

N°1309557, 1309856 et 1309711

M. Laurent BURBOT et autres
CONSEIL REGIONAL DE L'ORDRE DES
PHARMACIENS D'ILE-DE-FRANCE

Mme Charlery
Rapporteur

Mme Mornet
Rapporteur public

Audience du 3 mai 2016
Lecture du 19 mai 2016

Code PCJA : 61-04-005
Code de publication : C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Cergy-Pontoise

(7^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

I – Par une requête et un mémoire, enregistrés sous le n°1309557 le 22 novembre 2013 et le 20 novembre 2015, M. Laurent Burbot, la société Pharmacie du Plateau, Mme Brigitte Luce Meyniel, Mme Kim Thuy Vu, la société Pharmacie de la gare et Mme Marie-Cécile Trincal, représentés par Me Berleand, demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 23 septembre 2013, par lequel la ministre des affaires sociales et de la santé a autorisé la société Pharmacie Mezrahi Abihssira à transférer l'officine qu'elle exploite du 29 avenue de Verdun, à Vanves, au 35 bis rue Jean Bleuzen, dans la même commune ;

2°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté n°2013-254 du 14 novembre 2013 par lequel le directeur général de l'agence régionale de santé d'Ile-de-France a accordé une licence pour l'exploitation d'une officine au 35 bis rue Jean Bleuzen à Vanves ;

3°) de mettre à la charge solidaire de l'Etat et de l'agence régionale de santé d'Ile-de-France le versement à chacun d'eux de la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ainsi que les entiers dépens.

Ils soutiennent que :

- l'arrêté du 23 septembre 2013 est entaché d'erreur de droit car il fait droit à un recours gracieux tardif de la société Pharmacie Mezrahi Abihssira, celui-ci ayant été présenté le 16 juillet 2013, soit, plus de deux mois après le refus implicite opposé au transfert de la pharmacie par l'agence régionale de santé, né du silence gardé par cette instance plus de quatre mois après la demande de transfert du 21 décembre 2012 ;

- il est entaché d'erreur d'appréciation dans l'application de l'article L. 5125-3 du code de la santé publique dès lors, notamment, qu'il ne respecte pas le critère de la desserte optimale des besoins en médicaments de la population, alors même que le transfert s'effectuerait dans le même quartier.

Par deux mémoires, enregistrés le 6 février 2014 et le 9 mars 2016, la société Pharmacie Mezrahi Abihssira, représentée par Me Bembaron, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge des requérants la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 26 mai 2014, la ministre des affaires sociales et de la santé conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

II – Par une requête et un mémoire, enregistrés sous le n°1309856 les 29 novembre 2013 et 20 novembre 2015, M. Burbot, la société Pharmacie du Plateau, Mme Meyniel, Mme Vu, la société Pharmacie de la gare et Mme Trincal, représentés par Me Berleand, demandent au tribunal :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 23 septembre 2013 par lequel la ministre des affaires sociales et de la santé a autorisé la société Pharmacie Mezrahi Abihssira à transférer l'officine qu'elle exploite du 29 avenue de Verdun, à Vanves, au 35, bis rue Jean Bleuzen, dans la même commune ;

2°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté n°2013-254 du 14 novembre 2013 par lequel le directeur général de l'agence régionale de santé d'Ile-de-France a accordé une licence pour l'exploitation d'une officine au 35 bis rue Jean Bleuzen à Vanves ;

3°) de mettre à la charge solidaire de l'Etat et de l'agence régionale de santé d'Ile-de-France le versement à chacun d'eux de la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, ainsi que les entiers dépens.

Ils soutiennent que :

- l'arrêté du 23 septembre 2013 est entaché d'erreur de droit car il fait droit à un recours gracieux tardif de la société Pharmacie Mezrahi Abihssira, celui-ci ayant été présenté le 16 juillet 2013, soit, plus de deux mois après le refus implicite opposé au transfert de la pharmacie par l'agence régionale de santé, né du silence gardé par cette instance plus de quatre mois après la demande de transfert du 21 décembre 2012 ;

- il est entaché d'erreur d'appréciation dans l'application de l'article L. 5125-3 du code de la santé publique dès lors, notamment, qu'il ne respecte pas le critère de la desserte optimale des besoins en médicaments de la population, alors même que le transfert s'effectuerait dans le même quartier.

