

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SANTÉ

1, place de Fontenoy 75350 PARIS 07SP

Sous-Direction de la Pharmacie
Bureau des Affaires Juridiques



LE MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DES
AFFAIRES SOCIALES, DE LA SANTÉ ET DE
LA VILLE

A

MESSIEURS LES PRÉFETS DE RÉGION
DIRECTION RÉGIONALE DES AFFAIRES
SANITAIRES ET SOCIALES
MESDAMES ET MESSIEURS LES PRÉFETS
DE DÉPARTEMENT
DIRECTION DÉPARTEMENTALE
DES AFFAIRES SANITAIRES ET SOCIALES

Note d'information n° 40 DGS/PH3 du 02 mai 1995
relative à l'exécution des décisions juridictionnelles d'annulation
en matière de création ou de transfert d'officines de pharmacie.

Date d'application : immédiate
Mots clés : Décisions juridictionnelles d'annulation Exécution des décisions juridictionnelles d'annulation en matière de création ou transfert d'officines de pharmacie.
Résumé : Rappel de la jurisprudence et précisions sur les modalités d'exécution des décisions juridictionnelles d'annulation.
Références : Articles L.514 - L.517 - L.518 - L.519 - L.570 - L.571 - L.572 et L.573 du code de la santé publique.

Mon attention a été appelée sur les difficultés rencontrées s'agissant de l'exécution des décisions juridictionnelles d'annulation en matière de création ou transfert des officines de pharmacie et sur les nombreuses interrogations que suscitent parmi les services concernés de telles décisions, compte tenu des situations conflictuelles pouvant en résulter.

Il en est ainsi tout particulièrement des décisions annulant l'octroi de licences et entraînant de ce fait la fermeture d'officines ouvertes le plus souvent depuis plusieurs années.

Très fréquemment les requérants, ayant eu gain de cause devant la juridiction administrative sont d'ailleurs conduits à saisir la Section du Rapport et des Etudes du Conseil d'Etat pour obtenir satisfaction.

La présente note a pour objet de faciliter la mise en oeuvre de la procédure d'exécution des décisions juridictionnelles d'annulation en rappelant, notamment, les principes essentiels dégagés par la jurisprudence du Conseil d'Etat en ce domaine et en précisant les modalités d'exécution des décisions du juge administratif selon qu'il s'agit de l'annulation d'une décision d'octroi ou de refus de licence d'officine de pharmacie.

I Conséquences de l'annulation de l'octroi ou du refus de licence d'ouverture d'une officine de pharmacie - Rappels de la jurisprudence.

Les décisions juridictionnelles prononçant une annulation ont un caractère exécutoire.

En effet le respect de l'autorité absolue de la chose jugée qui s'attache à ces décisions impose à l'administration de procéder sans délai à leur pleine et entière exécution conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat :

- Une décision administrative annulée est réputée n'être jamais intervenue. (C.E. ASS. 26.12.1925 - RODIERES ; C.E. MONNIER 15.10.1975).
- L'autorité administrative dont la décision prise sur demande a été annulée, se trouve à nouveau saisie de plein droit de cette demande, qui n'a pas à être renouvelée et à laquelle elle est réputée (à raison de l'effet rétroactif de l'annulation) n'avoir pas répondu; elle est donc tenue de réexaminer ladite demande et de statuer de nouveau. (C.E. Sect. 25.1.1963 CARO ; C.E. 16.4.1975 VALENTE ; C.E. 3.11.1978, Sté FREGA et autres; C.E. 11.10.1980 Ministère de la Santé et de la Sécurité Sociale/Union départementale des Stés Mutualistes du Puy-de-Dôme ; C.E. 18.2.1994. PETAVY).
- Ce réexamen de la demande initiale doit intervenir dans un délai raisonnable (C.E. 26.10.1966 FOURTET).

Ces règles générales de la jurisprudence s'appliquent aux cas d'annulation de décisions d'octroi de licence comme aux cas d'annulation de refus d'ouverture d'officine.

