

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LIMOGES**

N° 1801298

Mme M... P...
et la SELARL PHARMACIE P... M... L...

M. Jean-Baptiste Boschet
Rapporteur

M. Pierre-Marie Houssais
Rapporteur public

Audience du 8 octobre 2020
Lecture du 21 octobre 2020

01-04-04-02
54-06-06-01
55-03-04-01
C

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Limoges

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, des mémoires et des pièces enregistrés les 28 août 2018, 7 février 2019, 27 septembre 2019, 1^{er} octobre 2019 et 20 décembre 2019, Mme M... P... et la SELARL Pharmacie P... M... L..., représentées par la SELARL Sapone-Blaesi, demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler l'arrêté du 29 juin 2018 par lequel le directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) Nouvelle-Aquitaine a autorisé le transfert de l'officine de pharmacie exploitée par la SARL Pharmacie L... au 9 rue Pasteur à Nexon vers un local situé à proximité du pôle Super U, route de la Meyze, dans la même commune ;

2°) d'enjoindre à l'administration de procéder à la fermeture de la pharmacie L... à l'emplacement du transfert ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 5 000 euros à verser, à chacune d'elles, sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- contrairement à ce que fait valoir l'ARS Nouvelle-Aquitaine en défense, et ainsi qu'il ressort du jugement du 28 septembre 2017 revêtu de l'autorité absolue de chose jugée par lequel le tribunal a annulé le précédent arrêté du 9 décembre 2014 de la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes qui avait autorisé le même transfert, qui a été confirmé par un arrêt du 11 janvier 2018 de la cour administrative d'appel de Bordeaux, elles justifient d'un intérêt à agir contre l'arrêté en date du 29 juin 2018, de sorte que leur requête est recevable ; à la différence de ce qu'indique l'ARS Nouvelle-Aquitaine, l'exploitation de la pharmacie L... sur le lieu de transfert situé route de la Meyze de 2015 à 2017 a eu, compte tenu notamment de l'attractivité du centre commercial situé à proximité de l'officine, des effets notables sur leurs chiffres d'affaires pendant cette période ;

- il n'est pas justifié que la décision portant délégation de signature du 20 juin 2018 en vertu de laquelle Mme Junqua, directrice générale adjointe de l'ARS Nouvelle-Aquitaine, aurait signé l'arrêté du 29 juin 2018 a été régulièrement publiée avant l'édiction de cet arrêté, de sorte qu'il doit, en l'état, être regardé comme ayant été signé par une autorité incompétente ;

- si l'arrêté du 29 juin 2018 indique dans ses visas que, le 18 avril 2018, l'ARS Nouvelle-Aquitaine a sollicité l'avis de l'Union des pharmaciens de France, il n'est pas précisé la date à laquelle ce syndicat a effectivement reçu les pièces du dossier, date à compter de laquelle court le délai de deux mois de réponse ;

- malgré plusieurs demandes en ce sens adressées par des courriers des 11 juillet, 12 et 20 août 2018, l'ARS Nouvelle-Aquitaine ne lui a pas fourni la copie du dossier par lequel la SARL Pharmacie L... a demandé l'autorisation de transfert d'officine litigieuse, de sorte qu'il n'est pas possible de s'assurer que ce dossier était bien complet ;

- l'arrêté du 29 juin 2018 méconnaît l'autorité de chose jugée s'attachant au jugement du 28 septembre 2017 et à l'arrêt du 11 janvier 2018 ;

- l'arrêté du 29 juin 2018, qui se borne à autoriser le transfert de l'officine dans un local situé route de la Meyze à Nexon, à proximité du pôle Super U, méconnaît le premier alinéa de l'article L. 5125-6 du code de la santé publique dès lors que le lieu d'implantation de l'officine après transfert n'est pas indiqué avec suffisamment de précision ;

- l'ARS Nouvelle-Aquitaine a fait une inexacte application des dispositions de l'article L. 5125-3 du code de la santé publique en estimant notamment que le transfert de l'officine de la SARL Pharmacie L... vers un emplacement situé route de la Meyze à Nexon serait réalité au sein du même quartier que celui du local d'origine et permettrait de répondre de façon optimale aux besoins en médicaments de la population du quartier d'accueil ; contrairement à ce que fait valoir l'ARS Nouvelle-Aquitaine en défense, aucun élément de fait nouveau n'était de nature à mettre en cause l'appréciation qui a été portée sur ces points par le jugement du 28 septembre 2017, revêtu de l'autorité absolue de chose jugée, qui a été confirmé en appel.