Par un mémoire, enregistré le 21 mai 2014, la ministre des affaires sociales et de la santé conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Par un mémoire, enregistré le 23 décembre 2015, la société Pharmacie Mezrahi Abihssira, représentée par Me Bembaron, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge des requérants la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable en ce qu'elle est dirigée contre l'arrêté du 14 novembre 2013 du directeur général de l'agence régionale de santé d'Ile-de-France, qui est seulement un acte d'exécution de l'arrêté de la ministre des affaires sociales et de la santé du 23 septembre 2013 dont l'annulation entraînerait celle de l'arrêté attaqué ; les requérants n'ont donc aucun intérêt à agir contre cet arrêté ;

- elle est également irrecevable en ce qu'elle est dirigée contre l'arrêté du 23 septembre 2013 car l'annulation de cette décision est déjà demandée par la requête enregistrée sous le n°1309557 ;

- les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

III – Par une requête et un mémoire, enregistrés sous le n°1309711 le 2 décembre 2013 et le 6 mai 2014, le conseil régional de l'Ordre des pharmaciens d'Ile-de-France demande au tribunal :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 23 septembre 2013 par lequel la ministre des affaires sociales et de la santé a autorisé la société Pharmacie Mezrahi Abihssira à transférer l'officine qu'elle exploite du 29 avenue de Verdun, à Vanves, au 35, bis rue Jean Bleuzen, dans la même commune ;

2°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté n°2013-254 du 14 novembre 2013 par lequel le directeur général de l'agence régionale de santé d'Ile-de-France a accordé une licence pour l'exploitation d'une officine au 35 bis rue Jean Bleuzen à Vanves.

Il soutient que :

- l'arrêté du 23 septembre 2013 est entaché d'erreur de droit pour accorder une autorisation de transfert d'officine à la suite du recours gracieux de la société Pharmacie Mezrahi Abihssira, lequel était tardif pour être intervenu plus de deux mois après l'expiration du délai de recours de 2 mois ouvert contre la décision implicite de rejet, née du silence gardé par le directeur général de l'agence régionale de santé d'Ile-de-France sur la demande de transfert du 21 décembre 2012 ; la ministre ne pouvait davantage procéder au retrait de cette décision implicite dont il n'est pas démontré qu'elle était entachée d'illégalité ;

- cet arrêté est entaché d'une erreur d'appréciation des besoins en médicaments des populations du quartier d'accueil, lesquels sont déjà assurés de manière optimale par les officines existantes ; la nouvelle implantation de la pharmacie Mezrahi Abihssira déstabilisera la situation économique des officines existantes.

Par deux mémoires, enregistrés le 11 février 2014 et le 9 mars 2016, la société Pharmacie Mezrahi Abihssira, représentée par Me Bembaron, conclut au rejet de la requête et à

ce que la somme de 5 000 euros soit mise à la charge du conseil régional de l'ordre des pharmaciens d'Ile-de-France.

Elle soutient que les moyens soulevés par le conseil régional de l'Ordre des pharmaciens d'Ile-de-France ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 26 mai 2014, la ministre des affaires sociales et de la santé conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que les moyens soulevés par le conseil régional de l'Ordre des pharmaciens d'Ile-de-France ne sont pas fondés.

La requête a été communiquée à l'agence régionale de santé d'Ile-de-France qui n'a pas présenté d'observations en défense.

En application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, les parties ont été informées que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office tiré de l'irrecevabilité des conclusions à fin d'annulation de l'arrêté du 14 novembre 2013 lesquelles sont dépourvues de tout moyen dirigé contre cette décision.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code 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 Mme Charlery,
- les conclusions de Mme Mornet, rapporteur public,
- les observations de Me Gelpi, substituant Me Berleand, avocat de M. Burbot et autres,
- et celles de Me Bembaron, avocat de la société Pharmacie Mezrahi Abihssira.

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes n°s 1309557, 1309856 et 1309711, qui sont dirigées contre l'arrêté du 23 septembre 2013 de la ministre des affaires sociales et de la santé et l'arrêté du 14 novembre 2013 du directeur général de l'agence régionale de santé de l'Ile-de-France, présentent à juger des questions similaires et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a donc lieu de les joindre afin qu'il y soit statué par un même jugement.

