
Numéros du rôle : 193-194-196

Arrêt n° 24/91
du 10 octobre 1991

A R R E T

En cause : les recours en annulation des articles 32 à 34 de la loi-programme du 22 décembre 1989, introduits par l'association sans but lucratif Association générale de l'industrie du médicament et consorts, par la société anonyme Knoll Belgium et par la société anonyme Schering.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents I. PETRY et J. DELVA,
et des juges D. ANDRE, K. BLANCKAERT, L.P. SUETENS, M.
MELCHIOR et P. MARTENS,
assistée du greffier H. VAN DER ZWALMEN,
présidée par le président I. PETRY,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*
* *

I. OBJET DES DEMANDES

Par une requête du 15 mai 1990 transmise à la Cour par lettre recommandée à la poste le même jour, l'annulation des articles 32, 33 et 34 de la loi-programme du 22 décembre 1989 (Moniteur belge du 30 décembre 1989) est demandée par

l'Association générale de l'industrie du médicament, association sans but lucratif, ayant son siège square Marie-Louise 49 à 1040 Bruxelles, ayant fait élection de domicile au cabinet de Mes PUTZEYS, GEHLEN et LEURQUIN, avocats, rue Saint-Bernard 98 à 1060 Bruxelles;

Aaciphar, société anonyme, dont le siège social est établi avenue Marnix 13 à 1050 Bruxelles;

Abbott, société anonyme, dont le siège social est établi Parc Scientifique, rue du Bosquet 2 à 1348 Ottignies - Louvain-La-Neuve;

Asta medica, société anonyme, dont le siège social est établi rue de l'Etuve 77 à 1000 Bruxelles;

Bayer Belgium, société anonyme, dont le siège social est établi avenue Louise 143 à 1050 Bruxelles;

Boehringer Ingelheim, société anonyme, dont le siège social est établi avenue Ariane 16 à 1200 Bruxelles;

Boehringer Mannheim Belgium, société anonyme, dont le siège social est établi avenue des Croix de Guerre 90 à 1120 Bruxelles;

The Boots Company Belgium, société anonyme, dont le siège social est établi 't Hofveld 13 à 1700 Dilbeek;

B. Braun Belgique, société anonyme, dont le siège social est établi avenue Albert Giraud 29-35 à 1030 Bruxelles;

Bristol-Myers Belgium, société anonyme, dont le siège social est établi chaussée de La Hulpe 185-

187 à 1170 Bruxelles;

Byk Belga, société anonyme, dont le siège social est établi rue Anatole France 115-121 à 1030 Bruxelles;

Chefaro, société anonyme, dont le siège social est établi avenue Marnix 13 à 1050 Bruxelles;

Christiaens, société anonyme, dont le siège social est établi chaussée de Gand 615 à 1080 Bruxelles;

Ciba-Geigy, société anonyme, dont le siège social est établi Noordkustlaan 18 à 1702 Groot-Bijgaarden;

C.O.B. & C^e - Compagnie d'origine belge, société anonyme, dont le siège social est établi avenue Albert Giraud 115 à 1030 Bruxelles;

Conforma, société anonyme, dont le siège social est établi Zenderstraat 10 à 9070 Destelbergen;

Consortium pharmaceutique international, en abrégé Copharm, société anonyme, dont le siège social est établi Fotografielaan 18 à 2610 Wilrijk-Antwerpen;

Coopération pharmaceutique du Benelux, société anonyme, dont le siège social est établi rue du Danemark 70 à 1060 Bruxelles;

Crookes Products Belgium, société anonyme, dont le siège social est établi 't Hofveld 13 à 1702 Groot-Bijgaarden;

Cyanamid Benelux, société anonyme, dont le siège social est établi rue du Bosquet 15 à 1435 Mont-Saint-Guibert (Louvain-la-Neuve);

Laboratoires Delalande, société anonyme, dont le siège social est établi rue du Méridien 22 à 1030 Bruxelles;

Denolin, société anonyme, dont le siège social est établi rue du Château 47 à 1420 Braine-l'Alleud;

Duphar & Cie, société en nom collectif, dont le siège social est établi boulevard Emile Bockstael 122 à 1020 Bruxelles;

Erfa, société anonyme, dont le siège social est établi rue des Cultivateurs 25 à 1040 Bruxelles;

Etablissements A. de Bournonville et Fils, société anonyme, dont le siège social est établi Parc industriel de la vallée du Hain, rue de l'Industrie 11 à 1440 Braine-l'Alleud - Wauthier-Braine;

Eurogenerics, société anonyme, dont le siège social est établi chaussée de Gand 615 à 1080 Bruxelles;

Eutherapie Benelux, société anonyme, dont le siège social est établi boulevard Emile Bockstael 93 à 1020 Bruxelles;

Exel Pharma, société anonyme, dont le siège social est établi chaussée de Gand 615 à 1080 Bruxelles;

Fisons, société anonyme, dont le siège social est établi Ambachtenlaan 1 à 3001 Leuven (Heverlee);

Frere & Cie, société anonyme, dont le siège social est établi avenue des Noisetiers 7 à 1170 Bruxelles;

Gist-Brocades Farma, société privée à responsabilité limitée de droit néerlandais, dont le siège social est établi Frydastraat 7-9 à 2288 Rijswijk (Pays-Bas) et son siège d'opérations en Belgique, boulevard Général Jacques 26 à 1050 Bruxelles, et actuellement Internationalelaan 55A à 1070 Bruxelles;

