

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 263.262 du 12 mai 2025

A. 234.949/VI-22.180

En cause : 1. **la société coopérative LES PHARMACIES DU
PEUPLE-RÉSEAU SOLIDARIS,**
2. **la société à responsabilité limitée VS PHARMA,**
3. **la société à responsabilité limitée PHARMACIE R.
WALNIER,**
ayant élu domicile chez
M^e Sylvie BREDÆEL, avocat,
rue Henri de Dinant 4
4020 Liège,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Santé Publique,
ayant élu domicile chez
M^e Jérôme SOHIER, avocat,
chaussée de la Hulpe 181/24
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 3 novembre 2021, les parties requérantes demandent l'annulation de « la décision de la Secrétaire de la Commission d'implantation du 12/03/2020 déclarant recevable la demande de transfert introduite par la SA PHARMACLIC ASSETS pour déplacer une officine sise rue Grétry, 2 à 4020 Liège vers la rue de Tilff, 91 A à 4100 Bonnelles ».

II. Procédure

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

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section 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.

Les parties requérantes ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 21 février 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 26 mars 2025.

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

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

M^e Sylvie Bredael, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Jérôme Sohier, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Dieu-Hanh Nguyen, auditeur-adjoint, a été entendue en son avis conforme.

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

III. Exposé des faits utiles

1. Le 27 novembre 2019, la SA PHARMACLIC ASSETS introduit une demande d'autorisation de transfert de son officine pharmaceutique, temporairement fermée, située rue Grétry 2 à 4020 Liège vers la rue de Tilff, 91A à 4100 Bonnelles.

Pour justifier cette demande, elle fait valoir une meilleure répartition géographique des officines par rapport à la situation antérieure, la moyenne des distances avec les pharmacies environnantes passant de 384 mètres à l'adresse de départ et de 1.486 mètres à l'adresse d'arrivée. Sur le plan du critère démographique, elle indique que la zone d'influence de la pharmacie, qui est de 1.374 habitants à son lieu de départ, passe à 1.740 habitants au lieu du transfert.

2. Par un courrier du 2 janvier 2020, la secrétaire de la commission d'implantation des officines informe la SA PHARMACLIC ASSETS que sa demande est incomplète au regard des documents exigés par l'article 4, § 2^{ter}, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines

pharmaceutiques ouvertes au public, à défaut d'un document énonçant les chiffres de population « délivrés par un service officiel » et de la preuve qu'elle est la détentrice légitime de l'autorisation relative à la pharmacie visée.

Le 9 janvier 2020, la SA PHARMACLIC ASSETS transmet les documents émanant des services communaux concernant les chiffres de population. S'agissant de la preuve de la détention de l'autorisation pour l'officine concernée, elle renvoie à « la procédure de l'enregistrement en cours » auprès de la commission d'implantation.

3. À la suite de cette communication, la secrétaire de la commission d'implantation informe la SA PHARMACLIC ASSETS, par un courrier du 12 mars 2020, que sa demande peut être déclarée recevable et être examinée conformément aux dispositions des articles 6 et suivants de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 précité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

4. Le 8 juin 2020, la demande de transfert fait l'objet d'un avis défavorable de l'OPHACO « compte tenu des données démographiques et/ou géographiques de la localité envisagée et des dispositions en vigueur ».

5. Le Gouverneur de la Province de Liège remet, le 28 juillet 2020, un avis favorable suivant lequel les conditions requises pour un transfert « sont rencontrées en l'espèce ».

6. Le 18 août 2020, le Pharmacien-Inspecteur admet que le transfert demandé induit « *sensu stricto*, une amélioration de la répartition géographique des officines » mais rend néanmoins un avis défavorable « pour la double raison que les habitants du village de Bonnelles sont suffisamment desservis par les 3 officines qu'il abrite déjà » et que « l'existence d'une 7^e officine le long d'une portion peu habitée de 20 km de la route du Condroz ne [...] paraît pas souhaitable en termes de santé publique ».

7. La partie adverse reçoit également un courrier du pharmacien [S.] du 2 septembre 2020 et un courrier de la SPRL PHARMACIE WALNIER du 10 septembre 2020, contestant tous deux le transfert.