2. Par une demande en date du 21 décembre 2012, reçue le 26 décembre 2012, Mme Mezrahi, gérante de la pharmacie Mezrahi Abihssira, a sollicité le transfert de son officine

du 29 avenue de Verdun au 35, bis rue Jean Bleuzen à Vanves. Le dossier ayant été déclaré complet le 19 février 2013, le directeur général de l'agence régionale de santé d'Ile-de-France a refusé la demande de transfert, par décision du 20 juin 2013, suite à l'avis défavorable rendu par le conseil régional de l'Ordre des pharmaciens lors de sa réunion du 15 avril 2013. Ayant formé un recours gracieux à l'encontre de cette décision, par courrier en date du 15 juillet 2013, Mme Mezrahi a finalement obtenu de la ministre des affaires sociales et de la santé une autorisation de transfert de son officine, par arrêté en date du 23 septembre 2013, complété par un arrêté du directeur général de l'agence régionale de santé d'Ile-de-France en date du 14 novembre 2013, lui accordant une licence d'exploitation. M. Burbot et d'autres pharmaciens, propriétaires d'officines situées dans les secteurs d'installation de la pharmacie Mezrahi Abihssira, ou dans des secteurs contigus, ainsi que le conseil régional de l'Ordre des pharmaciens d'Ile-de-France, sollicitent l'annulation de ces deux décisions.

Sur les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté du 14 novembre 2013 du directeur général de l'agence régionale de santé d'Ile-de-France:

3. Aux termes de l'article R. 411-1 du code de justice administrative : « *La juridiction est saisie par requête. La requête indique les nom et domicile des parties. Elle contient l'exposé des faits et moyens, ainsi que l'énoncé des conclusions soumises au juge./ L'auteur d'une requête ne contenant l'exposé d'aucun moyen ne peut la régulariser par le dépôt d'un mémoire exposant un ou plusieurs moyens que jusqu'à l'expiration du délai de recours* ».

4. Les conclusions des trois requêtes dirigées contre l'arrêté du 14 novembre 2013 ne comportent l'exposé d'aucun moyen, contrairement aux exigences de l'article R. 411-1 du code de justice administrative. Ces conclusions sont, par suite, irrecevables et ne peuvent qu'être rejetées.

Sur les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté du 23 septembre 2013 du ministre des affaires sociales et de la santé :

Erreur de droit :

5. Les requérants font valoir que l'arrêté du 23 septembre 2013 est entaché d'illégalité pour avoir fait droit à un recours hiérarchique tardivement formé par la société Pharmacie Mezrahi Abihssira, en ce qu'il a été introduit par courrier du 15 juillet 2013, soit au-delà du délai de deux mois suivant la naissance, le 22 avril 2013, d'une décision implicite de rejet de la demande de transfert d'officine en date du 21 décembre 2012.

6. Toutefois, la présentation d'un recours hiérarchique reste possible au-delà d'un délai de deux mois à compter de la décision contre laquelle il est dirigé, le dépassement d'un tel délai pouvant simplement avoir pour effet d'entraîner l'irrecevabilité de la requête dirigée contre le rejet de ce recours.

7. Ainsi, la circonstance que le recours hiérarchique aurait été présenté tardivement par la société Pharmacie Mezrahi Abihssira est sans influence sur la légalité de l'arrêté du 23 septembre 2013 qui a fait droit à ce recours. Le moyen d'erreur de droit invoqué par les requérants doit donc être écarté comme inopérant.

Erreur d'appréciation :

- Sur l'absence de prise en compte des critères de la desserte optimale des besoins de la

population et de l'absence de compromission de l'approvisionnement en médicaments :

8. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 5125-3 du code de la santé publique : *« 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 (...) ».*

9. Les requérants font valoir, en premier lieu, que le transfert d'officine sollicité par la société Pharmacie Mezrahi Abihssira se réalise d'un quartier à un autre et méconnaît le critère de la desserte optimale en médicaments, tant des populations du quartier d'origine que celles du quartier d'accueil, au sens des dispositions précitées.

10. Il ressort des plans et photographies produites que le nouvel emplacement résultant du transfert de l'officine de la société Pharmacie Mezrahi Abihssira n'est distant que d'une soixantaine de mètres de l'emplacement initial et en est seulement séparé par la rue Jean Bleuzen, laquelle est une route départementale traversant le centre-ville de Vanves comportant plusieurs passages piétons, et qui ne saurait constituer, eu égard à la configuration des lieux, une zone de démarcation entre des quartiers distincts. De telle sorte que le transfert sollicité ne peut être regardé comme un déplacement de l'officine d'un quartier à un autre et s'opère dans un même quartier.

