

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.514 du 6 juin 2025

A. 234.550/VI-22.153

En cause : **la société à responsabilité limitée
PHARMACIE DU BULTIA,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Anne FEYT et Ethel DESPY, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

contre :

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

Requérante en intervention :

B.R.,
ayant élu domicile chez
M^{es} Gabrielle POQUETTE, avocat,
rue des Fories 2
4020 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 14 septembre 2021, la partie requérante demande l'annulation de « la décision de la partie adverse du 7 juillet 2021, autorisant le transfert de l'officine pharmaceutique ouverte au public sise rue Neuve 36 à 6200 Châtelet vers la rue Neuve 29 à Gerpinnes ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 5 octobre 2021, B.R. demande à être reçu en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 20 octobre 2021.

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. 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 des derniers mémoires.

Par une ordonnance du 23 décembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 29 janvier 2025.

M^{me} Florence Piret, présidente f.f., a exposé son rapport.

M^e Anne Feyt, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Jérôme Sohier, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Romain Vincent *loco* M^e Gabrielle Poquette, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section, 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. Les faits ont été exposés dans l'arrêt n° 248.302 du 18 septembre 2020 (ECLI:BE:RVSCE:2020:ARR.248.302), rendu entre les mêmes parties, qui a annulé une première décision du 26 février 2018, autorisant le transfert de l'officine pharmaceutique ouverte au public sise rue Neuve 36 à 6200 Châtelet vers la rue Neuve 29 à Gerpinnes, aux motifs suivants :

- « La procédure d'examen des demandes de transfert est fixée aux articles 4 à 15*bis* de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public. Elle comporte plusieurs phases, qu'il est permis de décomposer comme suit :
- 1° une phase d'instruction, préalable à l'avis de la Commission d'implantation, qui se clôture par les conclusions de l'administrateur général de l'AFMPS ou son délégué ;
 - 2° l'avis de la Commission d'implantation ;
 - 3° la décision finale par laquelle il est statué sur la demande.

Dans la phase d'instruction, diverses instances sont invitées à émettre un avis, à savoir le gouverneur de province, la commission médicale du ressort, le pharmacien-inspecteur de l'AFMPS et les organisations professionnelles pharmaceutiques les plus représentatives. En vertu de l'article 6, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 précité, les détenteurs d'autorisations d'"officines existant dans le voisinage" du lieu d'implantation envisagé, les titulaires d'autorisations délivrées "pour le même voisinage" et les personnes ayant introduit une demande "pour le même voisinage" sont informés de la demande d'autorisation de transfert – ce qui les met dans la position de formuler d'éventuelles objections.

Selon la procédure d'examen fixée dans l'arrêté du 25 septembre 1974, c'est sur la base de l'avis de la Commission d'implantation que la partie adverse se prononce, alors que les avis des instances consultées en premier degré sont destinés à la Commission d'implantation. Dès lors, l'autorité n'a, dans la motivation de sa décision, pas à répondre aux objections formulées dans les avis donnés au cours de l'instruction préalable à celui de la Commission d'implantation, à savoir l'instance consultative qui chapeaute l'ensemble des autres instances consultées.

En revanche, l'auteur de l'acte attaqué est tenu de rencontrer, au moins globalement, les arguments essentiels, en rapport avec le raisonnement tenu par l'autorité, qui sont formulés dans le cours de la procédure administrative par les personnes visées à l'article 6, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, dont la situation est directement susceptible d'être négativement influencée par le transfert sollicité.

En l'occurrence, dans les courriers de son avocat des 24 janvier et 14 février 2017, la partie requérante a notamment argumenté en faisant état de ce que trois précédentes demandes de transfert à destination de Gerpinnes ont donné lieu à des décisions de refus de la part de l'autorité et dans le sens que le transfert sollicité n'est de nature à contribuer à une amélioration de la répartition des officines, ni sur le plan démographique, ni sur le plan géographique. Des arguments précis y sont développés sur six pages. Sur le plan géographique, la partie requérante expose, sur la base d'un calcul qu'elle produit, que "le gain à Châtelet [+0,26 %] ne compense évidemment pas la perte à Gerpinnes [-5 %]". Elle prend aussi en considération les dix officines les plus proches de l'officine concernée, avant et

après transfert, en indiquant que “les distances ne permettent [...] pas à elles seules de vérifier s’il y a amélioration ou non de la répartition”, mais qu’il “faut aussi tenir compte des différences d’occupation du sol entre les deux communes” (caractères urbain et rural) et en conclut que la nouvelle situation, après transfert, provoque, en réalité, une dégradation de la répartition géographique.

Dans son avis du 27 novembre 2017, annexé à l’acte attaqué et auquel l’autorité s’est ralliée, la Commission d’implantation s’est bornée à mentionner, au titre de justification factuelle, que “le transfert sollicité améliorerait la répartition géographique des officines par rapport à la situation antérieure au transfert puisque l’officine la plus proche serait éloignée de 775 mètres après transfert au lieu de 110 mètres avant transfert”. L’avis ne fait aucune mention des courriers d’opposition des 24 janvier et 14 février 2017 de l’avocat de la requérante.

Certes, il n’est a priori pas interdit à l’autorité d’examiner si un transfert d’officine améliore la répartition géographique des officines, en fonction d’une comparaison entre, d’une part, la distance la séparant de la seule officine la plus proche avant transfert et, d’autre part, la distance la séparant de la seule officine la plus proche après transfert. Mais lorsque – comme en l’espèce – une réclamation longuement argumentée envisage la situation en fonction de données plus précises et fait état de plusieurs précédents à l’occasion desquels une méthode d’évaluation différente a été mise en œuvre par l’autorité, le choix de procéder de la sorte doit être justifié et être formellement motivé.