La première partie requérante s'y oppose également, par un courrier du 10 septembre 2020, en invoquant plusieurs illégalités affectant la demande d'autorisation de transfert et l'impossibilité d'établir la pharmacie demanderesse à

l'endroit projeté, compte tenu de la nécessité d'obtenir au préalable un permis d'implantation commerciale en remplacement de celui décerné pour la même cellule commerciale à une parapharmacie MEDI-MARKET. Cette correspondance fait également valoir que le critère d'amélioration de répartition géographique n'est pas rencontré en l'espèce.

8. Le 13 septembre 2020, la SA PHARMACLIC ASSETS adresse un courrier circonstancié à la secrétaire de la commission d'implantation pour souligner le caractère incontestable de l'amélioration de la répartition géographique et pour soutenir que les objections liées à une « concentration d'officines », aux spécificités de « la route du Condroz » et à « l'adéquation » de l'implantation projetée quant à son accessibilité sont sans lien avec l'appréciation des critères légaux.

9. À une date que le dossier administratif ne permet pas de déterminer, l'Administrateur général de l'AFMPS établit un rapport se concluant par un avis défavorable à la demande qui n'apporterait selon lui « ni une meilleure répartition géographique, ni une meilleure répartition démographique des officines de la Commune de Bonnelles par rapport à la situation antérieure au transfert ».

10. Le 21 septembre 2020, la commission d'implantation tient une première audience et constate, à cette occasion, que « les distances interpharmacies, notamment concernant le lieu d'implantation projeté par la demanderesse, varient singulièrement selon qu'elles sont présentées par la demanderesse elle-même, les pharmacies opposantes ou le rapport du Pharmacien-Inspecteur », de telle manière qu'« il y a lieu d'inviter ce dernier à procéder à un devoir complémentaire visant à déterminer précisément les distances entre les pharmacies qui se trouveraient à proximité du lieu choisi par la pharmacie demanderesse, en citant le mode de déplacement utilisé (à pied ou en voiture) et en précisant également l'outil (informatique éventuellement) utilisé pour réaliser ces mesures ».

11. Le 5 mars 2021, le Pharmacien-Inspecteur établit le rapport complémentaire demandé.

12. À la suite de ce nouvel avis, la SA PHARMACLIC ASSETS écrit à la secrétaire de la commission d'implantation pour souligner que les distances séparant les pharmacies à proximité de l'adresse projetée de la nouvelle implantation sont « confirmées encore plus clairement » que celles communiquées dans son dossier, de sorte que l'amélioration de la répartition géographique des officines est, à son estime, incontestable.

13. Le 19 mai 2021, la première partie requérante écrit également à la partie adverse pour insister sur un avis défavorable rendu par la commission d'implantation un an plus tôt, dans un dossier similaire. Elle affirme qu'au vu de la similitude des dossiers « la commission ne peut en tout cas se départir de l'avis qu'elle a précédemment émis et doit donc rendre en l'espèce un avis également défavorable ».

14. Le 27 avril 2021, la Commission d'implantation émet un avis favorable, concluant 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 est de nature à l'inciter à donner un avis autre que favorable ».

15. Le 15 juillet 2021, la partie adverse décide d'accorder l'autorisation de transfert sollicitée en se ralliant à la motivation de l'avis de la commission d'implantation.

VI. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

A. Thèse de la partie adverse

La partie adverse estime que le recours ne pourrait être jugé recevable, quant à son objet, que si le Conseil d'État jugeait que la décision de la secrétaire de la commission d'implantation sur la recevabilité de la demande d'autorisation de transfert est un acte interlocutoire.

Dans une telle hypothèse, le recours devrait néanmoins, à son estime, être jugé irrecevable *ratione temporis*, car il n'a été adressé au Conseil d'État qu'en date du 3 novembre 2021, soit près de huit mois après que la décision attaquée a été communiquée à la SA PARHMACLIC ASSETS. À cet égard, la partie adverse estime que les courriers des parties requérantes visant à s'opposer au projet de transfert démontrent qu'elles avaient nécessairement connaissance de la décision ayant déclaré la demande de transfert recevable.

