

TRIBUNAL ADMINISTRATIF
D'AMIENS



N°0803287

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mme Stéphanie [REDACTED]

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mlle Milon
Rapporteur

Le Tribunal administratif d'Amiens

(2ème Chambre)

M. Truy
Rapporteur public

Audience du 14 octobre 2010
Lecture du 28 octobre 2010

Vu la requête, enregistrée le 1er décembre 2008, présentée pour Mme Stéphanie [REDACTED], demeurant 2 Grande Rue à Rully (60810), par Me [REDACTED] : Mme [REDACTED] demande au Tribunal :

1°) de prononcer l'annulation de la décision par laquelle le préfet de l'Oise a implicitement rejeté sa demande tendant à l'abrogation des arrêtés du 5 avril 2002 déterminant les communes de moins de 2 500 habitants considérées comme desservies par des officines situées dans des communes de plus de 2 500 habitants et refusé de lui délivrer l'autorisation de créer une officine de pharmacie ;

2°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 3 000 000 euros en réparation du préjudice qui résulte du refus de lui accorder l'autorisation de création d'une officine, cette somme devant être assortie des intérêts de droit capitalisés, à compter du 29 août 2008, date de sa demande préalable ;

3°) de lui accorder une provision de 1 000 000 euros à valoir sur ce préjudice, dans l'attente du rapport de l'expertise pouvant être ordonnée par le Tribunal aux fins de déterminer le montant de son préjudice ;

4°) d'enjoindre au préfet de l'Oise, d'une part, qu'il procède à l'abrogation de ses arrêtés du 5 avril 2002, sous astreinte de 200 euros par jour de retard et, d'autre part, qu'il lui délivre l'autorisation de créer une officine de pharmacie à Rully, sous astreinte de 100 euros par jour de retard, le tout, dans un délai de deux mois ;

5°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 8 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 22 juillet 2009, présenté par le préfet de l'Oise, qui conclut au rejet de la requête et, en outre, à ce que soit mise à la charge de Mme [REDACTED] une somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de la santé publique ;

Vu la loi n°2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008 ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 14 octobre 2010 :

- le rapport de Mlle Milon, conseiller ;

- et les conclusions de M. Truy, rapporteur public ;

Considérant que, par la présente requête, Mme [REDACTED] demande au tribunal, à titre principal, d'une part, de prononcer l'annulation de la décision par laquelle le préfet de l'Oise a implicitement rejeté sa demande tendant à l'abrogation des arrêtés du 5 avril 2002 déterminant les communes de moins de 2 500 habitants considérées comme desservies par des officines situées dans des communes de plus de 2 500 habitants et refusé de lui délivrer l'autorisation de créer une officine de pharmacie et, d'autre part, de condamner l'Etat à lui verser la somme de 3 000 000 euros, assortie des intérêts de droit capitalisés à compter du 29 août 2008, en réparation du préjudice qui résulterait du refus de lui accorder cette autorisation de création d'une officine de pharmacie ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la légalité de la décision rejetant implicitement la demande d'abrogation des arrêtés du 5 avril 2002 :

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que Mme [REDACTED] a saisi le préfet de l'Oise, par courrier du 27 août 2008, dont il a été accusé réception le 29 août 2008, d'une demande tendant, notamment, à l'abrogation des arrêtés en date du 5 avril 2002 établissant la liste des communes de moins de 2 500 habitants devant être regardées comme desservies par les officines de pharmacie situées dans les communes de plus de 2 500 habitants ; que, pour demander l'abrogation de ces arrêtés, Mme [REDACTED] a fait état de ce que ceux-ci étaient dépourvus de base légale depuis le 22 décembre 2007, du fait de l'entrée en vigueur de la loi susvisée du 19 décembre 2007, dont l'article 59 a abrogé l'article L. 5125-12 du code de la santé publique ;

Considérant que l'autorité compétente, saisie d'une demande tendant à l'abrogation d'un règlement illégal, est tenue d'y déférer, soit que ce règlement ait été illégal dès la date de sa signature, soit que l'illégalité résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date ;

Considérant qu'il ressort des termes mêmes desdits arrêtés que ceux-ci ont été pris en application de l'article L. 5125-12 du code de la santé publique, dont les dispositions ont, ainsi que l'a fait valoir Mme [REDACTED] dans sa demande, été abrogées par l'article 59 de la loi susvisée du 19 décembre 2007 ; que, par suite, les arrêtés en cause étaient, à la date du 29 août 2008, à laquelle Mme [REDACTED] a adressé au préfet de l'Oise sa demande d'abrogation, dépourvus de base légale ; que, dès lors, Mme [REDACTED] était fondée à demander l'abrogation des arrêtés du 5 avril 2002 établissant la liste des communes devant être regardées comme desservies par les officines de pharmacie situées dans les communes de plus de 2500 habitants ; que cette dernière est, par suite, fondée à demander l'annulation de la décision par laquelle le préfet de l'Oise a implicitement refusé d'abroger lesdits arrêtés ;