Par un mémoire en défense enregistré le 14 novembre 2018, l'ARS Nouvelle-Aquitaine conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que :

- la requête de Mme P... et de la SELARL Pharmacie P... M... L... sont irrecevables dès lors qu'elles ne disposent pas d'un intérêt pour agir pour demander l'annulation de l'arrêté du 29 juin 2018 ; au regard des chiffres d'affaires de l'officine de pharmacie de Mme P... et de l'officine de la SELARL Pharmacie P... M... L... en 2015 et 2016, il est constant que l'impact économique du transfert de l'officine de pharmacie gérée par la SARL Pharmacie L... au pôle Super U – Route de la Meyze à Nexon, qui a été exploitée sur le lieu du transfert du 30 novembre 2015 au 26 octobre 2017, est quasi-nul ; en outre, les moyens dont les requérantes se prévalent relèvent de considérations commerciales et ne reposent pas sur les seuls arguments qui doivent prévaloir, à savoir l'optimisation de la desserte en médicaments de la population de la

zone du lieu du transfert ; par ailleurs, l'officine de la SELARL Pharmacie P... M... L... est implantée à plus de 12 kilomètres du lieu du transfert ;

- compte tenu des éléments de fait nouveaux dont elle disposait à l'occasion de l'examen de la nouvelle demande d'autorisation de transfert présentée par la SARL Pharmacie L..., elle n'a pas méconnu l'autorité de chose jugée s'attachant au jugement rendu le 28 septembre 2017 par le tribunal et à l'arrêt rendu le 11 janvier 2018 par la cour administrative d'appel de Bordeaux ;

- aucun des moyens soulevés par les requérantes n'est fondé.

Par des mémoires en défense enregistrés les 19 juin, 30 octobre et 13 novembre 2019, la SARL Pharmacie L..., représentée par Me Chaigneau, conclut au rejet de la requête et demande qu'il soit mis à la charge de Mme P... et de la SELARL Pharmacie P... M... L... une somme de 3 000 euros à lui verser sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- elle entend reprendre l'argumentation développée par l'ARS Nouvelle-Aquitaine quant au défaut d'intérêt à agir des requérantes ;

- aucun des moyens soulevés par les requérantes n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de la santé publique ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Jean-Baptiste Boschet,
- les conclusions de M. Pierre-Marie Houssais, rapporteur public,
- les observations de Me Simon, représentant des requérantes,
- les observations de M. Thenaille, représentant l'ARS Nouvelle-Aquitaine,
- les observations de Me Marques, représentant la SARL Pharmacie Labarre.

Considérant ce qui suit :

1. A la suite d'un recours hiérarchique formé par la SARL Pharmacie L..., la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes a, par un arrêté du 9 décembre 2014, annulé l'arrêté du 3 juin 2014 par lequel le directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) du Limousin avait rejeté la demande de cette société tendant à obtenir une autorisation de transfert de l'officine de pharmacie qu'elle exploitait jusqu'alors au 9 rue Pasteur à Nexon vers un local situé dans la même commune près du pôle Super U, route de la Meyze, et a autorisé ce transfert d'officine. Par un jugement du 28 septembre 2017, le tribunal, qui était saisi notamment par Mme M... P..., gérante d'une pharmacie située place de l'église à La Meyze, et par la SELARL Pharmacie P... M... L..., gérant une pharmacie située au 6 rue Pierre et Marie Curie à