Force est de considérer qu’une telle motivation formelle fait défaut en l’espèce.

Les explications fournies *a posteriori* par la partie adverse dans ses écrits de procédure ne peuvent pallier l’absence ou l’insuffisance de motivation dans la décision litigieuse.

Le moyen unique est fondé. »

2. À la suite de cet arrêt, la Commission d’implantation est invitée à émettre un nouvel avis.

Préalablement, elle demande un avis complémentaire au pharmacien-inspecteur « compte tenu de l’ensemble des modifications géographiques intervenues depuis l’avis émis par la Commission le 27/11/2017 ». Dans un « rapport actualisé » établi le 11 mai 2021, le pharmacien-inspecteur confirme qu’il résulte au moins une meilleure répartition géographique des officines par rapport à la situation antérieure au transfert. Ses constatations sont similaires à celles qu’il avait posées lors de son précédent avis, à savoir :

- « - La distance moyenne entre la pharmacie concernée par ce transfert et les pharmacies avoisinantes est de 388 mètres avant transfert et après transfert, cette distance moyenne sera de +/- 3,29 kilomètres.
- Avant transfert, la pharmacie la plus proche se situe à +/- 110 mètres et 7 pharmacies se situent à maximum 850 mètres. Après transfert, la pharmacie la plus proche se situera à +/- 700 mètres et les deux autres pharmacies les plus proches se situeront à +/- 2,3 kilomètres
- Le transfert entraîne une meilleure répartition géographique des officines par rapport à la situation antérieure au transfert ».

Il précise toutefois que la pharmacie Perron implantée à Gerpinnes a obtenu une autorisation de transfert dans la même commune et que, dans l'hypothèse où le transfert de la pharmacie de la requérante en intervention se réalise, la distance moyenne interpharmacies passera de +/- 3,29 km à +/- 2,97 km, mais que, même dans cette hypothèse, « l'amélioration géographique des officines après transfert sera toujours aussi manifeste ».

Il conclut, dans des termes similaires à son premier avis, comme il suit :

« 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 une commune limitrophe ;
- la distance moyenne séparant la pharmacie concernée des pharmacies les plus proches est nettement plus grande après transfert ;
- la pharmacie la plus proche se situe à +/- 110 mètres avant transfert et sept pharmacies se situent à maximum 850 mètres de la pharmacie concernée avant transfert. Par contre, après transfert, la pharmacie la plus proche se situera à +/- 700 mètres et les autres pharmacies avoisinantes se situeront à au moins 2,3 kilomètres.

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^{er}, § 5bis, 3°, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public sont respectées.

Compte tenu fait que l'article 1^{er}, § 5bis, 3°, de l'AR du 25 septembre 1974 prévoit que le transfert peut être autorisé dès lors qu'il y a une 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 ».

Le 27 mai 2021, la Commission d'implantation donne un avis favorable au transfert, motivé comme il suit :

« Attendu que, conformément aux dispositions de l'article 1^{er}, § 5bis, de l'arrêté royal du 25/9/1974, le transfert d'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 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 et 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 8,5 kilomètres du lieu d'implantation actuel et qu'elle a lieu dans une commune limitrophe ;

Attendu qu'en égard à l'opposition formulée le 14/02/2017 (et annoncée le 24/01/2017) par M^e Françoise Blampain, consultée par la [SRL] Pharmacie Bultia, la [SRL] Pharmacie Brigade et la [SRL] Pharmacie du Perron, il y a lieu de répondre en se référant au rapport circonstancié établi par le Pharmacien-Inspecteur [le] 9 février 2017, qu'il y a bien une réelle amélioration géographique de la répartition des officines dans les entités de Châtelet et de Gerpinnes, ce qui lui a permis de conclure en sens favorable, en considérant que d'une part, "la distance moyenne séparant la pharmacie concernée des pharmacies les plus proches est nettement plus grande après transfert" et, d'autre part, que "la pharmacie la plus proche se situe à +/- 110 mètres avant transfert et 7 pharmacies se situent à maximum 850 mètres de la pharmacie concernée avant transfert. Par contre, après transfert, la pharmacie la plus proche se situera à +/- 775 mètres (voire 700 mètres, si la pharmacie du Bultia est elle-même transférée) et les autres pharmacies avoisinantes se situeront à au moins 2,3 kilomètres » [...].

Il a déjà été jugé par le Conseil d'État, s'agissant de l'application du critère de la meilleure répartition géographique des officines, que la constatation que l'officine la plus proche de l'officine transférée se trouve à une distance plus éloignée après le transfert qu'avant, est "suffisamment significative" tandis que l'amélioration de la répartition géographique peut parfaitement résulter du fait que "si le transfert sollicité entraîne un rapprochement de l'officine concernée par rapport à trois autres officines, il détermine un éloignement par rapport à 7 autres" (C.E. 31 mai 2012, n° 219.580, S.A. Pharmacie Guilmin).