B. Thèse des requérantes

Les requérantes indiquent introduire leur recours à titre conservatoire. Elles précisent à cet égard qu'à l'occasion d'autres affaires, la partie adverse a affirmé que la

secrétaire de la commission d'implantation était investie d'un pouvoir de décision définitif en matière de recevabilité, « de sorte que celle-ci ne pourrait plus être utilement contestée à l'occasion du recours contre la décision finale ». Selon les requérantes, la partie adverse a donc défendu la thèse selon laquelle une telle décision est un acte interlocutoire, pouvant être attaqué en raison des effets définitifs qu'il produit.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

Sont seuls susceptibles d'être annulés, sur la base de l'article 14, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, les actes juridiques unilatéraux accomplis par les autorités administratives, qui sont de nature à faire grief par eux-mêmes. L'acte administratif, dont le Conseil d'État peut connaître, est celui qui modifie l'ordonnancement juridique de manière certaine.

Dans le cadre d'une opération complexe, les actes antérieurs à la ou aux décisions finales peuvent faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État par les personnes à qui ces actes font définitivement grief.

Dans leur version applicable au litige, les 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 étaient rédigés comme suit :

« Art. 4. § 1^{er}. La demande d'autorisation d'ouverture ou de transfert d'une officine ouverte au public ou de fusion d'officines ou de maintien de l'autorisation suite à une fermeture temporaire supérieure à soixante jours est adressée par lettre recommandée au Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions, sur formulaires délivrés par l'Agence fédérale des Médicaments et des Produits de santé, ci-après dénommé l'AFMPS.

Le demandeur doit joindre les documents suivants au formulaire précité :

1. Un plan détaillé à l'échelle sur lequel le demandeur indique avec précision :

- en cas d'ouverture ou de transfert :

le lieu d'implantation le cas échéant le plan de construction, le lieu d'établissement des officines les plus proches et la distance jusqu'à ces dernières, ainsi que la zone d'influence prévue de la pharmacie projetée, chiffres de population à l'appui, délivrés par un service officiel; dans le cas de transfert aussi le lieu d'implantation de l'officine actuelle et de l'officine projetée ainsi que la distance du transfert ;

- en cas de transfert dans la proximité immédiate :

le lieu d'implantation des officines les plus proches et la distance jusqu'à ces dernières, le lieu d'établissement des pharmacies actuelles et de l'officine projetée, ainsi que la distance du transfert;

- en cas de fusion :

le lieu d'implantation des pharmacies les plus proches et la distance jusqu'à ces dernières, ainsi que le lieu d'implantation des officines à fusionner et la distance entre celles-ci.

- en cas de maintien de l'autorisation visée à l'article 20, § 3 :

le lieu d'implantation de l'officine fermée et des officines les plus proches ainsi que les distances entre toutes ces officines.

2. La preuve qu'il pourra disposer du lieu d'implantation sollicité, si l'autorisation

lui est octroyée.

3. Une photocopie légalisée du diplôme de pharmacien ou, pour une personne juridique, une copie des statuts complets et éventuellement la décision de procuration à la personne mandatée qui introduit la demande.

4. En cas de transfert ou de fusion, la preuve que le demandeur est le détenteur légitime de l'autorisation relative à la pharmacie visée.

Dès réception de la demande, celle-ci est inscrite dans un registre ad hoc. La date de la poste détermine l'ordre de la demande.

[...]

§ 2^{ter}. La demande n'est recevable que si le formulaire de demande visé au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, est valablement rempli, si les documents visés au § 1^{er}, alinéa 2, sont joints à la demande et si celle-ci est accompagnée de la preuve du paiement de la rétribution visée au paragraphe 2^{bis}.

[...]

Art. 5. Le secrétariat visé à l'article 16, alinéas 3 et 4 du présent arrêté reçoit les demandes visées à l'article 4, § 1^{er}, du présent arrêté et vérifie dans les trente jours calendrier suivant la réception de la demande si les documents visés à l'article 4 sont présents.

Si la demande est introduite conformément aux dispositions de l'article 4, § 2^{ter}, du présent arrêté, le secrétariat déclare la demande recevable et en informe le demandeur dans le délai visé à l'alinéa 1^{er} ainsi que de l'application des articles 6, 7 et 8. A la réception des documents prévus par les articles 7 et 8, le secrétariat inscrit la demande à l'ordre du jour de la Commission d'implantation concernée et en informe le demandeur en précisant qu'il a le droit d'être entendu.