Ladignac-le-Long, a annulé cet arrêté ministériel au motif que le transfert de l'officine de pharmacie de la SARL Pharmacie L à proximité du pôle Super U ne pouvait être regardé comme répondant de façon optimale aux besoins en médicaments de la population du quartier d'accueil, en méconnaissance de l'article L. 5123-3 du code de la santé publique. Par un arrêt du 11 janvier 2018, la cour administrative d'appel de Bordeaux a confirmé l'annulation prononcée par le tribunal, en se fondement sur le même motif, et en précisant au demeurant que, contrairement à ce que soutenait la ministre, le lieu du transfert relevait d'un quartier distinct de celui du local initial de l'officine situé dans le centre-bourg de la commune de Nexon. En dépit de ces décisions de justice, la SARL Pharmacie L... qui a exercé son activité dans le local situé route de la Meyze jusqu'en octobre 2017, a déposé, le 12 avril 2018, un dossier complet par lequel elle a à nouveau demandé une autorisation de transfert de son officine vers ce même local. Estimant que de nouveaux éléments de fait justifiaient un nouvel examen de cette demande, le directeur général de l'ARS Nouvelle-Aquitaine a décidé, par un arrêté du 29 juin 2018, d'y faire droit. Par cette requête, Mme M... P... et la SELARL Pharmacie P... M... L... demandent au tribunal d'annuler cet arrêté.

Sur la recevabilité de la requête :

En ce qui concerne l'intérêt à agir de Mme M... P... :

2. Le transfert litigieux vers la route de la Meyze à Nexon a pour effet de rapprocher les officines de pharmacie gérées par la SARL Pharmacie L... et par Mme P.... En outre, il est constant que l'implantation de la pharmacie L... à proximité immédiate du pôle Super U de Nexon lui permet de bénéficier de la forte attractivité du centre commercial, dans un territoire rural, tant sur la population de la commune-siège que sur celle des communes avoisinantes, et en particulier sur celle de la commune de La Meyze où se situe le local de l'officine de pharmacie exploitée par Mme P.... Contrairement à ce que font valoir les défenseurs, et alors au demeurant que les données fournies par Mme P... quant à la baisse de son chiffre d'affaires depuis 2015 ne sont pas utilement contestées, le transfert litigieux est bien susceptible d'avoir une incidence sur sa clientèle. Mme P... ayant ainsi un intérêt pour agir contre l'arrêté du 29 juin 2018, la fin de non-recevoir opposée en défense par l'ARS Nouvelle-Aquitaine et la SARL Pharmacie L... doit être écartée.

3. Au surplus, il est constant que, par leur jugement et arrêt du 28 septembre 2017 et 11 janvier 2018 revêtus de l'autorité de chose jugée, le tribunal et la cour administrative d'appel de Bordeaux ont, implicitement mais nécessairement, reconnu l'intérêt pour agir de Mme P... contre le précédent arrêté du 9 décembre 2014 qui avait un objet strictement identique à celui du 29 juin 2018 contesté dans la présente instance.

En ce qui concerne l'intérêt à agir de la SELARL Pharmacie P... M... L... :

4. La circonstance que l'un des auteurs d'une requête collective ne justifierait pas d'un intérêt à agir ne fait pas obstacle à ce que les conclusions de cette requête soient jugées recevables, mais seulement à ce que le juge accueille les conclusions propres à ce requérant, telles celles tendant au remboursement des frais exposés par lui et non compris dans les dépens.

5. La seule circonstance que le lieu du transfert litigieux se situe à plus de 12 kilomètres du local de l'officine exploitée par la SELARL Pharmacie P... M... L... ne suffit pas, par elle-

même, compte de la zone de chalandise de la pharmacie L... implantée à proximité immédiate du pôle Super U et des caractéristiques du territoire rural en cause, à exclure que ce transfert puisse avoir, au vu notamment des données relatives à l'évolution du chiffre d'affaires depuis 2015 versées au dossier, une incidence sur la clientèle de la société requérante. En outre, il résulte de ce qui a été indiqué au point précédent que les conclusions aux fins d'annulation et aux fins d'injonction présentées par cette SELARL dans la présente « requête collective » sont nécessairement recevables du seul fait de la recevabilité des conclusions analogues présentées par Mme P.... Il s'ensuit que la fin de non-recevoir opposée en défense doit être écartée.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

6. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 5125-3 du code de la santé publique, dans sa rédaction applicable à la date de l'arrêté attaqué : « *Les créations, les transferts et les regroupements d'officines de pharmacie doivent permettre de répondre de façon optimale aux besoins en médicaments de la population résidant dans les quartiers d'accueil de ces officines. Les transferts et les regroupements ne peuvent être accordés que s'ils n'ont pas pour effet de compromettre l'approvisionnement nécessaire en médicaments de la population résidente de la commune ou du quartier d'origine* ».

