

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 231.985 du 23 juillet 2015

G./A.205.011/VI-19.599

En cause : **la société coopérative à responsabilité limitée
MULTIPHARMA,**

ayant élu domicile chez
Me François TULKENS, avocat,
chaussée de La Hulpe, n° 120,
1000 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique,
ayant élu domicile chez
Mes Pierre LEGROS et
Jérôme SOHIER, avocats,
avenue Emile DE MOT, n° 19,
1000 Bruxelles.

Partie intervenante :

MAHIEU Mélanie,

ayant élu domicile chez
Me Evelyne DEMARTIN, avocat,
rue Saint-Bernard, n° 184,
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite le 29 mai 2012, la société coopérative à responsabilité limitée MULTIPHARMA demande l'annulation de "la décision (qui serait datée du 18 juillet 2011), [...] portée à [sa] connaissance [...] le 30 mars 2012, de la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique autorisant le transfert de l'officine pharmaceutique sise à 7100 La Louvière, rue de Baume, 237, à 7100 La Louvière, rue Gustave Boël, entre 118 et 126".

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés dans les délais prescrits aux articles 6 et 7 du règlement général de procédure. La partie adverse a régulièrement communiqué un dossier administratif (ci-après dénommé "d.a.").

Par un courrier recommandé daté du 20 juin 2012, reçu le 27 juin 2012, Mélanie MAHIEU a été informée par le greffe du Conseil d'Etat qu'elle pouvait demander à intervenir dans la procédure en annulation. A la suite de ce courrier, celle-ci a introduit une requête en intervention, le 5 juillet 2012. Cette requête a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 14 août 2012. A la suite de la notification de cette ordonnance, l'intervenante a régulièrement déposé un mémoire en intervention, le 20 octobre 2010.

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

Le dossier administratif a été déposé.

Mélanie MAHIEU a, par une requête introduite le 5 juillet 2012, demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Une ordonnance du 14 août 2012 a accueilli provisoirement cette intervention.

Un mémoire en intervention a été déposé.

M. le Premier auditeur au Conseil d'Etat, Christian AMELYNCK, a rédigé un rapport.

Le rapport a été notifié aux parties. Les parties requérante et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Une ordonnance du 17 mars 2015, notifiée aux parties, fixe l'affaire à l'audience du 13 mai 2015 à 10 heures.

M^{me} le Président de chambre, Odile DAURMONT, a exposé son rapport.

Me Maxime VANDERSTAETEN, loco Me François TULKENS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me Mathieu DEKLEERMAKER, loco Mes

Pierre LEGROS et Jérôme SOHIER, avocats, comparaissant pour la partie adverse, et Me Catherine SMEKENS, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont présenté leurs observations.

M. le Premier auditeur au Conseil d'Etat, Christian AMELYNCK, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. EXPOSE DES FAITS

III. 1. L'intervenante, qui est pharmacienne, exploite une officine pharmaceutique ouverte au public, rue de Baume, 237, à 7100 La Louvière.

III. 2. Le 12 juillet 2010, elle adresse à la partie adverse une demande de transfert de son officine vers la rue Gustave Boël, dans la même commune. Cette demande contient notamment la motivation suivante : "Raison impérieuse : expiration du contrat de location en 2014 et non reconductible. Meilleure répartition : proximité actuelle de trois pharmacies à 500 m".

III. 3. Le 20 juillet 2010, le secrétaire de la Commission d'implantation des officines pharmaceutiques (ci-après dénommée "la Commission d'implantation") accuse réception de cette demande et la considère recevable, conformément aux dispositions de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines ouvertes au public. La demande reçoit la référence 4465/CE/10.

III. 4. La requérante est informée de cette demande de transfert par un courrier recommandé du même jour, conformément à l'article 6, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 précité.

III. 5. Par des courriers des 15 et 18 octobre 2010, le secrétaire de la Commission d'implantation sollicite l'avis de diverses instances, en application de l'article 7 de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 précité. En réponse à ces courriers, les avis suivants lui sont communiqués :

- un avis "défavorable" de l'Office des pharmacies coopératives de Belgique (en abrégé "OPHACO"), donné le 23 novembre 2010;

- un avis «positif» de l'Association pharmaceutique belge (en abrégé "A.P.B."), donné le 8 décembre 2010;
- un avis "favorable" de la Commission médicale provinciale du Hainaut, donné le 20 décembre 2010;
- un avis "favorable" établi par un pharmacien-inspecteur de l'Agence fédérale des Médicaments et des Produits de Santé (en abrégé "A.F.M.P.S.") le 26 novembre 2010.

III. 6. Le 6 septembre 2010, un délégué de l'administrateur général de l'A.F.M.P.S. établit, conformément à l'article 8 de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 précité, un rapport concernant la demande d'autorisation de transfert, à l'attention de la Commission d'implantation. A l'issue de ce rapport, il émet un "avis favorable" quant au transfert sollicité.

