

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 263.263 du 12 mai 2025

A. 234.952/VI-22.181

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 toutes 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 du ministre de la Santé publique du 15/07/2021 accordant à la SA PHARMACLIC ASSETS l'autorisation de transférer l'officine pharmaceutique ouverte au public 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 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 entendu en son avis contraire.

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 Boncelles 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.

IV. Deuxième moyen

IV.1. Thèses des parties

A. Requête en annulation

Les requérantes soulèvent un moyen, le deuxième de la requête, 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, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur ou de la contradiction dans les motifs, et de la violation de la loi du [29 juillet 1991] sur la motivation formelle des actes administratifs ».

Dans une seconde branche, les requérantes soulignent que la SA PHARMACLIC ASSETS n'a déposé, à l'appui de sa demande, qu'un contrat de bail de sous-location de l'immeuble dans lequel elle souhaitait transférer son officine, sans communiquer une copie du bail principal ni un accord de sous-location du propriétaire.

Elles soutiennent qu'en application 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, la SA PHARMACLIC ASSETS devait toutefois démontrer qu'elle pourrait disposer de l'immeuble dans lequel elle comptait transférer son officine.

Selon les requérantes, cette société devait dès lors déposer le bail principal et, le cas échéant, un document démontrant l'accord du propriétaire de l'immeuble quant à sa sous-location. Elle devait par ailleurs disposer du permis d'implantation commerciale – et le déposer à l'appui de sa demande – puisque ce permis était nécessaire pour exploiter la pharmacie au lieu considéré.

À l'estime des requérantes, en déclarant la demande recevable et en y faisant droit, l'acte attaqué viole les dispositions et principes visés au moyen.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse conteste la recevabilité du moyen en ce qu'il concerne la régularité de la décision du 12 mars 2020 de la secrétaire de la commission d'implantation déclarant la demande d'autorisation de transfert recevable, décision qui est à son estime un « acte interlocutoire », et dont l'annulation peut être demandée au Conseil d'État. Elle note que les requérantes ont d'ailleurs introduit un recours en annulation spécifique contre cet acte, enrôlé sous le numéro G/A 234.949/VI-22.180.

Sur le fond, concernant la seconde branche du moyen, la partie adverse soutient que l'obtention d'un permis d'implantation commerciale est étrangère à la réglementation propre aux transferts d'officine pharmaceutique « qui est la seule qu'il incombe à la secrétaire de la commission d'implantation de respecter ». Il n'appartenait donc pas à la secrétaire de la commission d'implantation de se prononcer « au titre de la recevabilité de la demande de transfert, sur d'éventuelles difficultés qui pourraient surgir ultérieurement quant aux conditions d'obtention » d'une autre autorisation administrative.

Par ailleurs, selon la partie adverse, « le document fourni par la pharmacie demanderesse [...] à l'appui de sa demande constituait manifestement une preuve suffisante qu'elle pourrait disposer du lieu d'implantation sollicité ».

La partie adverse rappelle ensuite les termes de la motivation formelle de l'acte attaqué à ce sujet, à laquelle elle se réfère.

Elle considère, « à titre surabondant », que « si la pharmacie demanderesse devait, par la suite, ne pas pouvoir exploiter l'officine à l'adresse indiquée, comme elle en avait l'intention, elle ne pourra pas être enregistrée à cette adresse, de telle manière que les requérantes ne présenteraient pas d'intérêt au moyen sur ce point » et qu'« en tout état de cause, il s'agit d'éléments futurs et incertains, totalement étrangers à l'acte attaqué ».

C. Mémoire en réplique

Les requérantes soutiennent que la secrétaire de la commission d'implantation a décidé, dans le cours du traitement d'une autre demande, qu'en présence d'un bail principal interdisant les sous-locations sauf accord du propriétaire, le demandeur de transfert devait faire parvenir, en plus du contrat de sous-location,

l'accord écrit du bailleur. Selon elles, tout revirement par rapport à cette autre décision impliquerait « une rupture d'égalité inadmissible et injustifiable dans le traitement des demandes de transfert ». La production du bail serait « de toute façon indispensable dans tous les cas pour s'assurer des droits du cocontractant du demandeur de transfert sur l'immeuble mis à disposition ». La demande accompagnée uniquement d'une convention de sous-location devait dès lors être déclarée irrecevable. L'acte attaqué, qui décide le contraire, « manque de tout fondement et de toute motivation formelle ou matérielle admissible ».

Les requérantes affirment par ailleurs qu'en l'absence « de toute perspective de permis d'implantation commerciale à l'adresse projetée, la preuve de mise à disposition n'est pas non plus suffisamment rapportée ». Elle estime avoir apporté la démonstration de cette absence de perspective dans son courrier d'opposition du 10 septembre 2020.