7. Il résulte de ces dispositions que le transfert d'une officine pharmaceutique au sein de la même commune ne peut être autorisé que si la nouvelle implantation répond de façon optimale aux besoins de la population du quartier d'accueil. Pour l'application de ces dispositions, il appartient à l'autorité administrative d'apprécier les effets du transfert envisagé sur l'approvisionnement en médicaments du quartier, ainsi que, le cas échéant, des autres quartiers pour lesquels ce transfert est susceptible de modifier significativement l'approvisionnement en médicaments. La population résidente, au sens des mêmes dispositions, doit s'entendre, outre éventuellement de la population saisonnière, de la seule population domiciliée dans ces quartiers ou y ayant une résidence stable. L'administration peut tenir compte, pour apprécier cette population, des éventuels projets immobiliers en cours ou certains à la date de sa décision. En revanche, elle ne peut légalement prendre en compte la population de passage fréquentant, par exemple, un supermarché. Enfin, le caractère optimal de la réponse apportée par le projet de transfert ne saurait résulter du seul fait que ce projet apporte une amélioration relative de la desserte par rapport à la situation d'origine.

8. L'autorité de chose jugée s'attachant au dispositif d'un jugement d'annulation devenu définitif ainsi qu'aux motifs qui en sont le support nécessaire ne s'impose qu'en l'absence de modification de la situation de droit ou de fait.

9. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que les dispositions applicables, ainsi que la nature et la consistance du projet du transfert d'officine de pharmacie dans le local situé route de La Meyze à Nexon étaient les mêmes au titre du transfert autorisé par l'arrêté en date du 9 décembre 2014, annulé sans aucune réserve par le tribunal dans son jugement rendu le 28 décembre 2017, confirmé en appel, et de celui autorisé par l'arrêté du 29 juin 2018 contesté dans la présente instance. S'agissant de la délimitation des quartiers d'origine et d'accueil de l'officine gérée par la SARL Pharmacie L., la seule circonstance que, par une délibération du 5 avril 2018, le conseil municipal de la commune de Nexon ait classé en « agglomération » la seconde partie de la route de La Meyze située en aval du centre commercial, ne saurait,

contrairement à ce qu'a estimé l'ARS Nouvelle-Aquitaine, être regardée comme une circonstance de fait nouvelle qui permettrait de lui rendre inopposable les motifs, revêtus de l'autorité de chose jugée, de l'arrêt du 11 janvier 2018 par lesquels la cour administrative d'appel de Bordeaux a estimé que le local de l'officine après transfert relevait d'un quartier distinct de celui dans lequel est implanté son local d'origine. S'agissant de la condition tenant à ce que le transfert demandé permette une desserte optimale en médicaments pour la population résidant dans le quartier d'accueil, il n'existait pas, contrairement à ce que fait valoir l'ARS Nouvelle-Aquitaine, de modification de la situation de fait qui lui aurait permis, sans méconnaître l'autorité de la chose jugée s'attachant aux décisions de justice qui se sont prononcées sur la légalité de l'arrêté du 9 décembre 2014, de faire droit à la nouvelle demande de transfert présentée en avril 2018 par la SARL Pharmacie L.... En effet, s'il ressort des pièces du dossier qu'avant l'édition de l'arrêté du 29 juin 2018, des permis de construire ont été délivrés par le maire de Nexon en vue de la construction d'habitations dans le quartier du lieu de transfert de l'officine, le nombre de ces permis et l'augmentation envisagée de la population qui aurait pu en résulter sont très limités. En outre, si l'ARS Nouvelle-Aquitaine entend se prévaloir de ce que, dans le cadre de l'examen de la nouvelle demande de transfert, il a été tenu compte de la population saisonnière à Nexon et du fait que l'implantation de l'officine qui appartient à la SARL Pharmacie L... au sud de cette commune permettrait aux habitants des communes limitrophes, pour certaines non pourvues de pharmacie, d'accéder plus facilement à des médicaments, il est constant, en l'absence notamment de tout changement notable quant à l'évolution de cette population saisonnière entre 2014 et 2018 et du nombre de pharmacies dans ces communes avoisinantes, que ces arguments auraient déjà pu être invoqués, à l'identique, au titre de la première autorisation de transfert et que la cour administrative de Bordeaux y a, en tout état de cause, déjà répondu dans les motifs de son arrêt du 11 janvier 2018. Si l'ARS Nouvelle-Aquitaine fait enfin état de ce qu'ont été les chiffres d'affaires des requérantes en 2015 et 2016, ces données ne sauraient pas davantage caractériser un changement dans les circonstances de fait par rapport à la situation existante à la date de l'édition de l'arrêté du 9 décembre 2014 dès lors que ces éléments, d'ordre purement économique, n'ont pas de lien avec la condition de desserte optimale en médicaments pour la population du quartier d'accueil prévue à l'article L. 5125-3 du code de la santé publique au regard de laquelle doit être appréciée la légalité de l'autorisation de transfert. Dans ces conditions, en autorisant, par son arrêté en date du 29 juin 2018, le transfert de l'officine appartenant à la SARL Pharmacie L... vers le local situé route de La Meyze à Nexon, le directeur général de l'ARS Nouvelle-Aquitaine a méconnu l'autorité de chose jugée qui s'attache au jugement du 28 septembre 2017 et à l'arrêt du 11 janvier 2018.