III. 7. A une date indéterminée de la fin de l'année 2010, Marie-Christine CRISPEELS, qui exploite une officine pharmaceutique ouverte au public boulevard Mairaux, 19, à 7100 La Louvière, téléphone à la partie adverse afin notamment de signaler la proximité de son officine par rapport au lieu d'implantation envisagé.

Par un courrier du 14 décembre 2010, le secrétaire de la Commission d'implantation invite cette personne à exprimer ses arguments "dans les plus brefs délais (fin décembre – début janvier)" au sujet de l'autorisation de transfert sollicitée.

III. 8. Par un courrier électronique du même jour, le secrétaire de la Commission d'implantation informe le pharmacien-inspecteur précité de l'existence de la pharmacie exploitée par Marie-Christine CRISPEELS. Il lui demande si la localisation de cette officine est susceptible d'influencer son avis sur la demande.

Par un courrier électronique du 15 décembre 2010, le pharmacien-inspecteur répond que son avis reste favorable.

III. 9. Par un courrier du 21 décembre 2010, un avocat fait part de son intervention en qualité de conseil de Marie-Christine CRISPEELS. Il y sollicite la communication de l'avis du pharmacien-inspecteur.

L'autorité n'accède pas à cette demande et ne communique pas davantage à cet avocat une copie de la demande de transfert introduite par l'intervenante le 12 juillet 2010.

Par un courrier du 24 janvier 2011, ce même conseil communique à la Commission d'implantation diverses observations quant au transfert d'officine envisagé.

Il est accusé réception de ce courrier par le secrétaire de la Commission d'implantation le 1er mars 2011, qui fait état de ce que les éléments qui y sont présentés seront portés à la connaissance des membres de la Commission d'implantation.

III. 10. Le 11 mai 2012, l'intervenante est informée de ce que sa demande sera examinée par la Commission d'implantation en séance du 7 juin 2011. Elle est avisée de la possibilité de consulter son dossier préalablement à cette séance, ainsi que de la possibilité de s'y exprimer.

III. 11. Lors de sa séance du 7 juin 2011, la Commission d'implantation émet, à l'issue d'une motivation de deux pages, «un avis favorable à la demande d'autorisation de [l'intervenante] de transférer l'officine pharmaceutique ouverte au public sise rue de Baume, 237 à 7100 La Louvière vers la rue Gustave Boël, entre 118 et 126, à 7100 La Louvière»

III. 12. A une date indéterminée la partie adverse accorde à l'intervenante l'autorisation de transfert qu'elle sollicitait, dans les termes suivants :

" Vu votre demande du 13/07/2010 visant à obtenir l'autorisation de transférer l'officine pharmaceutique ouverte au public sise rue de Baume, 237 à 7100 La Louvière vers [la] rue Gustave Boël, entre 118 et 126, à 7100 La Louvière;

Vu l'avis favorable rendu par la Commission d'implantation des officines pharmaceutiques en sa séance tenue le 07/06/2011;

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

Par ces motifs, j'ai décidé de vous octroyer l'autorisation demandée. [...]"

Il s'agit de l'acte attaqué.

La requérante est informée de son existence par un courrier recommandé du 26 mars 2012, qu'elle écrit avoir reçu le 30.

Ce courrier fait état de ce que l'acte attaqué date du 18 juillet 2011.

IV. REQUETE EN INTERVENTION

Par une requête introduite le 5 juillet 2012, Mélanie MAHIEU, demande à intervenir dans la présente procédure. En qualité de bénéficiaire de l'acte attaqué, elle a intérêt à intervenir de sorte qu'il y a lieu d'accueillir cette requête.

V. PREMIER MOYEN

V. 1. Thèses des parties

A. Requête

Un premier moyen est pris de la violation «de l'article 4 de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public, [...] des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation [lire : motivation formelle] des actes administratifs, et de l'erreur de fait et de droit».

La requérante estime que l'autorité a commis un excès de pouvoir en considérant, "sans motivation", que la demande d'autorisation de transfert introduite par l'intervenante était recevable. Elle rappelle les conditions de recevabilité établies à l'article 4, § 2ter, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 visé dans son moyen.

Elle estime que la demande de l'intervenante ne satisfaisait pas à ces conditions, pour les raisons suivantes :

- la motivation du transfert sollicité est à la fois imprécise et contradictoire, de telle manière qu'il n'est pas possible de déterminer le fondement juridique exact de la demande de transfert;
- la demande de transfert ne mentionne que les quatre autres pharmacies les plus proches du nouveau lieu d'implantation projeté;
- la demande de transfert ne mentionne pas avec suffisamment de précision "le lieu d'établissement des officines les plus proches et la distance jusqu'à ces dernières";
- la détermination de la zone d'influence de la pharmacie concernée, dans son implantation projetée, n'a pas été effectuée correctement;
- l'intervenante n'a pas fourni la preuve qu'elle pourra disposer du lieu d'implantation sollicité.