11. Pour autant, et contrairement à ce qui est soutenu en défense, la circonstance que le transfert projeté se serait réalisé au sein d'un même quartier est sans incidence sur la prise en compte des besoins de la population des quartiers concernés au sens de l'article L. 5125-3 du code de la santé publique.

12. Il résulte de ces dispositions que le transfert d'une officine 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, alors même que l'implantation précédente de cette officine aurait été située dans le même quartier. 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.

13. A ce titre, il ressort des énonciations de la décision attaquée que « (...) le transfert n'est donc pas de nature à modifier de façon importante le maillage existant ni à compromettre l'approvisionnement nécessaire en médicaments de la population résidente du quartier d'origine ; que le transfert permettra d'apporter une réponse optimale aux besoins en médicament de la population résidant dans le quartier d'accueil, dès lors que l'emplacement proposé positionnera la pharmacie requérante à proximité directe de l'intersection des rues Jean Bleuzen, Barbès et avenue de Verdun (...) ». La ministre de la santé et des affaires sociales a donc bien pris en compte dans sa décision, tant les besoins des populations relevant du secteur IRIS 108 Bleuzen, desservies par la société Pharmacie Mezrahi Abihssira avant transfert, que ceux des populations du secteur 106 Insurrection desquelles elle se rapproche, ces secteurs, se situant tous deux à l'est de la commune de Vanves, et constituant en même temps le quartier d'origine et le quartier d'accueil de l'officine.

- Sur l'impact du transfert sur la desserte en médicaments et le maillage officinal :

14. Les requérants soutiennent, en deuxième lieu, que la nouvelle implantation de la société Pharmacie Mezrahi Abihssira n'améliore en rien la desserte actuelle et contribue, au contraire, à déstabiliser les besoins en médicaments des populations des zones IRIS 108 Bleuzen et 111 Brancion, ainsi qu'à créer une concentration excessive de l'offre de médicaments dans le secteur IRIS 106 Insurrection, déjà suffisamment pourvu en officines, lesquelles vont perdre une partie de leur clientèle.

15. Il ressort toutefois des pièces du dossier, d'une part, que les prestations proposées par la société Pharmacie Mezrahi Abihssira, seront, après transfert, plus diversifiées, avec la création d'un local dédié à l'orthopédie, et se conformeront aux conditions minimales d'installation en vigueur depuis la loi Hôpital, patients, santé, territoire. Les médicaments seront en outre plus accessibles, par la mise du local aux normes d'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite. De telle sorte que le transfert permet ainsi de donner une réponse optimale aux besoins en médicaments de la population résidant dans le quartier d'accueil de l'officine.

16. D'autre part, la concentration excessive invoquée par les requérants n'est pas établie dès lors que le nombre de 3 pharmacies que compte le secteur IRIS 106 Insurrection restera inchangé après transfert. La zone de chalandise de la pharmacie Mezrahi Abihssira reste la même, avant comme après le transfert, puisqu'elle inclut principalement le secteur IRIS 108 Bleuzen et la même partie est du secteur IRIS 106 insurrection, laquelle compte un minimum de 500 habitants. Aussi, la circonstance que le transfert rapproche la pharmacie Mezrahi Abihssira de la pharmacie Burbot de 80 mètres et de la pharmacie Trincal de 60 mètres est sans incidence sur les conditions de desserte en médicaments et sur le maillage officinal. Le secteur d'accueil est en outre en expansion puisqu'il ressort des chiffres de population par secteur transmis, tant par les requérants que par Mme Mezrahi, que le nombre d'habitants est passé, dans l'IRIS 106 insurrection, de 2 010 habitants en 2008 à 2 138 en 2009, alors que la population de l'IRIS 108 Bleuzen restait stable. Il en résulte qu'en accordant à la société Mezrahi Abihssira une autorisation de transfert de son officine au 35, bis rue Jean Bleuzen, par arrêté du 23 septembre 2013, la ministre de la santé et des affaires sociales n'a pas entaché sa décision d'erreur d'appréciation.

17. Il résulte de ce qui précède que les conclusions aux fins d'annulation des requêtes n°1309557, 1309856 et 1309711 ne peuvent qu'être rejetées.

Sur les conclusions annexes :

18. Les arrêtés du 23 septembre 2013 et du 14 novembre 2013 n'étant pas annulés par le présent jugement, l'Etat et l'agence régionale de santé d'Ile-de-France ne sont pas les parties perdantes au sens de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et ne peuvent donc être condamnés à verser à M. Burbot et autres la somme qu'ils demandent au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens. Il en est de même pour les dépens.