Dans tous les cas c'est la demande initiale qui doit être réexaminée sans qu'il soit nécessaire pour le pharmacien demandeur de confirmer celle-ci.

Le réexamen de la demande doit s'effectuer à la lumière de la législation et de la réglementation en vigueur à la date de cette nouvelle étude (C.E. 8.3.1963 PRADEL ; C.E. 17.11.1982, JOLY ; C.E. 18.2.1994 PETAVY).

II Modalités d'exécution des décisions juridictionnelles d'annulation d'octroi ou de refus de licence.

Les modalités d'exécution varient suivant la cause de l'annulation.

Plusieurs cas sont à distinguer :

1) Annulation pour illégalité externe

Si l'annulation est fondée sur une illégalité externe telle que vice de forme ou de procédure, incompétence, ou insuffisance de motivation, rien ne fait obstacle à ce qu'une décision identique soit prise, sous réserve de respecter strictement les formes prescrites.

2) Annulation sur le fond

a) annulation de décisions d'octroi de licence

C'est la demande initiale qui est à réexaminer, ce qui en pratique, permet d'éviter la réouverture d'un débat sur l'antériorité de la demande en cause.

En fait, il convient que compte tenu du délai écoulé entre le dépôt de la demande initiale et la décision d'annulation du juge administratif, l'intéressé soit invité à fournir un nouveau dossier afin d'actualiser les données de fait qui ont pu se modifier entre temps.

Si les données de fait n'ont pas changé, une nouvelle autorisation ne peut, en aucun cas, être délivrée. Passer outre serait constitutif d'une illégalité, voire d'un détournement de pouvoir (C.E. 2.02.1957 CASTAING).

Si au contraire les données de fait se sont modifiées, la nouvelle décision doit être prise en se plaçant à la date où la demande est de nouveau examinée à la lumière des éléments dont on dispose. Par ailleurs, il convient dans ce cas de procéder à une nouvelle consultation des autorités prévues à l'article L.570 ou L.571 du code de la santé publique suivant le cas (C.E. 2.11.1988. MAURICE).

Dans l'hypothèse où les circonstances de fait ne permettraient pas d'attribuer légalement une nouvelle licence et si l'officine en cause est déjà ouverte la procédure d'exécution de la décision de justice doit être engagée.

Toutefois si un recours a été formé devant le Conseil d'Etat, assorti d'une demande de sursis à exécution, il convient d'attendre que le Conseil d'Etat se prononce sur la demande de sursis, bien qu'un tel recours ne soit pas suspensif.

Lorsque le sursis à exécution du jugement d'annulation est accordé, la continuation de l'exploitation peut se poursuivre jusqu'à la décision du Conseil d'Etat au fond.

En cas de rejet de la demande de sursis à exécution de la décision d'annulation, celle-ci est immédiatement exécutoire. Par conséquent, le pharmacien dont la licence a été annulée doit normalement cesser l'exploitation de son officine qui n'a plus d'existence légale.

En maintenant son officine ouverte au public le pharmacien dont la licence a été annulée commet une infraction sanctionnée par l'article L.518 du code de la santé publique.

Cependant, le délit d'exercice illégal de la pharmacie sanctionné par l'article L.517 n'est pas constitué du seul fait de l'annulation de la licence. En effet, un tel délit suppose que le pharmacien contrevenant ait été radié du tableau d'inscription à l'ordre des pharmaciens et ne remplisse donc plus les conditions fixées par l'article L.514 du code de la santé publique pour exercer la profession de pharmacien.

En conséquence dès lors qu'un pharmacien exerce sans licence et sans être inscrit au tableau de l'ordre, il se trouve à l'évidence, en état d'exercice illégal de la pharmacie, situation pénalement réprimée par l'article L.517 du code de la santé publique.

En cas d'infraction aux articles L.517 ou L.518 par un pharmacien, le Préfet doit faire constater par l'Inspection régionale de la Pharmacie que le pharmacien continue à exploiter son officine. Une mise en demeure doit lui être adressée afin qu'il cesse cette exploitation et ferme son officine. En cas de refus d'obtempérer le Préfet a la possibilité de saisir l'autorité judiciaire qui en application des articles L.517 et L.518 précités peut ordonner la fermeture temporaire ou définitive de l'officine.