En ce qui concerne la légalité des décisions refusant implicitement de délivrer à Mme [REDACTED] l'autorisation de créer une officine de pharmacie :

Considérant que, d'une part, suite à l'annulation, prononcée par jugement du Tribunal de céans en date du 2 février 2006, de l'arrêté du 25 octobre 2001 refusant de faire droit à la demande de Mme [REDACTED] tendant à la délivrance d'une autorisation de création d'une officine de pharmacie, le préfet de l'Oise, s'il n'était pas tenu de délivrer l'autorisation demandée, devait statuer à nouveau sur la demande dont il restait saisi de plein droit, en dehors même d'une démarche du pétitionnaire et d'injonction prononcée par le Tribunal ; qu'il est constant que le préfet de l'Oise n'a pas, suite au jugement du Tribunal, pris une décision expresse de rejet de la demande de Mme [REDACTED] ; que, dans ces conditions, il doit être regardé comme ayant implicitement rejeté cette demande ; que, d'autre part, Mme [REDACTED] a sollicité, à nouveau, dans le courrier qu'elle a adressé au préfet de l'Oise le 27 août 2008, la délivrance d'une autorisation de création d'une officine de pharmacie ; que le préfet, qui a conservé le silence sur cette demande pendant plus de deux mois, l'a implicitement rejetée ; que Mme [REDACTED] demande l'annulation de ces deux décisions implicites de rejet ;

Considérant, en premier lieu, que Mme [REDACTED] soutient que les dispositions de l'article 59 de la loi susvisée du 19 décembre 2007, qui ont pour effet d'interdire la création d'officines de pharmacie dans les communes rurales, font obstacle à l'exécution du jugement rendu par le Tribunal de céans le 2 février 2006 et, ainsi, méconnaissent l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; que, toutefois, le jugement rendu par le Tribunal de céans, s'il a prononcé l'annulation de l'arrêté du 25 octobre 2001 refusant à Mme [REDACTED] la délivrance d'une autorisation de création d'une officine de pharmacie et impliquait ainsi nécessairement que le préfet de l'Oise statue à nouveau sur la demande dont il restait saisi de plein droit, n'a pas eu pour effet de conférer à l'intéressée un droit à obtenir l'autorisation sollicitée ; que, dès lors, les dispositions de l'article 59 de la loi susvisée du 19 décembre 2007, qui ne font pas obstacle à l'exécution du jugement du Tribunal de céans du 2 février 2006, ne méconnaissent pas l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Considérant, en deuxième lieu, que Mme [REDACTED] soutient que l'article 59 de la loi du 19 décembre 2007, qui a eu pour effet d'interdire la création d'officines de pharmacie dans les communes rurales, méconnaît l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Considérant qu'aux termes de l'article 59 de la loi susvisée du 19 décembre 2007 : « (...) Toute demande de création, de transfert ou de regroupement, accompagnée d'un dossier complet reçu par le représentant de l'Etat dans le département au 23 novembre 2007, peut être acceptée si les critères prévus par la loi en vigueur à cette date le permettent sur la base d'un

recensement de la population réalisé en 2007. L'autorisation délivrée dans ce cas est subordonnée à la validation, par sa publication au Journal officiel, dudit recensement avant le 31 mars 2008. / Par dérogation au dernier alinéa de l'article L. 5125-11 du code de la santé publique, dans sa rédaction issue du présent article, jusqu'au 1er janvier 2010, à l'exclusion de celles prévues au premier alinéa du présent XV, aucune ouverture d'officine par voie de création ne peut être autorisée dans les communes dépourvues d'officine ou dans les zones franches urbaines, les zones urbaines sensibles et les zones de redynamisation urbaine mentionnées dans la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville ainsi que dans les zones de revitalisation rurale définies par l'article 1465 A du code général des impôts » ; qu'aux termes de l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général (...) » ;