10. En second lieu, au surplus, et en l'absence de tout élément de droit ou de fait nouveau susceptible de mettre en cause le bien-fondé de l'appréciation qui a été portée par le tribunal et la cour administrative d'appel de Bordeaux, les requérantes sont fondées soutenir, pour les mêmes motifs que ceux exposés dans le jugement du 28 septembre 2017 et dans l'arrêt du 11 janvier 2018, que le transfert de l'officine appartenant à la SARL Pharmacie L... vers le local situé route de La Meyze à Nexon, ne saurait être regardée comme répondant de façon optimale aux besoins de la population du quartier d'accueil, en méconnaissance de l'article L. 5123-3 du code de la santé publique.

11. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que Mme P... et la SELARL Pharmacie P... M... L... sont fondées à demander l'annulation de l'arrêté du 29 juin 2018 par lequel le directeur général de l'ARS Nouvelle-Aquitaine a autorisé le transfert de l'officine de pharmacie exploitée par la SARL

Pharmacie L... au 9 rue Pasteur à Nexon vers un local situé à proximité du pôle Super U, route de la Meyze, dans la même commune.

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

12. Il ne relève pas de l'office du juge de l'injonction d'ordonner à l'autorité administrative la fermeture d'une officine de pharmacie qui ne bénéficie plus d'une autorisation de transfert. Dès lors, les conclusions présentées à ce titre par les requérantes ne peuvent qu'être rejetées.

Sur les frais du litige :

13. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation* ».

14. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat une somme globale de 1 500 euros à verser à Mme P... et à la SELARL Pharmacie P... M... L... sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. En revanche, ces dispositions font obstacle à ce qu'il soit fait droit aux conclusions présentées par la SARL Pharmacie L... à ce titre.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêté en date du 29 juin 2018 par lequel le directeur général de l'ARS Nouvelle-Aquitaine a autorisé le transfert de l'officine de pharmacie exploitée par la SARL Pharmacie L... au 9 rue Pasteur à Nexon vers un local situé à proximité du pôle Super U, route de la Meyze, dans la même commune, est annulé.

Article 2 : L'Etat versera à Mme P... et à la SELARL Pharmacie P... M... L... une somme globale de 1 500 (mille cinq cents) euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : Ce jugement sera notifié à Mme M... P..., à la SELARL Pharmacie P... M... L..., au ministre des solidarités et de la santé, à l'ARS Nouvelle-Aquitaine et à la SARL Pharmacie L...

Délibéré après l'audience du 8 octobre 2020 où siégeaient :

- M. Gensac, président,
- M. Boschet, conseiller,
- M. Martha, conseiller.

Lu en audience publique le 21 octobre 2020

Le rapporteur,

Le président,

J.B. BOSCHET

P. GENSAC

Le greffier,

C. DESVAUX-MILOT

La République mande et ordonne
au ministre des solidarités et de la santé en ce
qui le concerne ou à tous huissiers de justice à
ce requis en ce qui concerne les voies de droit
commun contre les parties privées, de pourvoir
à l'exécution de la présente décision

Pour expédition conforme
Pour Le Greffier en Chef
Le Greffier

C. DESVAUX-MILOT