Ces motifs peuvent assurément être transposés en l'espèce pour constater que la Commission d'implantation avait bien exercé, de manière effective, son pouvoir d'appréciation du critère de la meilleure répartition géographique des officines, compte tenu des éléments suivants, qui ressortent du tableau établi par le Pharmacien-Inspecteur concernant les distances entre l'implantation antérieure et l'implantation projetée par rapport aux officines avoisinantes [...]:

- la situation antérieure à l'autorisation de transfert attaquée faisait apparaître que pas moins de 7 officines environnantes étaient séparées de moins de 1 km, dont 3 situées à 110 mètres, 150 mètres et 160 mètres, la distance moyenne étant ainsi de +/- 388 mètres ;
- [l]a situation postérieure au transfert attaqué fait apparaître qu'il n'y a plus qu'une seule pharmacie située à moins de 1 km (en l'occurrence, celle de la partie requérante, à 700 mètres), toutes les autres pharmacies environnantes étant distantes de plus de 2 km du lieu d'implantation projeté. La distance moyenne passe ainsi à 3,46 km (soit, près de dix fois plus que dans la situation antérieure !) ;
- l'officine la plus proche après transfert (en l'occurrence, celle de la pharmacie demanderesse) se trouve à +/- 700 mètres de distance, alors qu'avant transfert pas moins de 6 pharmacies se trouvaient à moins de 700 mètres. C'est ainsi que la Commission d'implantation a pu très régulièrement retenir, comme motif de son avis favorable, que "le transfert sollicité améliorerait la répartition géographique des officines par rapport à la situation antérieure au transfert, puisque l'officine la plus proche serait éloignée de 775 mètres après transfert au lieu de 110 mètres avant transfert" [...]

Attendu, quant à l'argument de la fermeture depuis le 26/05/2015 de l'officine à transférer, qu'il y a lieu de se rapporter à l'article 18, § 2, 1° et 2°, et de constater que la demande de transfert a bien été formulée dans les 10 ans durant lesquels l'autorisation de l'officine peut être maintenue ;

Attendu quant aux critères démographiques selon lequel Gerpinnes passerait, en 2017, de 4 à 5 pharmacies, force est de constater :

- que, d'une part, le rapport complémentaire du Pharmacien-Inspecteur, sollicité le 27/07/2021 et daté du 11/05/2021, indique quant à lui que Gerpinnes passerait, il est vrai, de 5 à 6 officines ;
- que d'autre part, la demande de transfert ne vise, quant à elle, qu'une meilleure

répartition géographique, laquelle est établie tant par le rapport initial du pharmacien inspecteur du 09/02/2017, que par le rapport complémentaire susmentionné ;

Attendu qu'il ressort des données du dossier, notamment du rapport de l'inspecteur de la pharmacie, que, conformément à l'article 1^{er}, § 5bis, 3°, le transfert sollicité améliorerait la répartition géographique des officines par rapport à la situation antérieure au transfert puisque l'officine la plus proche serait éloignée de 775 mètres après transfert au lieu de 110 mètres avant transfert ».

3. Le 7 juillet 2021, le ministre de la Santé publique et des Affaires sociales accorde l'autorisation de transfert sollicitée par la partie requérante en intervention. Il se rallie à la motivation de l'avis émis par la Commission d'implantation en sa séance du 27 mai 2021.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Il est notifié le jour même à la partie requérante en intervention par courrier recommandé.

La partie requérante écrit, sans être contredite, en avoir pris connaissance le 22 juillet 2021.

IV. Intervention

Par une requête introduite le 5 octobre 2021, B.R. demande à pouvoir intervenir dans le cadre de la présente procédure, en sa qualité de bénéficiaire de l'autorisation attaquée.

Il y a lieu d'accueillir cette intervention.

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

A. Requête

La partie requérante prend un moyen unique « de la violation de l'article 1^{er}, § 5bis, alinéa 1^{er}, 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 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur dans les motifs, de la contradiction dans les motifs, [de]

l'obligation de motiver ses décisions avec soin, du principe de motivation matérielle des décisions administratives, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'autorité de la chose jugée, du principe général de bonne administration et en particulier des principes de minutie, de préparation des décisions avec soin et de confiance légitime et de sécurité juridique, du principe général *patere legem quam ipse fecisti*, ainsi que de l'excès de pouvoir ».

Elle reproche à la partie adverse d'avoir autorisé le transfert litigieux sur la base de l'article 1^{er}, § 5*bis*, 3°, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 au motif d'une amélioration de la répartition géographique après transfert, nonobstant les objections motivées qu'elle a communiquées à la Commission d'implantation, les avis défavorables de toutes les instances d'avis, hormis celui du pharmacien-inspecteur, et trois refus antérieurs de transfert d'officines pharmaceutiques vers la commune de Gerpennes, dans des circonstances similaires, motivés notamment par le constat que n'était pas satisfaite la condition d'une meilleure répartition géographique des officines. Elle fait grief à l'acte attaqué de ne pas exposer « les motifs pour lesquels [l'autorité] s'écarte de la position constante qui prévalait antérieurement avec la circonstance aggravante particulière que l'attention de la partie adverse avait été attirée sur cette situation par la requérante et l'APB dans le cadre de la procédure de demande » et « pourquoi la partie adverse a rompu avec sa méthode d'analyse passée ».

