1. 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 ;  
[...] ».

Cette disposition n'impose aucune exigence formelle en ce qui concerne la notification de la demande d'autorisation de transfert aux personnes visées. 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.

L'article 4 de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 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<sup>er</sup>, du même arrêté royal.

Les organisations professionnelles les plus importantes sont 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<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, 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 moyen, qui repose sur l'affirmation que le dossier complet de demande de transfert aurait dû être notifié à la requérante, manque en droit.

## *VII. Troisième moyen*

### *VII.1. Thèses des parties*

#### *A. Requête en annulation*

La requérante soulève un troisième moyen pris « de la violation des articles 4 et 5 de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public ainsi que des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ».

Elle estime que ces dispositions sont violées en ce que n'a pas été joint à la demande d'autorisation un plan détaillé à l'échelle sur lequel le demandeur indique avec précision la zone d'influence prévue de la pharmacie projetée, chiffres de population à l'appui, délivrés par un service officiel (articles 4 et 5 de l'arrêté royal du 25 septembre 1974) et en ce que la motivation de la recevabilité de la demande de

transfert n'est ni adéquate ni pertinente ni admissible en droit (articles 2 et 3 de la loi sur la motivation formelle des actes administratifs).

Elle admet que la demande a été complétée le 30 août 2019 « par le dépôt d'un document nouveau reprenant, cette fois-ci, une copie des chiffres officiels de la population par rue » mais elle affirme que « le plan de la demanderesse n'a pas été modifié conformément aux chiffres officiels, alors que les chiffres officiels – différents des chiffres de la demande initiale – concernant deux rues relevant de la zone d'influence auraient dû l'inciter à le faire. La requérante souligne que cette seule erreur concerne 231 habitants, mais que la demande contenait de multiples autres erreurs en intégrant systématiquement la population totale des rues faisant partie de la zone d'influence alors que deux rues concernées ne sont couvertes que pour un quart par la zone en question.

Ce faisant, la Pharmacie Jeumont ne se serait pas pliée aux exigences de l'AFMPS, qui demandait de fournir ces chiffres officiels, de calculer la zone d'influence et de la reporter sur le plan fourni, et aurait violé l'obligation prévue à l'article 4, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974.

#### *B. Mémoire en réponse*

Selon la partie adverse, le moyen manque en fait, puisqu'il ressort du dossier que si un plan détaillé n'avait pas été déposé à l'appui de la demande, la Pharmacie Jeumont a complété son dossier en fournissant les documents requis à la commission d'implantation, à sa demande.

#### *C. Mémoire en réplique*

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante rappelle en substance que, contrairement à ce que semble avoir considéré la partie adverse dans son mémoire en réponse, son moyen a pris en compte le rapport complémentaire de Geo Consulting déposé le 20 août 2019 et critique la demande telle que modifiée par ce rapport.

#### *D. Mémoire en intervention*

La requérante en intervention indique ne pas percevoir la critique formulée dans la mesure où le nouveau formulaire de demande reprenait la zone d'influence en réponse au courrier du 2 août 2019 de la secrétaire de la commission

d'implantation.

Si dans un premier temps le dossier n'était pas « complet », elle estime que le nouveau formulaire de demande est venu combler cette carence, et que le dossier a été considéré comme « complet » par la suite.

#### *E. Dernier mémoire de la requérante*

La requérante affirme que l'irrégularité alléguée dans le troisième moyen a « largement influencé la capacité de la requérante, comme celle de la pharmacie Dumont, à développer leurs arguments relatifs à l'impact démographique du transfert ». Elle estime ne pas avoir été en mesure de faire valoir utilement ses observations. Elle estime contradictoire de lui reprocher de ne pas avoir suffisamment étayé ses objections sur le plan de la répartition démographique des officines, tout en lui déniaient un intérêt à invoquer le caractère incomplet et irrégulier du dossier « qui lui a été communiqué à ce propos ».

#### *VII. 2 Appréciation du Conseil d'État*

Il ressort du dossier administratif que la demande déposée par la Pharmacie Jeumont était incomplète. Dans son courrier du 2 août 2019, le secrétariat de la commission d'implantation a identifié, en ces termes, les documents et informations nécessaires pour la compléter :

- « - La signature apposée sur le formulaire de demande fourni n'est pas précédée ou suivie immédiatement de l'indication de la qualité en vertu de laquelle la personne représentant votre société agit, comme prévu par l'article 62 du C. Soc. Veuillez nous envoyer une version corrigée du formulaire de demande ;
- La preuve que le demandeur est le détenteur légitime de l'autorisation relative à la pharmacie visée n'est pas jointe. Veuillez nous fournir une copie de l'autorisation d'exploitation délivrée par le cadastre des officines ;
- Le plan à l'échelle fourni ne mentionne pas la zone d'influence prévue de la pharmacie projetée, chiffres de population à l'appui, délivrés par un service officiel.

Veuillez nous fournir ces chiffres, calculer la zone d'influence de la pharmacie projetée et la reporter sur le plan fourni ».

Il se déduit de ce courrier et du dossier qui constitue la pièce 1 du dossier administratif que la demande n'était à l'origine pas accompagnée d'un plan comprenant la zone d'influence de la pharmacie projetée. Elle ne comportait par ailleurs aucun document comprenant les chiffres de la population, tels qu'attestés par un service officiel.

Lorsqu'elle a complété sa demande, en suite du courrier du secrétariat de la commission d'implantation, la Pharmacie Jeumont a déposé une analyse de la zone d'influence réalisée par la société Geo Consulting le 20 août 2019. Cette analyse comportait le plan de la zone d'influence de la pharmacie projetée, déterminé sur le fondement des chiffres de la population communiqués par la Ville de Binche.

Ce document répondait de manière précise à la demande du secrétariat de la commission d'implantation.

L'affirmation que ce nouveau document comportait certaines erreurs matérielles dans la détermination de la zone d'influence de l'officine projetée ne suffit pas à affirmer, comme le fait la requérante, que la Pharmacie Jeumont n'a pas complété « la demande selon les instructions » du secrétariat de la commission, comme l'exige l'article 5, alinéa 4, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974.

Pour le surplus, les développements contenus dans le dernier mémoire de la requérante sont uniquement destinés à justifier son intérêt au moyen, sans ajouter d'argumentation au moyen développé dans la requête.

Le troisième moyen est non-fondé.

#### *VIII. Indemnité de procédure et autres dépens*

La partie intervenante demande une indemnité de procédure de 700 euros. Toutefois, il ressort de l'article 30/1, § 2, alinéa 4, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, que les parties intervenantes ne peuvent être tenues au paiement ou bénéficier d'une telle indemnité.

La partie adverse sollicite « une indemnité de procédure au taux de base ». Il y a lieu de faire droit à sa demande.

Le recours étant rejeté, il y a lieu de mettre les autres dépens à charge de la partie requérante, à l'exception de ceux relatif à l'intervention qui sont laissés à la charge de la partie intervenante.

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

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

La requête en intervention introduite par la SRL Pharmacie Jeumont est accueillie.

**Article 2.**

La requête en annulation est rejetée.

**Article 3.**

La partie intervenante supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

La partie requérante supporte les autres dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 22 mai 2024, par la VI<sup>e</sup> chambre du Conseil d'État, composée de :

Florence Piret,  
Michèle Belmessieri,  
Xavier Close,  
Vincent Durieux,

conseillère d'État, présidente f.f.,  
conseillère d'État,  
conseiller d'État,  
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Vincent Durieux

Florence Piret