Elle fait état de ce que le caractère incomplet et imprécis de la demande de transfert de l'intervenante a du reste été reconnu par le secrétaire de la Commission d'implantation et par l'inspecteur de la pharmacie chargé d'examiner ladite demande.

b. Mémoire en réponse

La partie adverse fait état de ce qu'il découle de la pièce 2 du dossier administratif que la recevabilité de la demande de transfert introduite par l'intervenante a bien été examinée.

Elle relève que le moyen est en réalité dirigé contre la demande initiale de transfert. Elle estime que "les défauts mis en avant par la partie requérante ne sont nullement prescrits à peine de nullité" et qu'ils ne se retrouvent pas dans l'acte attaqué lui-même, de telle sorte que la critique formulée dans le premier moyen n'est pas pertinente.

Subsidiairement, elle estime qu'elle a parfaitement pu apprécier la recevabilité et le bien-fondé de la demande d'autorisation de transfert en fonction des éléments qui y figuraient, et à la lumière des divers avis et rapports rassemblés au cours de la procédure administrative précédant l'acte attaqué.

Elle estime enfin que le document produit par l'intervenante peut bien constituer la preuve qu'elle pourra bien disposer du lieu d'implantation sollicité, même si ce document ne constitue pas un compromis de vente. Elle ajoute que si l'intervenante devait finalement "ne pas pouvoir acquérir la propriété du fonds à l'adresse indiquée, elle ne pourra pas être enregistrée à cette adresse, de telle manière que la partie requérante ne présente pas d'intérêt au moyen sur ce point".

C. Mémoire en intervention

L'intervenante argumente tout d'abord dans le sens qu'il ne fait aucun doute que sa demande de transfert – dont elle reproduit un passage – était motivée par le souci d'améliorer la répartition géographique des officines.

En ce qui concerne les officines du voisinage à mentionner dans sa demande, elle écrit qu'elle s'est scrupuleusement conformée aux exigences reprises en dernière page du formulaire préimprimé établi par l'autorité – dont elle reproduit un large extrait. Elle ajoute que la réglementation applicable ne fixe pas le nombre d'officines situées dans la proximité qu'il convient de renseigner, de telle sorte qu'il ne saurait lui être reproché de s'être limitée aux quatre officines les plus proches. Elle précise que la pharmacie Crispeels – officine dont il a été question dans la procédure et qu'elle n'avait pas mentionné dans sa demande de transfert – n'est pas exploitée par la requérante, de telle sorte que l'on n'aperçoit pas son intérêt à sa critique.

Elle soutient par ailleurs en substance que dès lors que sa demande a été examinée en fonction de considérations géographiques, est dénué de pertinence "le reproche concernant l'approximation de la zone d'influence estimée" de son officine dans sa nouvelle implantation, ou celui relatif à l'imprécision d'éléments démographiques.

Elle argumente encore dans le sens que le document produit avec sa demande suffisait bien à établir qu'elle pourrait, le cas échéant, disposer de l'emplacement prévu pour son officine dans sa localisation après transfert. Elle précise que le prix de vente du bien devait être mentionné dans un acte sous seing privé complémentaire. Elle précise que son officine est, au jour du dépôt de son mémoire, opérationnelle dans sa nouvelle localisation.

D. Mémoire en réplique

La requérante réplique que "la position de la partie adverse revient à vider l'article 4 de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 de toute substance".

A l'appui de sa réplique, elle cite un arrêt du Conseil d'Etat. Elle écrit que le courrier adressé à la pharmacie Crispeels par le secrétaire de la Commission d'implantation le 14 décembre 2010 - dont elle reproduit un extrait - va d'ailleurs en ce sens.

Elle fait état de ce que les éléments qui doivent figurer dans les demandes de transfert d'officines sont destinés à permettre à l'autorité de statuer en pleine connaissance de cause, dans l'intérêt des officines du voisinage.

Elle précise que l'indication "dans le formulaire de demande et sur les plans joints, des pharmacies les plus proches répond [...] à un objectif d'information des pharmacies intéressées, de manière à ce qu'elles puissent faire valoir leurs observations en temps utile et que les instances d'avis et la partie adverse puissent décider en connaissance de cause" et que "prescrite dans l'intérêt de l'administration et des administrés, cette formalité présente [...] un caractère substantiel" de telle sorte que toute carence à cet égard doit "mener à l'irrecevabilité de la demande".

Elle réitère que l'intervenante n'a pas fourni avec sa demande de transfert une preuve qu'elle "pourra disposer du lieu d'implantation sollicité". Elle estime qu'une "promesse de vente, vague et dans indication de prix" ne constitue pas une

preuve. Elle estime qu'il eût fallu joindre à la demande de transfert d'officine "un véritable compromis de vente" ou "tout autre document véritablement probant".