Dans les développements qu'elle consacre à son moyen unique, la requérante expose, en substance, que la partie adverse a, sans se justifier, rompu avec une ligne de conduite claire qui avait mené à trois refus de transfert d'officines pharmaceutiques situées dans les communes respectivement de Jumet, Châtelet (à la même adresse que l'officine litigieuse à transférer) et Charleroi vers des lieux d'implantation situés à Gerpennes à respectivement 1,7 km, 2 km et 800 mètres (à la même adresse que l'officine à transférer) de son officine. Elle relève qu'à cette occasion, la Commission d'implantation avait remis des avis négatifs en constatant notamment que le transfert n'impliquait pas une meilleure répartition géographique des officines, vu la concentration des officines à Gerpennes après transfert et la surconcentration des officines à Jumet et Châtelet (qui ne serait de toute façon pas affectée par la disparition d'une officine surnuméraire). Si elle reconnaît que l'autorité administrative dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour choisir la méthode permettant de vérifier l'amélioration de la répartition géographique des officines pharmaceutiques sur un territoire donné, elle fait valoir que cette autorité doit se justifier lorsqu'elle change radicalement de méthode en fonction des dossiers et que si elle a constaté à l'occasion de précédentes demandes que l'implantation d'une

nouvelle officine à Gerpinnes créerait une concentration regrettable et contraire à la volonté du législateur, elle ne peut, confrontée à une nouvelle demande de transfert vers cette entité, se limiter à constater que la distance avec l'officine la plus proche après transfert est supérieure à la distance avec l'officine la plus proche avant transfert. Selon elle, rien dans l'acte attaqué ou le dossier administratif ne permet de comprendre que l'implantation d'une officine supplémentaire dans l'entité de Gerpinnes, à 700 mètres de son officine, contribuerait désormais à améliorer la répartition géographique des officines, alors que, pour les précédentes demandes, l'autorité administrative était, dans des circonstances similaires, arrivée à la conclusion contraire. Elle conclut à un manque total de prévisibilité de la méthode choisie, qui place les pharmaciens dans une insécurité juridique totale et les expose à un risque d'arbitraire de la part de l'autorité.

Elle reproche également à l'avis de la Commission d'implantation de se référer à l'avis du pharmacien-inspecteur donné le 9 février 2017, soit cinq jours avant la date d'envoi de leur courrier d'opposition, de sorte que cet avis ne peut être considéré comme une réponse aux arguments que ce courrier contient. Elle ajoute ne pas comprendre pourquoi, s'agissant de l'appréciation du critère de l'amélioration de la répartition géographique des officines, l'avis de la Commission d'implantation ne se réfère pas au nouvel avis donné le 11 mai 2021 par le pharmacien-inspecteur alors que la Commission a sollicité un rapport complémentaire et actualisé à la suite de l'annulation de la première décision autorisant le transfert litigieux.

Elle fait aussi valoir que la décision attaquée ne répond pas aux objections formulées par la requérante dans son courrier d'opposition du 14 février 2017. Elle rappelle que ce courrier attire « expressément l'attention de la Commission d'implantation des officines sur les refus d'autorisation de transferts précités, ainsi que sur le fait que le transfert projeté allait entraîner une concentration d'officines telle à Gerpinnes que le critère de l'amélioration de la répartition géographique des officines ne serait pas rencontré ». Elle reproche à la Commission d'implantation de se référer, en réponse à ces arguments, à l'avis du pharmacien-inspecteur du 9 février 2017 alors que cet avis ne se réfère pas aux trois refus de transferts décidés antérieurement.

En ce qui concerne le critère de l'amélioration de la répartition démographique, la requérante se réfère à l'article 1^{er}, § 1^{er}*bis*, [lire : article 1^{er}, § 1^{er}] de l'arrêté du 25 septembre 1974 précité qui limite « le nombre d'officines pharmaceutiques à un maximum par commune, avec des zones d'influence géographique minimales par officines pharmaceutiques ». Elle relève que le

pharmacien-inspecteur a constaté, dans son avis, que le transfert litigieux ne créait aucune amélioration démographique puisque le nombre d'officines à Gerpennes passera après transfert de cinq à six, ce qui ne permet pas de respecter les zones d'influence démographique minimales au sens de la disposition précitée. Elle soutient que ce constat n'a pas été pris en considération par l'autorité administrative et en déduit que celle-ci n'a pas correctement exercé son pouvoir d'appréciation. Elle ajoute que le devoir de motivation formelle qui s'impose à l'autorité obligeait cette dernière à motiver sa décision en exposant les raisons pour lesquelles, malgré l'absence d'amélioration démographique constatée, il se justifiait d'autoriser le transfert litigieux. Selon elle, cette explication s'imposait d'autant plus qu'après le transfert, l'entité de Gerpennes contiendrait six officines, soit une de plus que lorsque la Commission d'implantation a rendu son premier avis, et que la concentration des officines autour du lieu d'implantation projeté avait motivé trois refus précédents.

Elle conclut que l'avis de la Commission d'implantation et l'acte attaqué qui s'y réfère ne sont pas assortis de motifs suffisants. Selon la requérante, ils ne permettent pas « d'affirmer que la partie adverse a bien pris en considération tous les éléments susceptibles d'établir ou, au contraire, de démentir une meilleure répartition entraînée par le transfert sollicité ».

Elle reproduit enfin un extrait de l'avis de la Commission d'implantation qui mentionne que celle-ci « avait bien exercé, de manière effective, son pouvoir d'appréciation du critère de la meilleure répartition géographique des officines » lors de l'adoption de la première autorisation du transfert litigieux, annulée par le Conseil d'État. Elle fait valoir que cette mention procède d'une erreur manifeste d'appréciation et viole l'autorité de chose jugée attachée à l'arrêt n° 248.302 du 18 septembre 2020 et que cette illégalité rejaillit sur la décision attaquée. Elle ajoute qu'en tout état de cause, « en ne tenant pas compte de l'ensemble des critiques soulevées [dans l'arrêt précité] – en particulier des critiques relatives à la motivation de l'avis de la Commission du 27 novembre 2017 –, l'avis de la Commission du 27 mai 2021 et la décision attaquée violent l'autorité de la chose jugée attachée à l'arrêt [précité] ».