Si la demande n'a pas été introduite conformément aux dispositions de l'article 4, § 2^{ter}, du présent arrêté, le secrétariat en informe le demandeur dans les trente jours calendrier à dater de la réception de la demande en indiquant les éléments qui font défaut.

Le demandeur dispose de trente jours calendrier à partir de cette communication pour compléter la demande selon les instructions y mentionnées. Si le demandeur ne complète pas la demande conformément aux instructions dans ce délai, la demande est déclarée irrecevable par le Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions ».

Il résulte notamment de ces deux dispositions qu'à la suite de l'introduction d'une demande de transfert d'une officine pharmaceutique, le secrétariat de la commission d'implantation est chargé de vérifier le caractère complet du dossier, au regard des documents exigés par l'article 4 de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 précité, et de déclarer, le cas échéant, la demande « recevable ». Si, à l'estime du secrétariat, le dossier de demande s'avère incomplet, le demandeur d'autorisation en est avisé et dispose alors d'un délai de trente jours calendrier pour compléter sa demande. À défaut, celle-ci est jugée irrecevable par le ministre qui a la Santé publique dans ses attributions.

Cette procédure de vérification du caractère complet du dossier a été instaurée par l'arrêté royal du 12 juin 2008 modifiant l'arrêté royal du 25 septembre 1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public. Le rapport au Roi précédant cet arrêté modificatif comporte la justification suivante à son sujet :

« 4. À l'article 4 du projet, un nouvel article 5 est prévu dans l'arrêté royal du 25 septembre 1974 susmentionné. Cet article vise à fixer la procédure pour la déclaration de recevabilité des demandes par le secrétariat des commissions d'implantation. Le secrétariat vérifie dans les trente jours calendrier si la demande concernée contient tous les éléments requis conformément à l'article 4, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 susmentionné. Il ne s'agit donc pas d'une vérification de ces éléments sur le plan du contenu, mais seulement d'une vérification que tous les éléments requis se trouvent dans la demande. Le demandeur est averti par le secrétariat que la demande est complète ou non. Si la demande n'est pas complète, le secrétariat communique les éléments qui font défaut et le demandeur a trente jours calendrier pour compléter sa demande. Le but de cette méthode de travail est d'éviter que ce soit seulement au moment où une demande est l'objet de l'avis des commissions d'implantation que l'on constate que certains éléments font défaut dans la demande et que, par conséquent, un avis négatif doit être rendu sur cette base ».

Il en résulte que la procédure visant à vérifier le caractère complet du dossier est destinée à éviter que l'absence d'un document ne soit constatée qu'au moment où la commission d'implantation se prononce, ce qui pourrait l'amener à rendre un avis négatif pour cette seule raison. Le secrétariat de la commission d'implantation est, dans ce contexte, uniquement chargé de vérifier la présence des documents requis, sans les examiner sur le fond. Sa décision quant à la recevabilité de la demande n'est dès lors pas de nature à lier les autorités, amenées à rendre un avis, qui pourraient estimer, à l'analyse de ces documents, que ceux-ci ne sont pas suffisants pour se prononcer. Cette déclaration de recevabilité de la demande ne lie *a fortiori* pas le ministre, dont la décision est seule susceptible d'affecter la situation juridique des tiers.

La décision du secrétariat de la commission d'implantation quant à la recevabilité d'une demande de transfert d'une officine pharmaceutique ne peut être considérée que comme un acte préparatoire à l'avis de la commission d'implantation et à la décision du ministre de la Santé publique. Elle n'est dès lors pas susceptible, par elle-même, de faire grief aux tiers.

L'acte attaqué n'est pas un acte administratif au sens de l'article 14, §1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Le recours est dès lors irrecevable.

V. Indemnité de procédure et autres dépens

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

Le rejet du recours justifie que les autres dépens soient mis à charge des requérantes.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 600 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 12 mai 2025, par la VI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

David De Roy,	président de chambre,
Christine Horevoets,	conseillère d'État,
Xavier Close,	conseiller d'État,
Adeline Schyns,	greffière.

La greffière,	Le Président,
---------------	---------------

Adeline Schyns	David De Roy
----------------	--------------