Elle estime que la partie adverse a une conception trop restrictive de l'examen de la recevabilité des demandes de transfert d'officines.

Elle considère que devait être spécifiquement motivée, la conclusion à laquelle a abouti l'autorité, selon laquelle la demande qui a donné lieu à la décision querellée était bien recevable.

E. Dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante fait principalement valoir que c'est sur la suggestion du Conseil d'Etat que l'article 4, §2ter, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public, précise que les documents visés à l'article 4, §1^{er}, alinéa 2, dudit arrêté doivent être joints à la demande à peine d'irrecevabilité de celle-ci " afin d'éviter toute contestation".

V. 2. Décision du Conseil d'Etat

Le formulaire de demande d'autorisation de transfert d'officine, complété par l'intervenante le 12 juillet 2010, mentionne comme "raison de la demande" le souci de permettre une "meilleure répartition" des officines. Elle fait état en ce sens de la "proximité actuelle de trois pharmacies à 500 m".

Il se déduit de cette formulation que la demande de transfert s'appuie sur l'article 1^{er}, § 5bis, 3°, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 précité, qui permet d'autoriser un transfert s'il est constaté par l'autorité que celui-ci contribue à une meilleure répartition, soit géographique, soit démographique, des officines.

L'article 4 de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 précité fixe, en son §1^{er}, alinéa 2, les documents qui doivent accompagner la demande de transfert. Le § 2ter du même article établit qu'une telle demande non accompagnée de ces documents n'est pas recevable.

Aucune disposition du même arrêté royal ne fixe toutefois le nombre minimum d'officines les plus proches dont le lieu d'implantation doit être renseigné dans la demande. La circonstance que la demande ayant donné lieu à la décision litigieuse mentionne les coordonnées des seules quatre pharmacies les plus proches

(mais non celle d'une cinquième officine, étant la pharmacie Crispeels, sise boulevard Mairaux, 19, à 7100 La Louvière) ne saurait donc être considérée comme une cause d'irrecevabilité de la demande introduite par la requérante.

Du reste, l'existence de cette officine a été révélée dans le cours de la procédure administrative, de telle sorte qu'avant de donner son avis, le 7 juin 2011, la Commission d'implantation a pu en tenir compte.

Dans sa demande d'autorisation de transfert, l'intervenante a mentionné (à la dizaine de mètres près) la distance séparant son officine, dans sa nouvelle implantation projetée, et les quatre officines les plus proches. Elle a également fourni un plan sur lequel est définie la zone d'influence de son officine, dans son implantation au moment de l'introduction de sa demande, ainsi que dans son implantation projetée.

Quant aux données de distance, l'avis donné par le pharmacien-inspecteur compétent, le 26 novembre 2010, comporte d'autres informations. Dès lors que ces informations étaient connues de la Commission d'implantation au moment où celle-ci a donné son avis, il faut considérer que l'autorité a pu statuer en pleine connaissance de cause, de telle sorte que l'éventuelle imprécision des données figurant dans la demande de transfert a été sans incidence sur l'examen de son bien-fondé.

Par ailleurs, une éventuelle imprécision de la part de l'intervenante relativement à la délimitation de la zone d'influence de son officine est, quant à elle, sans incidence sur l'appréciation de la validité de la décision querellée. C'est en effet sur la base de considérations purement géographiques que repose l'autorisation de transfert querellée.

Avec sa demande d'autorisation de transfert, l'intervenante a déposé un document établi le 5 juillet 2010, par lequel deux personnes, identifiées comme "propriétaires du bâtiment sis rue Gustave Boël, 118 à 7100 La Louvière et du terrain à bâtir y attenant, déclarent [...] leur souhait de vendre après construction une partie de l'immeuble à appartements [...] à l'intervenante et à son époux. Le même document précise que les "modalités de vent[e] seront fixées ultérieurement, sous réserve d'acceptation du dossier de transfert de la pharmacie".

Il est permis de considérer que ce document est suffisant pour établir "la preuve que [l'intervenante] pourra disposer du lieu d'implantation sollicité, si l'autorisation lui est accordée" au sens de l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, point 2, de l'arrêté

royal du 25 septembre 1974 précité. Cette disposition n'exige en effet aucunement le dépôt d'une copie d'acte ou de compromis de vente.

L'absence d'un tel document dans le dossier déposé par l'intervenante à l'appui de sa demande de transfert ne devait donc aucunement conduire l'autorité à considérer que celle-ci était irrecevable.

Du reste, ainsi que la partie adverse le relève dans le mémoire réponse, on aperçoit difficilement l'intérêt de la requérante à cette partie de sa critique; l'éventuelle impossibilité pour l'intervenante de disposer du lieu d'implantation prévu pour son officine ne serait en effet, en ce qui la concerne, aucunement préjudiciable.