B. Mémoire en réplique

En réplique aux arguments contenus dans le mémoire en réponse et le mémoire en intervention, la requérante fait valoir les éléments suivants :

- le caractère ancien des précédentes décisions de transfert ne remet pas en cause le

constat que la confiance légitime a été trompée ; au contraire, cet élément démontre une ligne de conduite claire, constante et inscrite dans la durée, de laquelle l'autorité ne pouvait se départir, à moins de s'en expliquer formellement ;

- le principe de légitime confiance trouve à s'appliquer dès lors que l'autorité a adopté une ligne de conduite claire dans des cas concrets, notamment par l'adoption d'actes individuels dans des dossiers distincts ;
- le revirement de jurisprudence invoqué par les parties adverse et intervenante n'est pas établi et le Conseil d'État n'a jamais imposé à l'autorité d'autoriser automatiquement un transfert dès qu'elle constate que la distance avec l'officine la plus proche augmente après transfert ; au contraire, le Conseil d'État reconnaît un pouvoir discrétionnaire à l'autorité pour apprécier s'il résulte du transfert une meilleure répartition géographique entre les officines pharmaceutiques ;
- la demande de l'intervenante ne présentait pas la particularité (permettant de la distinguer des précédentes demandes) de reposer sur le seul critère géographique dès lors que la Commission d'implantation a bien examiné le critère de l'amélioration de la répartition démographique pour apprécier cette demande ; en toute hypothèse, le critère de l'amélioration géographique et celui de l'amélioration démographique étant alternatifs, « il n'est pas anormal que la partie adverse ait limité son analyse à l'examen du critère géographique en l'espèce, estimant qu'une amélioration géographique résultait du transfert, ce qui n'était pas le cas dans les autres dossiers, où elle a donc été tenue d'examiner si une amélioration démographique résultait éventuellement des transferts sollicités » ;
- l'argument suivant lequel le principe de libre circulation garanti par le droit de l'Union européenne imposait d'apprécier plus souplesment les conditions d'implantation des officines est tardif ; en tout état de cause, l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, invoqué par la partie adverse, ne permet pas d'appuyer cette thèse et les dispositions du droit de l'Union garantissant la libre circulation sont uniquement applicables lorsque la situation présente un élément d'extranéité, *quod non* en l'espèce ;
- le fait que le pharmacien-inspecteur a, contrairement aux précédents dossiers, rendu un avis favorable au transfert ne permet pas de considérer que tous les dossiers ne sont pas similaires, dès lors que les données de fait sont identiques puisqu'elles concernent toutes des demandes vers Gerpennes et que les avis émis dans le cadre de ces dossiers sont défavorables pour les mêmes motifs ;

- l'application du principe *patere legem quam ipse fecisti* ne se limite pas aux cas dans lesquels des actes réglementaires sont adoptés, mais couvre également ceux dans lesquels des actes individuels sont pris.

Pour la première fois dans son mémoire en réplique, la requérante fait grief à la partie adverse de ne pas avoir pris en compte les différences importantes en termes d'occupation de sol, qui existent entre les communes de Châtelet (centre urbain) et de Gerpinnes (zone rurale), cette distinction justifiant, selon elle, que les besoins en médicaments sont manifestement plus importants à Châtelet qu'à Gerpinnes. Elle relève qu'elle a exposé cet argument au cours de la procédure administrative, mais que la décision attaquée ne permet pas d'affirmer qu'il a été examiné par l'autorité.

C. Dernier mémoire de la requérante

En réponse aux arguments soulevés dans les derniers mémoires des parties adverse et intervenante, la requérante relève, en se référant notamment au rapport établi par le premier auditeur chef de section, qu'elle a bien invoqué, dans sa requête, la violation de l'autorité de chose jugée attachée à l'arrêt n° 248.302. Elle estime, en substance, que cette violation est avérée, dès lors que la nouvelle décision d'autorisation de transfert attaquée n'a pas corrigé les erreurs commises lors de l'adoption de la première décision, erreurs qui ont été sanctionnées par le Conseil d'État. Elle affirme ainsi ne pas apercevoir « à la lecture des motifs de la décision querellée que la partie adverse a tiré les enseignements de l'arrêté précité [...] ». Selon elle, « [c]ette motivation explique pourquoi, du point de vue de la partie adverse, l'inspecteur de la pharmacie ne s'est pas trompé en 2017 et ne se trompe toujours par en 2021 en constatant que le transfert litigieux répondait à la condition d'amélioration de la répartition géographique examinée », mais « avec cette motivation, la partie adverse ne rencontre toujours pas les développements de l'opposition l'invitant à exercer effectivement son pouvoir discrétionnaire d'appréciation en tenant compte des particularités du transfert sollicité et à expliquer pourquoi, concrètement, nonobstant les éléments contenus dans l'opposition, elle ne commet pas d'erreur manifeste en autorisant le transfert sollicité en constatant mécaniquement que le transfert améliorera la répartition géographique [...] pour les motifs techniques exposés dans les rapports du pharmacien inspecteur ». Se référant à l'arrêt n° 241.234 du 17 avril 2018 et à l'arrêt n° 248.302 précité, elle affirme que la partie adverse n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire d'appréciation comme elle le devait.

Elle ajoute enfin que, même si l'autorité de chose jugée attachée à l'arrêt

n° 248.302 n'était pas violée, la décision attaquée méconnaîtrait les autres principes et dispositions visés au moyen, pour les motifs développés dans ses précédents écrits de procédure et dans le rapport du premier auditeur chef de section.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

L'application de l'adage *patere legem quem ipse fecisti* ne concerne que le respect, par un pouvoir public, des règlements qu'il a lui-même édictés. Les trois décisions antérieures de refus de transfert, invoquées par la requérante, ne revêtent pas un caractère réglementaire. Le grief pris de la violation de l'adage précité manque en droit.