Elles soutiennent par ailleurs que le Conseil d'État a jugé, dans son arrêt n° 241.792 du 14 juin 2018, que le demandeur de transfert doit prouver, le cas échéant en dérogation au principe de l'indépendance des polices administratives, qu'il pourra durablement et avec certitude disposer du lieu d'implantation projeté.

L'acte attaqué serait à cet égard « mal motivé en droit et entaché d'une erreur manifeste d'appréciation et d'une contradiction dans les motifs ».

D. Dernier mémoire des requérantes

Les requérantes réaffirment que le contrat de sous-location conclu le 22 septembre 2019 n'est pas suffisant pour démontrer que l'immeuble serait à disposition du demandeur au jour du transfert. Elles soutiennent que dans un cas similaire, le secrétariat de la commission d'implantation a déjà exigé la production de documents complémentaires, estimant qu'une convention de sous location était une preuve insuffisante de mise à disposition. Elles se réfèrent de nouveau à l'arrêt n° 241.792 du 14 juin 2018, lequel a considéré que le demandeur devait pouvoir démontrer qu'il pourrait occuper durablement et avec certitude le lieu d'implantation projeté, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce.

Elles estiment par ailleurs que l'irrégularité dénoncée « est de nature à exercer une influence sur le sens de la décision prise », ce qui suffit à établir un intérêt au moyen. Selon elles, il ressort par ailleurs du Rapport au Roi qui précède l'arrêté royal du 12 juin 2008 qu'un contrôle effectif du document produit doit être effectué avant de déclarer la demande recevable et fondé.

Les requérantes contestent en outre l'adéquation de la motivation formelle de l'acte attaqué, compte tenu de l'opposition qu'elle avait formulée quant à la disponibilité de l'immeuble concerné.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

A. Quant à l'intérêt

L'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État prévoit que les irrégularités invoquées dans le cadre d'un recours ne donnent lieu à une annulation « que si elles ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, ont privé les intéressés d'une garantie ou ont pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte ».

En exigeant, sous peine d'irrecevabilité de la demande d'autorisation de transfert de l'officine, que soit jointe à celle-ci la preuve que le demandeur « pourra disposer du lieu d'implantation sollicité, si l'autorisation lui est octroyée », l'article 4, § 1^{er} et § 2^{ter}, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 royal concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public, conditionne aussi l'octroi de cette autorisation au constat que le demandeur pourra effectivement prendre possession de ce lieu d'implantation.

Le moyen, en sa seconde branche, repose sur l'affirmation des requérantes que les documents déposés à l'appui de la demande d'autorisation de transfert ne comportaient pas la preuve précitée.

L'irrégularité alléguée par les requérantes, à la supposer vérifiée, amènerait le constat que l'autorisation de transfert de l'officine ne pouvait pas être octroyée en raison de l'absence d'une information essentielle dans le dossier. Elle est dès lors susceptible d'avoir influé sur le sens de la décision prise.

L'affirmation de la partie adverse selon laquelle « si la pharmacie demanderesse devait [...] ne pas pouvoir exploiter l'officine à l'adresse indiquée, comme elle en avait l'intention, elle ne pourra pas être enregistrée à cette adresse, de telle manière que les requérantes ne présenteraient pas d'intérêt au moyen sur ce point », ne permet pas de mettre en doute cette conclusion.

L'absence de transfert de l'officine à l'adresse indiquée permet en effet, dans certaines circonstances, de considérer que la partie requérante n'a plus d'intérêt actuel à l'annulation. Elle n'a en revanche pas d'incidence sur la question de l'intérêt au moyen, qui s'examine exclusivement au regard des conditions énoncées par

l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

L'exception est rejetée.

B. Quant au fond

Il ressort de l'arrêt n° 263.262 rendu ce jour (ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.263.262) que les requérantes ne sont pas recevables à contester en annulation l'acte préparatoire que constitue la décision du secrétariat de la commission d'implantation déclarant recevable la demande de transfert d'officine pharmaceutique.

La légalité de cet acte préparatoire, qui participe à une opération complexe dont l'aboutissement est la décision du ministre de la Santé publique octroyant ou refusant l'autorisation de transférer l'officine pharmaceutique, peut être contestée à l'occasion du recours en annulation introduit contre cette décision finale.

Contrairement à ce qu'affirme la partie adverse, le moyen doit donc bien être examiné en ce qu'il invoque, de manière incidente, l'irrégularité de la décision du secrétariat de la commission d'implantation quant à la recevabilité de la demande d'autorisation de transfert.

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. À 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 ressort 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 de ce 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 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 précision suivante à ce 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 ressort de cette explication 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 le caractère complet du dossier, sans que cela implique un examen au fond des documents requis à cet effet.