Pour le surplus, la demande de transfert a été considérée recevable par le secrétaire de la Commission d'implantation le 20 juillet 2010, à la suite "de l'examen des documents joints à [sa] requête" par l'intervenante. La recevabilité de la demande de transfert est par ailleurs rappelée par la Commission d'implantation dans son avis précité donné le 7 juin 2011, auquel l'acte attaqué renvoie à titre de motivation formelle.

Il faut considérer que si l'irrecevabilité d'une demande devant conduire à une décision administrative n'est pas soulevée dans le courant de la procédure précédant cette décision, il n'est pas requis que l'autorité habilitée à statuer motive les raisons pour lesquelles elle estime cette demande recevable.

Le premier moyen n'est pas fondé.

VI. SECOND MOYEN

VI. 1. Thèses des parties

A. Requête

Le second moyen, pris de la violation "des articles 1^{er}, § 3bis, [et] § 5bis, 7 et 8 de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 [précité], des principes de bonne administration, et en particulier du principe de minutie, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 [précitée], de l'erreur de droit et de fait, et de l'erreur manifeste d'appréciation".

Dans une première branche, la requérante reproche à l'autorité de s'être limitée à recueillir un nouvel avis de l'inspecteur de la pharmacie après la révélation

d'un élément nouveau important, consistant en "la présence d'une officine jusque là omise lors de l'examen de la procédure (la pharmacie Crispeels)". Elle estime qu'il lui incombait de recueillir également l'avis des autres instances consultatives visées aux articles 7 et 8 de l'arrêté royal du 25 septembre 1974.

Dans une seconde branche, la requérante argumente dans le sens que la motivation de l'avis favorable donné par la Commission d'implantation le 7 juin 2011 est inadéquate et erronée. Elle estime qu'en se ralliant à cet avis, l'autorité a violé les dispositions et principes visés dans son moyen. En ce sens, elle fait état en substance de ce que :

- la Commission d'implantation s'est écartée des conclusions du pharmacien-inspecteur, selon lesquelles le transfert sollicité n'assurerait pas une meilleure répartition géographique ou démographique des officines;
- la Commission d'implantation est restée en défaut de prendre en considération les observations de la pharmacie Crispeels.

Elle estime que la Commission d'implantation ne pouvait pas à bon droit affirmer que l'éloignement des pharmacies les plus proches de l'officine de l'intervenante dans sa nouvelle implantation "reste supérieur à 1 km" et est "renforcé par la barrière géographique que constitue le canal du Centre", alors même que, d'une part, l'éloignement de la pharmacie la plus proche est non pas de plus d'un kilomètre, mais bien de 985 mètres, et d'autre part, que le canal du Centre ne constitue pas un obstacle géographique au regard d'un pont qui permet de le franchir, établi dans la prolongement de la rue Gustave Boël.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse rappelle tout d'abord, de manière liminaire, la teneur des paragraphes 5 et 5bis de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 25 septembre 1974. Elle fait état de ce que la demande de transfert de l'intervenante a été examinée en fonction de l'article 1^{er}, § 5bis, 3^o, de cet arrêté royal. Elle estime qu'à la lecture du dossier administratif il apparaît à suffisance qu'au sens de cette dernière disposition, le transfert d'officine litigieux donne bien lieu à une amélioration de la répartition géographique des officines dans l'entité de La Louvière, de telle sorte que le transfert pouvait bien être autorisé.

Plus particulièrement, en réponse à la première branche du moyen, la partie adverse estime que la critique manque en fait, dès lors que les avis rendus par les instances consultatives l'ont été, avant l'examen effectué par la Commission

d'implantation, conformément aux modalités prévues par l'arrêté royal du 25 septembre 1974.

Elle estime en substance qu'il n'y avait aucunement lieu de demander un nouvel avis à ces différentes instances en vue de prendre en compte une pharmacie supplémentaire dans le voisinage - pharmacie non mentionnée dans la demande de transfert.

Elle précise également que les avis de l'OPHACO, de l'A.P.B. et de la Commission médicale provinciale qui ont été recueillis dans la cadre de la procédure "ne contiennent aucune motivation particulière"; que seul l'avis du pharmacien-inspecteur est justifié et que ce dernier a été réinterpellé au sujet de la présence de la pharmacie Crispeels dans le voisinage.

En réponse à la seconde branche, la partie adverse répond que la Commission d'implantation "a préféré s'en remettre au critère de la meilleure répartition géographique des officines, qui lui paraissait constituer un élément plus objectif et moins sujet à polémiques" que d'utiliser les données démographiques reprises par le pharmacien-inspecteur. Elle relève qu'il n'est aucunement interdit à la Commission d'implantation de ne pas suivre les raisonnements tenus antérieurement à sa saisine, tels celui effectué par l'inspecteur de la pharmacie.

En ce qui concerne les observations formulées par la pharmacie Crispeels, elle écrit qu'il en a bien été tenu compte, dès lors qu'elles figurent dans le dossier.