En vertu du principe de la légitime confiance, l'administré doit pouvoir compter sur une ligne de conduite claire et bien définie de l'autorité ou sur des promesses qui lui auraient été faites par l'autorité dans un cas concret. S'agissant d'un acte individuel dans le cadre duquel l'administration dispose d'un pouvoir d'appréciation, la possibilité d'invoquer la confiance légitime suppose une situation dans laquelle l'autorité a fourni au préalable à l'intéressé des assurances précises susceptibles de faire naître dans son chef des espérances fondées.

En l'espèce, les trois décisions de refus de transfert invoquées par la requérante ne peuvent sérieusement être qualifiées de ligne de conduite claire et constante de nature à créer une attente légitime dans le chef de la requérante à voir exclure, pour l'avenir – en l'occurrence encore dix années plus tard –, toute possibilité de transfert d'officine pharmaceutique dans l'entité de Gerpinnes, à proximité de la sienne.

C'est d'autant plus le cas que, contrairement à ce que semble considérer la requérante, aucune ligne de conduite claire et bien définie quant à une méthode déterminée pour apprécier le critère d'« une meilleure répartition géographique ou démographique des officines par rapport à la situation antérieure au transfert » ne se dégage des trois décisions de refus précitées.

Ainsi, pour les deux premières demandes, examinées ensemble par la Commission d'implantation dans son avis du 16 mars 2010, celle-ci considère, en substance, que la surconcentration des officines à Jumet et à Châtelet (communes d'origine des officines à transférer) ne sera pas affectée par la disparition d'une officine surnuméraire alors que l'implantation d'une officine supplémentaire à Gerpinnes créera « une concentration regrettable et contraire à la volonté exprimée

par le législateur ». Pour appuyer cette affirmation, la Commission compare les conséquences de la perte d'une officine à Jumet/Châtelet et celles de l'ajout d'une officine à Gerpinnes, en prenant en compte, d'une part, le nombre d'officines présentes dans les deux communes concernées et, d'autre part, le nombre d'habitants par officine présents dans ces communes. Elle déduit de ses calculs que « les gains ne compensent pas les pertes » et qu'il n'y a donc pas d'amélioration géographique ou démographique qui résulte des deux transferts sollicités.

En revanche, pour la troisième demande, la Commission d'implantation, dans son avis du 15 mars 2011, se fonde sur d'autres éléments pour considérer que le transfert ne peut être accordé sur la base du critère d'une meilleure répartition géographique ou démographique des officines : (1) la différence importante de densité de population entre la ville de Charleroi et la commune de Gerpinnes, (2) le constat que, d'un point de vue géographique, l'officine à l'endroit projeté se rapprocherait à 700 m de la pharmacie la plus proche du nouveau lieu d'implantation « ce qui entraînerait une trop forte concentration d'officines » et (3) la considération que, d'un point de vue démographique, l'officine projetée à Gerpinnes ne pourra couvrir les besoins que de 280 habitants et qu'il n'est pas démontré qu'il existe, à cet endroit, un risque de manque d'accès approprié aux services pharmaceutiques de la zone concernée compte tenu de l'existence de deux autres pharmacies proches.

Le grief pris de la violation du principe de confiance légitime ne peut être retenu. Du reste, la requérante reconnaît, elle-même, que l'autorité administrative pouvait, en opportunité, décider de modifier son appréciation du critère de la meilleure répartition géographique permettant le transfert d'une officine d'une commune limitrophe vers l'entité de Gerpinnes, pour autant qu'elle s'explique sur ce point.

En l'occurrence, l'avis de la Commission d'implantation du 27 avril 2021 – auquel se réfère la décision attaquée – permet de comprendre les raisons qui ont conduit l'autorité à conclure à une meilleure répartition géographique des officines après transfert, malgré les trois refus antérieurs décidés par l'autorité. Cet avis fait expressément référence aux courriers d'opposition de l'avocat de la requérante qui invoquait les trois décisions de refus et développait des arguments similaires à ceux retenus par la Commission d'implantation dans son avis du 16 mars 2010. Il apparaît de la lecture de cet avis que la Commission a pris connaissance de ces arguments, mais qu'elle a choisi de se fonder sur les constatations établies par le pharmacien-inspecteur, celles-ci lui paraissant plus convaincantes pour apprécier le critère de la meilleure répartition géographique des officines. En effet, selon la Commission d'implantation, ces constatations permettent de démontrer qu'« il y a bien une réelle

amélioration géographique de la répartition des officines dans les entités de Châtelet et de Gerpinnes ».

Les éléments du rapport qui ont convaincu la Commission sont repris dans son avis qui reproduit, dans leur intégralité, les conclusions du pharmacien-inspecteur, en relevant que, d'une part, « la distance moyenne séparant la pharmacie concernée des pharmacies les plus proches est nettement plus grande après transfert » et que, d'autre part, « la pharmacie la plus proche se situe à +/- 110 mètres avant transfert et sept pharmacies se situent à maximum 850 mètres de la pharmacie concernée avant transfert » alors que « après transfert, la pharmacie la plus proche se situera à +/- 775 mètres (voire 700 mètres, si la pharmacie du Bultia est elle-même transférée) et les autres pharmacies avoisinantes se situeront à au moins 2,3 kilomètres ».