Considérant que l'autorisation de création d'une officine de pharmacie, qui confère à son titulaire un droit patrimonial, a le caractère d'un bien au sens des stipulations précitées de l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; que, toutefois, le droit au respect des biens garanti par ces stipulations ne vaut que pour les biens actuels et ne garantit pas le droit d'en acquérir ; que, si elles ont interdit, jusqu'au 1er janvier 2010, la création d'officines de pharmacie, notamment dans les communes qui en sont dépourvues, les dispositions précitées de l'article 59 de la loi du 19 décembre 2007, qui ne portent aucune atteinte au droit des titulaires d'autorisations délivrées sous l'empire des dispositions antérieures, mais se bornent à limiter la création d'officines, ne portent aucune atteinte aux biens, au sens des stipulations précitées ; que doit, par suite, être écarté le moyen, tiré de ce que les dispositions de l'article 59 de la loi du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008 ne seraient pas compatibles avec l'article 1er du protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que Mme [REDACTED] n'est pas fondée à demander l'annulation des décisions du préfet de l'Oise rejetant implicitement ses demandes d'autorisation de création d'une officine de pharmacie ;

Sur les conclusions indemnitaires :

Considérant que Mme [REDACTED] saisit le Tribunal de conclusions tendant à la condamnation de l'Etat à réparer les préjudices qu'elle estime avoir subis à l'occasion de l'instruction et du refus opposé à sa demande d'autorisation de création d'une officine de pharmacie ;

En ce qui concerne la responsabilité pour faute :

Considérant, en premier lieu, que Mme [REDACTED] se prévaut de l'illégalité interne dont était entaché l'arrêté du 25 octobre 2001 lui refusant l'autorisation de créer une officine de pharmacie, laquelle a été constatée par jugement du Tribunal de céans en date du 2 février 2006, prononçant l'annulation de cet arrêté pour erreur manifeste d'appréciation ; qu'une telle illégalité est constitutive d'une faute ; que, toutefois, si Mme [REDACTED] se prévaut du préjudice qui

aurait consisté, pour elle, en la perte de chance de bénéficier de l'autorisation sollicitée, dans la mesure où les dispositions légales en vigueur entre le 22 juin 2000 et le 18 janvier 2002, lesquelles ont depuis lors été modifiées, lui auraient permis de prétendre à cette autorisation, elle n'établit pas que l'ensemble des conditions subordonnant la délivrance d'une autorisation de création d'une officine de pharmacie étaient remplies ; qu'ainsi, en dépit de l'absence de substitution de motifs invoquée par le préfet dans le cadre de l'instance engagée contre l'arrêté du 25 octobre 2001 et alors même que les dispositions de l'article L. 5125-12 du code de la santé publique, dans leur rédaction applicable entre le 22 juin 2000 et le 18 janvier 2002, lui étaient plus favorables, Mme [REDACTED] n'établit pas, faute de démontrer que sa demande remplissait l'ensemble des conditions auxquelles est subordonné le droit à création d'une officine, que la faute commise par le préfet l'a privée d'une chance de se voir délivrer cette autorisation ; que, par suite, Mme [REDACTED] n'est pas fondée à demander la condamnation de l'Etat à réparer le préjudice qu'elle invoque et qu'elle impute, sans toutefois l'établir, à l'illégalité dont était entachée l'arrêté du 25 octobre 2001 ;

Considérant, en deuxième lieu, que Mme [REDACTED] invoque la faute qu'aurait commise le préfet de l'Oise en refusant d'instruire la demande dont celui-ci se trouvait saisi suite à l'annulation prononcée par le Tribunal de céans le 2 février 2006 ; qu'il est constant, ainsi qu'il a été dit précédemment, que le préfet de l'Oise devait statuer à nouveau sur la demande dont il demeurait saisi de plein droit ; que, toutefois, il doit, en ce cas, être statué sur la demande au regard des circonstances de droit et de fait existant à la date de ce nouvel examen, sans d'ailleurs que la requérante puisse utilement invoquer, à ce stade de l'instruction administrative de la demande, l'atteinte qui serait portée au droit à un procès équitable ; qu'il résulte de l'instruction, d'une part, que le préfet a, par arrêté du 9 avril 2002 notifié à l'intéressée qui ne l'a pas contesté, réitéré son refus d'autoriser la création d'une officine de pharmacie à Rully au motif que la population de cette commune était, ainsi qu'il ressort des quatre arrêtés préfectoraux en date du 5 avril 2002, desservie par les officines installées dans d'autres communes situées à proximité de celle-ci ; que le recours formé par l'intéressée contre lesdits arrêtés a, d'ailleurs, été rejeté par jugement du Tribunal de céans du 2 février 2006, confirmé par un arrêt de la Cour administrative d'appel de Douai du 29 mars 2007 ; que, d'autre part, la requérante ne se prévaut d'aucun changement dans les circonstances de droit et de fait entre le 9 avril 2002 et la date à laquelle elle a adressé au préfet une nouvelle demande d'autorisation ; qu'ainsi, dans les circonstances de l'espèce, le refus du préfet de l'Oise d'instruire la demande de Mme [REDACTED] dont il restait saisi suite au jugement du Tribunal de céans n'est pas constitutif d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat ;