Par ailleurs, dans le souci d'établir que le transfert d'officine autorisé est bien de nature à améliorer la répartition géographique des officines, elle mentionne ce qui suit :

- "- la situation antérieure à l'autorisation de transfert attaquée faisait apparaître que six officines se trouvaient dans un rayon de moins de 2 km de la pharmacie demanderesse [...] dont deux [...] à +/- 500 mètres de l'implantation" alors que "la situation postérieure à l'autorisation de transfert [...] fait apparaître qu'il n'y a plus que quatre pharmacies [...] à moins de 2 km de la nouvelle implantation et plus aucune d'entre elles à moins de +/- 1 km de la nouvelle adresse";
- le critère à prendre en compte pour apprécier la meilleure répartition géographique des officines à l'intérieur de la même commune, consiste, en premier lieu, dans les ou les officines les plus proches de la pharmacie demanderesse, et sur ce point, l'officine la plus proche après transfert [...] se trouve à environ 1 km (985 mètres), alors qu'il y avait deux officines situées à 484 mètres et 560 mètres de la pharmacie demanderesse avant son transfert. "

Elle cite un arrêt récent du Conseil d'Etat à l'appui de sa réponse.

C. Mémoire en intervention

En ce qui concerne la première branche, l'intervenante écrit que c'est à tort que la requérante reproche à la partie adverse de pas avoir réinterrogé les instances qui s'étaient déjà prononcées sur la demande de transfert.

En ce sens, elle fait notamment état - comme la partie adverse - de ce que les avis émis par l'OPHACO et l'A.P.B. ne contiennent aucune motivation. Elle écrit également que la pharmacie Crispeels s'est manifestée à titre personnel, de telle sorte que la Commission d'implantation a raisonnablement pu considérer qu'une nouvelle consultation des organismes précités était inutile.

Elle précise que le pharmacien-inspecteur quant à lui bel et bien été réinterrogé.

Elle mentionne que les observations de la pharmacie Crispeels figuraient dans le dossier administratif, de telle sorte que la Commission d'implantation a pu en prendre connaissance.

Elle ajoute qu'aucun recours en annulation contre l'acte attaqué n'a été introduit par la pharmacie Crispeels et que "l'on n'aperçoit pas l'intérêt de la requérante d'invoquer un moyen qui ne concerne en aucune façon les pharmacies qu'elle-même exploite mais une pharmacie tierce".

Elle estime enfin que la position de la pharmacie Crispeels était en l'occurrence "sans incidence sur l'appréciation de la demande de transfert".

En ce qui concerne la seconde branche, l'intervenante argumente longuement dans le souci de démontrer que l'autorisation de transfert querellée améliore bien la répartition géographique des officines à La Louvière.

Elle fait notamment état à ce propos - au moyen d'un tableau - des distances qui séparent l'officine de l'intervenante des officines qui lui sont les plus proches, tant dans sa localisation initiale que dans sa nouvelle localisation résultant de l'acte attaqué.

Elle écrit encore ce qui suit :

" L'on n'aperçoit pas en quoi la motivation de la Commission serait contestable lorsqu'elle considère que le fait de devoir emprunter un pont pour se rendre de l'autre côté d'une voie d'eau allonge, voire complique, les déplacements d'une partie de la population.

Par ailleurs, le fait que ce soit une voie rapide qui enjambe le canal à cet endroit est un élément défavorable supplémentaire pour les piétons.

La Commission a, en effet, considéré la situation du point de vue de l'habitant se déplaçant à pied, conformément à la philosophie de l'arrêté royal du 25 septembre 1974, la prise en considération des barrières géographiques étant classiquement retenue, en ce compris dans la jurisprudence du Conseil d'Etat".

Elle cite enfin divers arrêts à l'appui de son argumentation.

D. Mémoire en réplique

Quant à la première branche de son moyen, la requérante réplique que "la présence d'une pharmacie jusque-là omise change de manière significative l'évaluation du critère de la meilleure répartition démographique ou géographique des officines, ainsi que celui de la zone d'influence de l'implantation sollicitée". D'après elle, "cette circonstance devait entraîner une nouvelle consultation des instances d'avis, conformément aux articles 7 et 8 de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 lus en combinaison avec le devoir de minutie qui incombe à la partie adverse. Il en va de l'effet utile qu'il convient de conférer aux avis requis par ces articles, nonobstant le caractère motivé ou non de ces avis". Elle précise qu'une "nouvelle consultation pouvait parfaitement s'effectuer dans le respect du principe du délai raisonnable qui s'impose à la partie adverse".

Quant à la seconde branche de son moyen, la requérante réplique en argumentant sur le caractère inadéquat de la motivation de la décision querellée. Elle relève en ce sens que la partie adverse n'a pas exposé, dans cette décision, les raisons pour lesquelles elle s'est écartée de l'avis donné par l'inspecteur de la pharmacie, qui estimait que le transfert sollicité ne conduisait pas à une meilleure répartition géographique ou démographique des officines.