En présence d'un bail commercial de sous-location bénéficiant à la demanderesse d'autorisation et relatif au local destiné au transfert de l'officine, la secrétaire de la commission d'implantation n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation en déclarant le dossier complet et ne réclamant pas de documents supplémentaires à la SA PHARMACLIC ASSETS.

Le moyen, en ce qu'il critique la décision de recevabilité de la demande prise par la secrétaire de la commission d'implantation, n'est dès lors pas fondé.

Le moyen doit aussi être examiné en ce qu'il affirme que l'acte attaqué ne repose pas sur des preuves suffisantes que le demandeur d'autorisation pourra « disposer du lieu d'implantation sollicité, si l'autorisation lui est octroyée ».

Le Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 12 juin 2008 précité explicite comme suit cette exigence :

« 3. À 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. À l'article 4, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 susmentionné sont clarifiés en premier lieu les éléments que doivent contenir les diverses demandes.

Il s'agit plus particulièrement de l'exigence pour le demandeur de fournir dans la demande la preuve qu'il pourra disposer du lieu d'implantation sollicité si

l'autorisation lui est octroyée.

C'est donc la possibilité dans le futur de disposer du lieu d'implantation qui doit être démontrée et pas la possibilité de disposer du lieu d'implantation au moment de la demande.

D'autre part, il faut attirer l'attention sur le fait que la possibilité de disposer du lieu d'implantation si l'autorisation est octroyée doit pouvoir être démontrée avec certitude. Le demandeur doit pouvoir disposer du lieu d'implantation sollicité, c'est-à-dire y implanter et exploiter la pharmacie, soit en vertu d'un droit réel, soit en vertu d'un bail commercial. La nue-propriété ne suffira par exemple pas dans le cadre du projet.

La propriété sera donc prouvée par :

- un titre de propriété établi par le service Enregistrement et Domaines qui comprend tous les propriétaires avec indication de leur part de propriété et la nature de leurs droits ;
- un acte authentique de vente ou une copie de celui-ci;
- un certificat de propriété délivré par un notaire.

En cas de copropriété, le demandeur devra également prouver qu'il peut disposer entièrement du lieu. Cette preuve peut entre autres être fournie par une convention unilatérale. Ainsi, dans le cas courant où le bien immobilier a été acheté en commun par des époux, il peut être prouvé par le demandeur/l'époux, au moyen de la déclaration de l'autre époux, que le demandeur peut disposer du bien.

Le demandeur doit prouver qu'il peut disposer du lieu d'implantation au moment de l'octroi de l'autorisation. La preuve de cela peut être fournie au moyen d'une promesse de vente (article 1589 CC).

Au moment du jugement par la commission d'implantation, les conventions ne peuvent pas être dépendantes d'une condition suspensive ou résolutoire sauf si celle-ci est relative à l'obtention ou non de l'autorisation. [...] ».

Les requérantes affirment d'abord que le dossier de demande n'établissait pas que la SA PHARMACLIC ASSETS pourrait disposer du lieu d'implantation, à défaut d'avoir obtenu un permis d'implantation commerciale relatif à l'installation de son officine au lieu considéré.

Conformément au principe de l'indépendance des polices administratives – et en l'absence d'une norme prévoyant le contraire – l'autorité adoptant un acte en application d'une police administrative déterminée ne doit, en règle, pas tenir compte ni appliquer des décisions ou normes qui sont prises en exécution d'une autre police administrative.

En l'occurrence, ni la loi coordonnée du 10 mai 2015 relative à l'exercice des professions des soins de santé, ni l'arrêté royal du 25 septembre 1974, ne conditionnent l'octroi d'une autorisation de transfert d'une officine pharmaceutique à l'obtention préalable de l'ensemble des autorisations administratives qui pourraient être exigées du demandeur en vertu d'autres législations. Il ressort par ailleurs aussi bien de l'utilisation du terme « disposer » dans le texte de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 que des explications contenues dans le Rapport au Roi précédant l'arrêté royal modificatif du 12 juin 2008 que la preuve de la disposition « du lieu d'implantation

sollicité » concerne uniquement le droit, pour le titulaire de l'autorisation, d'installer physiquement son officine dans le bien concerné.

En ce qu'il affirme que la SA PHARMACLIC ASSETS devait disposer d'un permis d'implantation commerciale avant d'obtenir l'autorisation de transférer son officine pharmaceutique, le moyen manque en droit.

Les requérantes affirment encore que la partie adverse aurait dû considérer que le bail de sous-location produit par la SA PHARMACLIC ASSETS ne démontrait pas que cette société pourrait « disposer du lieu d'implantation sollicité » en cas d'octroi de l'autorisation. Outre la mention du Rapport au Roi précité, elles se réfèrent essentiellement à l'appréciation du secrétariat de la commission d'implantation dans un autre dossier et à l'arrêt n° 241.792 du 14 juin 2018 du Conseil d'État.