19. En revanche, M. Burbot, la société Pharmacie du Plateau, Mme Meyniel, Mme Vu, la société Pharmacie de la gare et Mme Trincal verseront la somme globale de 1 500 euros à la société Mezrahi Abihssira au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. De même, le conseil régional de l'Ordre des pharmaciens d'Ile-de-France versera la somme de 1 500 euros à la société Pharmacie Mezrahi Abihssira à ce même titre.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les requêtes n°1309557, 1309856 et 1309711 sont rejetées.

Article 2 : M. Burbot, la société Pharmacie du Plateau, Mme Meyniel, Mme Vu, la société Pharmacie de la gare et Mme Trincal verseront la somme globale de 1 500 euros à la société Pharmacie Mezrahi Abihssira au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative

Article 3 : Le conseil régional de l'Ordre des pharmaciens d'Ile-de-France versera la somme de 1 500 euros à la société Pharmacie Mezrahi Abihssira au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la société Pharmacie Mezrahi Abihssira est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à M. Laurent Burbot, à la société Pharmacie du plateau, à Mme Brigitte Luce Meyniel, à Mme Kim Thuy Vu, à la société Pharmacie de la Gare, à Mme Marie-Cécile Trincal, à la société Pharmacie Mezrahi Abihssira, au conseil régional de l'Ordre des pharmaciens d'Ile-de-France, à l'agence régionale de santé d'Ile-de-France et à la ministre des affaires sociales et de la santé.

Délibéré après l'audience du 3 mai 2016, à laquelle siégeaient :

M. Davesne, président,
Mme Charlery et Mme Roux, premiers conseillers, assistées de Mme Giraudon, greffier.

Lu en audience publique le 19 mai 2016.

Le rapporteur,

signé

C. Charlery

Le président,

signé

S. Davesne

Le greffier,

signé

I. Giraudon

La République mande et ordonne à la ministre des affaires sociales et de la santé en ce qui la 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.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE CERGY-PONTOISE**

2-4 boulevard de l'Hautil
B.P. 30322

95027 CERGY-PONTOISE Cedex

Téléphone : 01.30.17.34.00

Télécopie : 01.30.17.34.59

Greffe ouvert du lundi au vendredi de
9h00 à 12h30 - 13h30 à 17h00

Dossier n° : 1309856, 1309557 et 1309711-7

(à rappeler dans toutes correspondances)

Monsieur Laurent BURBOT c/ AGENCE REGIONALE
DE SANTE ILE-DE-FRANCE

Vos réf. : DGOS/R2 n°900/901

1309856-7

MINISTERE DES AFFAIRES
SOCIALES

ET DE LA SANTE

Délégations affaires juridiques

14, rue Duquesne

75700 PARIS CEDEX 7

NOTIFICATION DE JUGEMENT

Monsieur,

J'ai l'honneur de vous adresser, ci-joint, l'expédition du jugement en date du 19/05/2016 rendu dans les instances enregistrées sous les numéros mentionnés ci-dessus.

La présente notification fait courir le délai d'appel qui est de 2 mois.

Si vous estimez devoir faire appel du jugement qui vous est notifié, il vous appartient de saisir la COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE VERSAILLES, 2 Esplanade Grand Siècle 78000 VERSAILLES d'une requête motivée **en joignant une copie de la présente lettre.**

A peine d'irrecevabilité, la requête en appel doit :

- être assortie d'une **copie de la décision** juridictionnelle contestée.

Je vous rappelle qu'aux termes de l'article R.751-4-1 du code de justice administrative, la notification de la décision par le moyen de l'application Télécours aux administrations de l'Etat, aux personnes morales de droit public et aux organismes de droit privé chargés de la gestion d'un service public qui y sont inscrits est réputée reçue à la date de première consultation de la décision, certifiée par l'accusé de réception délivré par l'application informatique, ou, à défaut de consultation dans un délai de huit jours à compter de la date de mise à disposition de la décision dans l'application, à l'issue de ce délai. Cette notification ne fait pas obstacle à votre droit de demander ultérieurement la délivrance d'une expédition de la décision, en application de l'article R. 751-7.

Je vous prie de bien vouloir recevoir, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le Greffier en Chef,
ou par délégation le Greffier,