Elle relève également que si les observations de la pharmacie Crispeels figurent bien au dossier, il n'y est nullement fait référence dans l'avis de la Commission d'implantation et que cet avis ne contient pas davantage de motivation destinées à les rencontrer. Elle ajoute que le rapport complémentaire de l'inspecteur de la pharmacie est tout autant ignoré par la Commission d'implantation.

Elle argumente par ailleurs dans le sens que la décision querellée ne conduit pas à une amélioration de la répartition géographique des officines. En ce

sens, elle soutient en substance qu'il est erroné de considérer que l'appréciation de la dispersion géographique des officines "devrait s'apprécier en premier lieu par référence aux officines les plus proches".

Elle relève que dans la citation opérée par la partie adverse à l'arrêt n° 219.580 du 31 mai 2012, celle-ci a commis "une erreur singulièrement trompeuse", dont elle reproduit le teneur.

Elle estime qu'un éloignement des pharmacies les plus proches ne pourrait à lui seul justifier l'acte attaqué. Elle soutient qu'il faut par ailleurs un "éloignement global", dont elle écrit qu'il fait en l'espèce défaut.

Elle réitère enfin, en substance, que dès lors qu'un pont permet de franchir le canal du Centre dans la zone considérée, c'est erronément que la partie adverse a considéré que ce canal constituerait une "barrière géographique". Elle y voit la cause d'une erreur manifeste d'appréciation dans le raisonnement tenu par l'autorité.

E. Dernier mémoire de la partie requérante

Selon la partie requérante, la présence d'une pharmacie jusque là omise change de manière significative l'évaluation des critères et impliquait une nouvelle consultation des instances d'avis.

Même si l'on ne tient pas compte du seul critère géographique, aucune réponse n'est apportée par la partie adverse aux contradictions entre le rapport de l'inspecteur et l'avis de la Commission d'implantation.

VI. 2. Décision du Conseil d'Etat

La circonstance qu'en cours d'instruction de la demande de transfert, un pharmacien a pris l'initiative de signaler à l'autorité la présence de son officine dans les environs du lieu projeté n'a, en l'espèce, pas eu d'incidence sur l'examen du dossier. En effet, le pharmacien-inspecteur, seule instance à avoir émis un avis véritablement motivé, a, dans un nouvel avis, estimé que cette circonstance était sans incidence sur ses précédentes conclusions. En outre, c'est sur la base de l'avis de la commission d'implantation que l'autorité statue. Or, celle-ci était bien informée de cette circonstance puisque les communications adressées par la pharmacie Crispeels sont antérieures à sa saisine et figuraient dans le dossier dont elle disposait.

Le moyen n'est pas fondé en sa première branche.

L'arrêté royal du 25 septembre 1974 précité fixe les critères visant à organiser une répartition adéquate des officines pharmaceutiques ouvertes au public. L'article 1^{er} de cet arrêté royal dispose en son § 5bis que "par dérogation aux §§ 4 et 5, pour les demandes introduites après l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 8 décembre 1999, visé au § 3bis, le transfert d'une officine existante peut être autorisé :

- 1° s'il est satisfait aux dispositions du § 2 ou du § 3bis, ou
- 2° s'il s'agit d'un transfert dans la proximité immédiate, étant entendu qu'un transfert dans un rayon de 100 mètres est toujours considéré comme un transfert dans la proximité immédiate, ou
- 3° si, d'une part, le transfert a lieu dans la même commune ou dans une commune limitrophe, dans ce dernier cas pour autant qu'après le transfert, le nombre d'officines par habitant, dans la commune où l'officine est fermée, ne soit pas inférieur au nombre d'officines pouvant être ouvertes en application des critères fixés au § 2 ou au § 3bis, et si d'autre part, il en résulte une meilleure répartition géographique ou démographique des officines par rapport à la situation antérieure au transfert".

Les motifs qui justifient la décision querellée ne figurent pas dans son *instrumentum*. Cette décision fait toutefois référence à la motivation qui figure dans l'avis favorable donné le 7 juin 2012 par la Commission d'implantation, qui lui est annexé, et auquel la partie adverse se rallie. Cet avis est motivé comme suit :

" [...]