Considérant, en troisième lieu, qu'il résulte de ce qui a été dit précédemment que Mme [REDACTED] n'établit pas que les décisions du préfet de l'Oise rejetant implicitement ses demandes d'autorisation de création d'une officine de pharmacie sont entachées d'une quelconque illégalité et seraient, par suite, fautives ;

Considérant qu'il résulte de ce tout qui précède que Mme [REDACTED] n'est pas fondée à demander la condamnation de l'Etat sur le terrain de la responsabilité pour faute ;

En ce qui concerne la responsabilité sans faute :

Considérant que Mme [REDACTED] demande l'engagement de la responsabilité de l'Etat, sur le fondement de la rupture d'égalité devant les charges publiques, à raison des dispositions de l'article 59 de la loi susvisée du 19 décembre 2007 qui ont, notamment, interdit, à titre transitoire et ce jusqu'au 1er janvier 2010, la création d'officines de pharmacie dans les communes qui en sont dépourvues, exception faite du cas où la dernière officine située dans une

commune de moins de 2 500 habitants et desservant une population au moins égale à 2 500 habitants cesse définitivement son activité ; que ces dispositions, qui ont pour objet de restructurer le réseau officinal français en optimisant la répartition des officines sur le territoire et de réduire le coût du médicament, tout en préservant les garanties de desserte des populations, poursuivent un but d'intérêt général ; que Mme [REDACTED], qui n'était titulaire d'aucun droit acquis à bénéficier d'une autorisation de création d'une officine de pharmacie, n'établit l'existence d'aucun préjudice anormal et spécial né de l'entrée en vigueur de ces dispositions ; qu'elle n'est, dès lors, pas fondée à demander la condamnation de l'Etat à lui verser une indemnité en réparation du préjudice qu'elle estime avoir subi du fait de cette intervention du législateur ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les conclusions indemnitaires, ainsi que celles tendant à l'octroi d'une provision, doivent être rejetées et ce, sans qu'il soit utile de prescrire l'expertise demandée ;

Sur les conclusions à fin d'injonction :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative :
« Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution. » ;

Considérant que l'annulation de la décision par laquelle le préfet de l'Oise a implicitement refusé d'abroger les arrêtés du 5 avril 2002 établissant la liste des communes devant être regardées comme desservies par les officines de pharmacie situées dans les communes de plus de 2500 habitants implique nécessairement, par application des dispositions précitées, qu'il soit enjoint au préfet de l'Oise de procéder à l'abrogation de ces arrêtés et ce, dans le délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement ; qu'il n'y a pas lieu, en revanche, d'assortir cette injonction d'une astreinte ;

Sur les conclusions du préfet de l'Oise tendant à ce qu'une amende pour recours abusif soit infligée à Mme [REDACTED] :

Considérant qu'aux termes de l'article R. 741-12 du code de justice administrative :
« Le juge peut infliger à l'auteur d'une requête qu'il estime abusive une amende dont le montant ne peut excéder 3 000 euros » ; que la faculté prévue par cette disposition constituant un pouvoir propre du juge, les conclusions du préfet de l'Oise tendant à ce que Mme [REDACTED] soit condamnée à une telle amende sont irrecevables et doivent, par suite, être rejetées ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'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 » ;

Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions précitées de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de mettre à la charge de l'Etat la somme que Mme [REDACTED] demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ; que les dispositions du même article font par ailleurs obstacle à ce que la somme demandée à ce titre par le préfet de l'Oise soit mise à la charge de Mme [REDACTED], qui n'est pas la partie perdante ;

D E C I D E :

Article 1er : La décision par laquelle le préfet de l'Oise a implicitement refusé d'abroger les arrêtés du 5 avril 2002 établissant la liste des communes devant être regardées comme desservies par les officines de pharmacie situées dans les communes de plus de 2 500 habitants est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au préfet de l'Oise de procéder à l'abrogation des arrêtés du 5 avril 2002 établissant la liste des communes devant être regardées comme desservies par les officines de pharmacie situées dans les communes de plus de 2 500 habitants et ce, dans le délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête de Mme [REDACTED] est rejeté.

Article 4 : Les conclusions du préfet de l'Oise sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à M. Stéphanie [REDACTED] et au préfet de l'Oise.

Délibéré après l'audience du 14 octobre 2010, à laquelle siégeaient :

Mme Montagnier, président,
Mme Khater, premier conseillère,
Mlle Milon, conseiller,

Lu en audience publique le 28 octobre 2010.

Le rapporteur,

Le président,

A. MILON

M. MONTAGNIER

La greffière,

S. CHATELLAIN

La République mande et ordonne au ministre de la santé et des sports, en ce qui le concerne, et 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 du présent jugement.