L'argument que les requérantes déduisent de l'attitude adoptée par le secrétariat de la commission d'implantation à l'occasion d'une autre demande, plusieurs années auparavant, ne peut être suivi.

D'une part, l'examen de la recevabilité du dossier relatif à une demande de transfert d'officine est concret, et il ne concerne que les pièces relatives à la demande concernée. Dans l'affaire mentionnée par les requérantes, le demandeur d'autorisation de transfert s'était limité à déposer un bail commercial qui n'était pas établi en son nom, et qui contenait une clause interdisant la sous-location sans l'accord préalable du bailleur. Ces particularités, qui ont amené le secrétariat de la commission d'implantation à exiger un bail de sous-location établi au nom du demandeur d'autorisation et un document attestant l'accord du bailleur quant à la sous-location, ne sont nullement présentes en l'espèce.

D'autre part, le fait que le secrétariat de la commission d'implantation ait exigé des pièces supplémentaires dans un dossier, et pas dans un autre, ne démontre pas que la partie adverse aurait commis une erreur manifeste d'appréciation quant au caractère suffisant des documents déposés, dans l'un ou l'autre de ces dossiers.

Les requérantes, sur qui repose la charge de la preuve, s'abstiennent pour le surplus de démontrer que par ces appréciations différentes – en des circonstances différentes – la partie adverse aurait violé le principe d'égalité et de non-discrimination.

Par ailleurs, dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt n° 241.792 du 14 juin 2018, la disponibilité du lieu projeté d'implantation d'une officine avait été mise en doute en cours de procédure administrative, en raison de la probabilité qu'une expropriation affecte au moins en partie le bien concerné. Cette incertitude avait

notamment amené le pharmacien-inspecteur à formuler un avis défavorable à la demande. Dans ce contexte, le Conseil d'État a considéré que la motivation formelle de l'autorisation de transfert était insuffisante, concernant la question de la disponibilité du lieu d'implantation, car il n'était pas établi « que la demanderesse de transfert pourra[it en] disposer en raison de projets d'aménagement de la voirie adjacente », ceci « sans que la motivation de l'acte attaqué ne fasse apparaître les raisons pour lesquelles il a été considéré que la disponibilité du lieu d'installation ne posait pas problème, et ce, malgré l'avis défavorable du pharmacien-inspecteur ainsi que les mesures d'instruction complémentaires ordonnées ».

Dans la présente affaire, la SA PHARMACLIC ASSETS a déposé un bail commercial de sous-location concernant une surface d'environ 100 m² au sein d'un local de 430 m² (sis Rue du Tilff 91A à Liège) loué par une parapharmacie. Aucune réserve n'a été formulée, en cours de procédure administrative, quant à la validité de ce contrat de bail et quant au droit qu'il conférait à la demanderesse d'autorisation d'occuper la surface concernée.

Il appartenait à la commission d'implantation et, à sa suite, au ministre de la Santé publique, d'évaluer si ce document permettait de constater, avec une certitude suffisante, que la pharmacie concernée pourrait effectivement disposer, au jour de l'octroi de l'autorisation, du lieu d'implantation projeté. Le Conseil d'État ne peut à cet égard sanctionner qu'une éventuelle erreur manifeste d'appréciation.

Dans son avis, après avoir rejeté l'argument que les requérantes déduisaient de l'absence d'un permis d'implantation commerciale – le seul à avoir été soulevé dans le cadre de la procédure – la commission d'implantation a considéré que « le document [...] déposé lors de l'introduction de [la] demande suffit à prouver que [la SA Pharmaclic Assets] satisfait aux exigences de l'article 4, § 1^{er}, 2, 2^o, de l'AR du 25.09.1974 ». Le ministre de la Santé publique, qui se réfère à cette motivation, partage cette appréciation.

Les requérantes ne démontrent pas que cette appréciation serait manifestement déraisonnable.

Par ailleurs, aucune objection n'ayant été soulevée en cours de procédure administrative pour contester le caractère probant du contrat de bail déposé par la SA Pharmaclic Assets, la motivation formelle de l'acte attaqué est adéquate.

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

V. Réouverture des débats

Il convient de rouvrir les débats afin de permettre au membre de l'auditorat désigné par Monsieur l'auditeur général adjoint d'examiner les premier, troisième et quatrième moyens ainsi que la première branche du deuxième moyen.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

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

David De Roy,
Christine Horevoets,
Xavier Close,
Adeline Schyns,

président de chambre,
conseillère d'État,
conseiller d'État,
greffière.

La greffière,

Le Président,

Adeline Schyns

David De Roy