Attendu que l'endroit choisi par la demanderesse pour le transfert de son officine est situé à une distance d'environ 2,6 km du lieu d'implantation actuel et qu'il s'agit d'un transfert dans la même commune;

Attendu que conformément aux dispositions de l'article 1^{er}, § 5bis de l'arrêté royal du 25/9/1974, le transfert d'une officine existante peut être autorisé :

- 1° s'il est satisfait aux dispositions du § 2 ou § 3bis, ou
- 2° s'il s'agit d'un transfert dans la proximité immédiate, étant entendu qu'un transfert dans un rayon de 100 mètres est toujours considéré comme un transfert dans la proximité immédiate, ou
- 3° si, d'une part, le transfert a lieu dans la même commune ou dans une commune limitrophe, dans ce dernier cas pour autant qu'après le transfert, le nombre d'officines par habitant dans la commune où l'officine est fermée ne soit pas inférieur au nombre d'officines pouvant être ouvertes en application des critères fixés au § 2 ou au § 3bis et si d'autre part, il en résulte une meilleure répartition géographique ou démographique des officines par rapport à la situation antérieure au transfert.

Attendu que le transfert sollicité ne peut pas être accordé en vertu des dispositions de l'article 1^{er}, § 5bis, 1°, renvoyant aux dispositions du § 2, étant donné qu'il ne

peut y avoir plus de 26 officines ($78.126 : 3.000 = 26$) alors que la commune de La Louvière en compte actuellement 42;

Attendu que le transfert sollicité ne peut pas être accordé en vertu des dispositions de l'article 1^{er}, § 5bis, 1^o, renvoyant aux dispositions du § 3bis, étant donné que l'officine la plus proche du lieu d'implantation projeté (Pharmacie du Centre, rue Albert Ier, 57) se situe à environ 1 km mais qu'elle en couvrirait pas les besoins de 2.500 habitants;

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

Attendu qu'il existe 7 pharmacies dans un environnement proche et qu'il y a par conséquent déconcentration en amont;

Attendu qu'en aval, l'éloignement des pharmacies les plus proches reste supérieur à 1 km et renforcé par la barrière géographique que constitue le canal du centre, qu'il existe donc bien une amélioration géographique par rapport à la situation antérieure au transfert".

Il découle de cette motivation que pour autoriser le transfert sollicité, l'autorité s'est fondée sur l'hypothèse envisagée à l'article 1^{er}, § 5bis, 3^o, de l'arrêté royal du 25 septembre 1974 précité.

Il suffit, pour l'application correcte de cette dernière disposition, qu'il soit constaté par l'autorité que le transfert contribue à une meilleure répartition, soit géographique, soit démographique, des officines.

En l'occurrence, la justification reproduite plus haut révèle que la position prise par l'autorité est justifiée par des considérations exclusivement géographiques.

Sur le plan géographique, plusieurs méthodes sont envisageables afin d'apprécier la dispersion la plus optimale de points d'intérêts - ici des officines pharmaceutiques - sur un territoire donné. Le Roi n'en a imposé aucune, laissant à l'autorité la possibilité de faire usage, à cet égard, de son pouvoir d'appréciation. Seule une erreur manifeste commise dans l'exercice de ce pouvoir pourrait établir un excès de pouvoir.

En l'occurrence, l'autorité a fait usage de son pouvoir d'appréciation en prenant en considération l'existence du canal du Centre, qui constitue selon elle une "barrière géographique".

Les plans annexés à la demande de transfert confirment la présence de ce canal, à proximité de l'officine de l'intervenante dans sa nouvelle implantation.

Il est certes possible de le franchir, car - ainsi que le relève la requérante – un pont prolonge la rue Gustave Boël. Nonobstant ce point de franchissement, le canal demeure toutefois un obstacle de nature à rendre plus difficile le passage de clients potentiels qui résident au nord du canal du Centre, vers l’officine de l’intervenante. Du reste et surabondamment, situé sur une route d’importance (la RN 535), le pont en question demeure un endroit de passage de nature à dissuader les piétons de l'emprunter.

L’appréciation effectuée par la partie adverse, selon laquelle le canal précité constitue une barrière géographique, n’est donc pas grossièrement erronée.

Par ailleurs, une éventuelle erreur d’appréciation de l’ordre d’une quinzaine de mètres (quant à la distance qui sépare l’officine, dans sa nouvelle implantation, de l’officine qui lui est la plus proche) n’est pas davantage manifeste.

Enfin, c’est sur la base de l’avis de la Commission d’implantation que l’autorité statue. Dans la motivation de sa décision, celle-ci n’a donc pas à rencontrer les avis formulés par des instances consultatives – tel l’avis donné par le pharmacien-inspecteur territorialement compétent antérieurement à l’expression de son point de vue par la Commission d’implantation.

Le moyen n'est pas fondé en sa seconde branche.

Le second moyen n'est donc pas fondé.

PAR CES MOTIFS, D E C I D E :

Article 1^{er}.

La demande d'intervention introduite par Mélanie MAHIEU est accueillie.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 300 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le vingt-trois juillet deux mille quinze par :

M^{me} Odile DAURMONT,
MM. David DE ROY,
Serge BODART,
M^{me} Katty LAUVAU,

Président de chambre,
Conseiller d'Etat,
Conseiller d'Etat,
Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Katty LAUVAU.

Odile DAURMONT.