Lorsque l'autorité judiciaire aura été saisie d'une poursuite, le Préfet a également la possibilité de prendre un arrêté afin d'ordonner la fermeture provisoire de l'officine, conformément à l'article L.519 du code de la santé publique, sans attendre que l'autorité judiciaire se soit prononcée.

b) annulation de décisions de refus de licence

Les principes jurisprudentiels applicables en cas d'annulation de décision de refus de licence sont les mêmes que dans le cas de l'annulation de décision d'octroi de licence.

Dans cette situation l'autorité administrative est donc tenue de réexaminer la demande initiale et de statuer à nouveau, dans un délai raisonnable, en tenant compte éventuellement des nouvelles circonstances de fait et de la législation en vigueur à la date à laquelle est prise la nouvelle décision.

En règle générale, le pharmacien demandeur sera amené à fournir un dossier réactualisé.

Si lors du réexamen de la demande les circonstances de fait ou de droit ne permettent pas d'accorder la licence, la nouvelle décision de rejet, pour ne pas être prise en violation de la chose jugée, devra faire état des éléments nouveaux sur lesquels elle se fonde. Dans cette hypothèse, une nouvelle consultation des autorités prévues à l'article L.570 ou L.571 du code de la santé publique s'impose.

Par ailleurs, dans tous les cas, la nouvelle décision préfectorale devra viser expressément la décision juridictionnelle d'annulation.

III Conséquences de l'inexécution des décisions juridictionnelles

a) état actuel des textes

En cas d'inexécution d'une décision de justice les requérants ont la possibilité de saisir la Section du Rapport et des Etudes du Conseil d'Etat pour obtenir satisfaction, à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la notification de la décision intervenue en leur faveur, qu'il s'agisse d'une décision rendue par le Conseil d'Etat (Art. 59 du décret du 24 mars 1976) ou par un tribunal administratif (décret n°53-1169 du 28 novembre 1953 modifié par les décrets n°69-88 du 28 janvier 1969 et n°76-1068 du 22 novembre 1976).

Les pharmaciens concurrents peuvent eux aussi saisir la juridiction pénale sur la base des articles L.517 et L.518.

Les requérants peuvent en outre saisir le Médiateur de la République.

En cas d'inexécution d'une décision rendue par une juridiction administrative, le Conseil d'Etat peut d'office prononcer une astreinte contre les personnes morales de droit public pour assurer l'exécution de cette décision. (Article 2 de la Loi n°80539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public).

b) Evolution prochaine de la procédure

La loi n°95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative a modifié les conditions de l'exécution des décisions de justice.

- 1° "Lorsqu'un jugement ou un arrêt implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public doit à nouveau prendre une décision après une nouvelle instruction, le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel, saisi de conclusions en ce sens, prescrit par le même jugement ou le même arrêt que cette nouvelle décision doit intervenir dans un délai déterminé."

Vous pourrez donc être amené à statuer dans un délai qui sera prescrit par la décision juridictionnelle elle-même.

- 2° L'exécution et notamment l'obligation d'exécuter sous astreinte, sont désormais du ressort de la cour ou du tribunal qui a rendu la décision.

Chaque cour d'appel, et chaque tribunal, exercera sur ses propres arrêts ou jugements, les pouvoirs dévolus jusqu'ici au Conseil d'Etat.

La doctrine considère toutefois que ces dispositions, qui correspondent aux articles L.8-2, L.8-3 et L.8-4 insérés dans le code des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel ne peuvent entrer en vigueur avant l'intervention d'un décret d'application actuellement en préparation.

*

*

*

Vous voudrez bien me saisir sous le présent timbre, des difficultés que vous pourriez rencontrer dans l'exécution des décisions juridictionnelles faisant l'objet de la présente note d'information.

Le Chef de Service
Adjoint au Directeur Général de la Santé
Amiel
Amiel MOREL