La Commission ajoute, dans son avis, les éléments suivants qui la conduisent à conclure, sans conteste, à une meilleure répartition géographique des officines, éléments qui, indique-t-elle, « ressortent du tableau établi par le pharmacien-inspecteur concernant les distances entre l'implantation antérieure et l'implantation projetée par rapport aux officines avoisinantes » :

- « - la situation antérieure à l'autorisation de transfert attaquée faisait apparaître que pas moins de 7 officines environnantes étaient séparées de moins de 1 km, dont 3 situées à 110 mètres, 150 mètres et 160 mètres, la distance moyenne étant ainsi de +/- 388 mètres ;
- [l]a situation postérieure au transfert attaqué fait apparaître qu'il n'y a plus qu'une seule pharmacie située à moins de 1 km (en l'occurrence, celle de la partie requérante, à 700 mètres), toutes les autres pharmacies environnantes étant distantes de plus de 2 km du lieu d'implantation projeté. La distance moyenne passe ainsi à 3,46 km (soit, près de dix fois plus que dans la situation antérieure !) ;
- l'officine la plus proche après transfert (en l'occurrence, celle de la pharmacie demanderesse) se trouve à +/- 700 mètres de distance, alors qu'avant transfert pas moins de 6 pharmacies se trouvaient à moins de 700 mètres ».

La Commission précise aussi, dans son avis, avoir « exercé, de manière effective, son pouvoir d'appréciation du critère de la meilleure répartition géographique des officines » en décidant de se fonder sur des éléments (extraits du rapport du pharmacien-inspecteur) à l'égard desquels elle mentionne qu'ils ont déjà été reconnus comme « suffisants » par le Conseil d'État pour conclure à une meilleure répartition géographique des officines pharmaceutiques.

L'ensemble des motifs précités permet de comprendre, à suffisance, les raisons pour lesquelles la Commission d'implantation a entendu se fonder sur les constatations établies par le pharmacien-inspecteur et n'a, en conséquence, pas suivi la méthode d'évaluation mise en œuvre dans les précédents dossiers de transfert. À cet égard, une distinction doit être faite entre les motifs de la décision attaquée et ceux

de la décision qui a été annulée par le Conseil d'État dans son arrêt n° 248.302 : dans son avis du 27 novembre 2017 – auquel se référait la décision précitée – la Commission d'implantation s'était bornée à mentionner, au titre de justification factuelle, que « le transfert sollicité améliorerait la répartition géographique des officines par rapport à la situation antérieure au transfert puisque l'officine la plus proche serait éloignée de 775 mètres après transfert au lieu de 110 mètres avant transfert », sans autre considération, ni référence au rapport du pharmacien-inspecteur, et sans faire mention des courriers d'opposition des 24 janvier et 14 février 2017 de l'avocat de la requérante.

La requérante ne démontre pas que l'appréciation opérée par la partie adverse du critère de « la meilleure répartition géographique ou démographique des officines par rapport à la situation antérieure au transfert » manquerait totalement de prévisibilité, serait arbitraire ou procéderait d'une erreur manifeste d'appréciation.

La requérante reproche à la Commission d'implantation de se référer au premier rapport du pharmacien-inspecteur et non à son rapport complémentaire alors qu'elle a sollicité ce dernier à la suite de l'annulation de la première autorisation de transfert. Il convient, à cet égard, de relever que les rapports du pharmacien-inspecteur des 9 février 2017 et 11 mai 2021 ont un contenu très similaire. L'avis de la Commission d'implantation pouvait dès lors se référer au premier rapport rendu, ce d'autant plus qu'il conclut qu'« une meilleure répartition géographique [...] est établie tant par le rapport initial du pharmacien-inspecteur du 9 février 2017 que par le rapport complémentaire susmentionné ».

La requérante ne peut, par ailleurs, être suivie lorsqu'elle affirme que la Commission d'implantation n'a, dans son avis du 27 avril 2021, pas pris en compte les courriers d'opposition de l'avocat de la requérante. Ceux-ci sont, en effet, expressément visés dans l'avis et la requérante ne précise pas, dans sa requête, les arguments auxquels l'avis ne répondrait pas ; elle indique seulement y avoir expressément attiré l'attention de la Commission sur les trois refus d'autorisation précédents et sur le fait que « le transfert projeté allait entraîner une concentration d'officines telle à Gerpennes que le critère de l'amélioration de la répartition géographique des officines ne serait pas rencontré ». Or, comme il vient d'être exposé, la Commission d'implantation indique, à suffisance, les raisons pour lesquelles elle considère, sur la base des éléments factuels retenus par le pharmacien-inspecteur, qu'il résulte du transfert sollicité une meilleure répartition géographique des officines par rapport à la situation avant transfert, malgré les précédents refus décidés par l'autorité dans d'autres affaires. Quant à l'affirmation selon laquelle le transfert d'une officine

supplémentaire à Gerpennes créerait une concentration de pharmacies à cet endroit, la Commission d'implantation est d'avis que, du point de vue du seul critère de la meilleure répartition géographique des officines, cette concentration est, pour les motifs qu'elle précise, moins importante à Gerpennes après transfert qu'à Châtelet avant transfert.

La requérante soutient, pour la première fois dans le mémoire en réplique, que l'avis de la Commission d'implantation n'a pas examiné l'argument développé dans ses courriers d'opposition, tiré des différences importantes en termes d'occupation de sol qui existent entre les deux communes. Un tel grief est tardif et partant irrecevable.

La requérante affirme encore, dans sa requête, qu'en ce qui concerne le critère de l'amélioration de la répartition démographique, le transfert d'une nouvelle officine vers Gerpennes ne respecte pas les zones d'influence minimales visées à l'article 1^{er}, § 1^{er}*bis* [lire : article 1^{er}, § 1^{er}], de l'arrêté royal du 25 septembre 1974. L'article 1^{er}, § 1^{er}, précité, tel que remplacé par l'arrêté royal du 19 avril 2014, fait référence à une limitation du nombre maximum d'officines pharmaceutiques par commune « avec des zones d'influence géographique et démographique minimales par officine pharmaceutique ». Toutefois, cette disposition ne modifie pas la portée de l'article 1^{er}, § 5*bis*, du même arrêté royal dont les critères spécifiques de répartition sont restés inchangés à la suite de l'adoption de l'arrêté royal du 19 avril 2014. L'article 1^{er}, § 5*bis*, fixe la réglementation en matière de transfert d'officines existantes et le point 3^o de cette disposition vise la situation particulière d'un transfert dans la même commune ou dans une commune limitrophe, mais hors de la proximité immédiate. Il s'agit d'une disposition spécifique et dérogatoire qui permet à l'autorité, dans l'hypothèse d'un tel transfert, d'autoriser celui-ci si elle estime qu'il contribue soit à une meilleure répartition géographique des officines, soit à une meilleure répartition démographique de celles-ci. En cas de transfert dans la même commune ou dans une commune limitrophe, l'autorité n'est pas tenue d'avoir égard à une zone d'influence minimale des officines existantes ni de l'officine à transférer sur son nouveau lieu d'implantation. Pour autoriser le transfert, elle peut n'avoir égard qu'au critère de la meilleure répartition géographique ou démographique des officines au regard tant du lieu d'origine que du lieu de la nouvelle implantation.

Contrairement à ce qu'affirme la requérante, le pharmacien-inspecteur n'a pas constaté, dans ses deux rapports, que le transfert litigieux ne créerait aucune amélioration démographique ; il s'est limité à relever qu'en cas de transfert, tant la commune de Châtelet que celle de Gerpennes auraient un *quota* de pharmacies

supérieur à celui requis par l'arrêté royal « pour avoir une bonne répartition », tout en relevant qu'il résulte du transfert « au moins une meilleure répartition géographique des officines par rapport à la situation antérieure au transfert ». Il précise même, dans ses deux rapports, que « compte tenu du fait que l'article 1^{er}, § 5*bis*, 3°, de l'AR du 25 septembre 1974 prévoit que le transfert peut être autorisé dès lors qu'il y a une 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 présent cas ».

Contrairement encore à ce que soutient la requérante, l'augmentation du nombre d'officines dans l'entité de Gerpennes (qui passe de cinq à six officines après transfert) est prise en compte dans l'avis de la Commission d'implantation auquel se réfère la décision attaquée. Cette augmentation est expressément visée dans l'avis à titre de « critère démographique », mais la Commission écarte cet élément en indiquant examiner la demande sous l'angle du seul critère géographique. L'emploi, à l'article 1^{er}, § 5*bis*, 3°, de la conjonction de coordination « ou » indique que ces deux critères peuvent s'appliquer de manière alternative et non cumulative. Cette disposition n'impose donc pas une prise en compte cumulative des deux critères, ce que la requérante reconnaît d'ailleurs dans son mémoire en réplique.

Certes, il ressort également des termes de l'article 1^{er}, § 5*bis*, 3°, précité, 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 qu'elle tient de la disposition précitée et qu'elle est tenue d'exercer. En l'espèce, cependant, rien ne permet de considérer qu'en se ralliant à la motivation qui a déterminé l'avis de la Commission d'implantation, le Ministre aurait renoncé à exercer son pouvoir d'appréciation « en constatant mécaniquement que le transfert améliorera la répartition géographique des officines ». La circonstance que le nombre d'officines passe, après transfert, de cinq à six dans la commune de Gerpennes et que l'autorité avait, dix années plus tôt, refusé trois demandes de transfert vers cette entité ne suffit pas à établir que l'autorité devait refuser le transfert, malgré le constat contenu dans l'avis de la Commission qu'« il y a bien une réelle amélioration géographique de la répartition des officines dans les entités de Châtelet et de Gerpennes ». Ce constat – accompagné des éléments sur lesquels il se fonde – suffit à motiver la décision d'autoriser le transfert litigieux.

Le grief tiré de la violation de l'autorité de chose jugée attachée à l'arrêt n° 248.302 du 18 septembre 2024 ne peut pas, non plus, être retenu. L'annulation prononcée par cet arrêt était uniquement fondée sur un défaut de motivation formelle affectant la première décision autorisant le transfert litigieux. Le Conseil d'État n'a, dans cet arrêt, dénoncé aucune erreur manifeste d'appréciation, en sorte que la Commission d'implantation ne viole pas l'autorité de chose jugée de cet arrêt en affirmant, dans son nouvel avis, qu'elle « avait bien exercé, de manière effective, son pouvoir d'appréciation du critère de la meilleure répartition géographique des officines ». Il apparaît, par ailleurs, des développements qui précèdent que le vice de motivation qui affectait la décision annulée par l'arrêt n° 248.302 a été corrigé lors de l'adoption de l'acte réfection autorisant le transfert litigieux, qui est attaqué par le présent recours.

Le moyen unique n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

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

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par B.R. est accueillie.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

La partie requérante supporte les 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.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 6 juin 2025, par la VI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Florence Piret,
Laurence Vancrayebeck,
Aurélien Vandeburie,
Adeline Schyns,

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

La greffière,

La Présidente,

Adeline Schyns

Florence Piret