Hoechst Belgium, société anonyme, dont le siège social est établi chaussée de Charleroi 111 à 1060 Bruxelles;

I.C.I.-Pharma, société anonyme, dont le siège social est établi Schaessestraat 15 à 9070 Destelbergen;

Inpharzam, société anonyme, dont le siège social est établi avenue R. Vandendriessche 18 à 1150 Bruxelles;

Institut Mérieux Benelux, société anonyme, dont le siège social est établi avenue Jules Bordet 13 à 1140 Bruxelles;

Kabivitrum, société anonyme, dont le siège social est établi chaussée d'Alseberg 1001 à 1180 Bruxelles, devenue Kabi Pharmacia, Raketstraat 62 - bte 2 à 1130 Bruxelles;

Labohain (Laboratoire pharmaceutique d'Ohain), société anonyme, dont le siège social est établi avenue du Parc 32 à 4655 Chaineux, et actuellement avenue du Progrès 28 à 4432 Alleur;

Leo Pharmaceutical Products Belgium, société anonyme, dont le siège social est établi Luchthavenlaan 20 à 1800 Vilvorde;

Lipha, société anonyme, dont le siège social est établi avenue Carton de Wiart 126 à 1090 Bruxelles;

Lundbeck, société anonyme, dont le siège social est établi Luchthavenlaan 20 à 1800 Vilvorde;

Madaus Pharma, société anonyme, dont le siège social est établi chaussée d'Alseberg 1001 à 1180 Bruxelles;

Medgenix Benelux, société anonyme, dont le siège social est établi Vliegveld 21 à 8560 Wevelgem;

Melisana, société anonyme, dont le siège social est établi avenue du Four à Briques 1 à 1140 Bruxelles;

Menarini Belgium, société anonyme, dont le siège social est établi avenue Eugène Demolder 128 à 1030 Bruxelles;

Merck-Belgolabo, société anonyme, dont le siège social est établi Brusselsesteenweg 288 à 3090 Overijse;

Merck Sharp & Dohme, société privée à responsabilité limitée de droit néerlandais, dont le siège social est établi Waarderweg 39 à 2003 PC Haarlem (Pays-Bas), et son siège d'opérations en Belgique, chaussée de Waterloo 1135 à 1180 Bruxelles;

Merrell Dow Belgium, société anonyme, dont le siège social est établi Prins Boudewijnlaan 41 à 2650 Edegem;

Norgine, société anonyme, dont le siège social est établi Minervastraat 6 à 1930 Zaventem;

Norwich Eaton, société anonyme, dont le siège social est établi rue Philippe-le-Bon 1 à 1040 Bruxelles;

Novo Nordisk Pharma, société anonyme, dont le siège social est établi avenue Charles-Quint 345 à 1080 Bruxelles, et actuellement Riverside Business Park, boulevard International 55 à 1070 Bruxelles;

Nycomed, société anonyme, dont le siège social est établi avenue de Meysse 113 à 1020 Bruxelles;

Organon belge, société anonyme, dont le siège social est établi avenue Marnix 13 à 1050 Bruxelles;

Pannoc Chemie, société anonyme, dont le siège social est établi Lammerdries 23 à 2250 Olen;

Pharmachemic, société anonyme, dont le siège social est établi Terbekehofdreef 41 à 2610 Wilrijk-Antwerpen;

Pharmacia (Belga), société anonyme, dont le siège social est établi rue de la Fusée 62 à 1130 Bruxelles;

Pharmethic, société anonyme, dont le siège social

est établi rue du Vivier 89-93 à 1040 Bruxelles;
Laboratoires Piette International, société anonyme, dont le siège social est établi rue de Grand-Bigard 128 à 1620 Drogenbos;

Produits Roche, société anonyme, dont le siège social est établi rue Dante 75 à 1070 Bruxelles;

Prosopa, société anonyme, dont le siège social est établi boulevard Brand Whitlock 156 à 1200 Bruxelles;

Rhone-Poulenc Pharma Belgique, société anonyme, dont le siège social est établi avenue Carton de Wiart 128 à 1090 Bruxelles;

Riker Benelux, société anonyme, dont le siège social est établi Nieuwe Nijverheidslaan 7 à 1831 MachelenDiegem;

Rorer, société anonyme, dont le siège social est établi place du Champ de Mars 2 à 1050 Bruxelles, et actuellement rue Carton de Wiart 128 à 1090 Bruxelles;

Roussel, société anonyme, dont le siège social est établi avenue Adolphe Lacomblé 59 à 1040 Bruxelles;

Sabe, société anonyme, dont le siège social est établi boulevard Industriel 31 à 1070 Bruxelles;

Sandoz, société anonyme, dont le siège social est établi chaussée de Haecht 226 à 1030 Bruxelles;

Sanico, société anonyme, dont le siège social est établi Industrieterrein 4 à 2300 Turnhout;

Sanofi-Labaz, société anonyme, dont le siège social est établi avenue de Béjar 1 à 1120 Bruxelles;

Schering Plough, société anonyme, dont le siège social est établi rue de Stalle 67 à 1180 Bruxelles;

Servier Benelux, société anonyme, dont le siège social est établi boulevard Emile Bockstael 93 à

1020 Bruxelles;

Sintesa, société anonyme, dont le siège social est établi chaussée d'Alseberg 1001 à 1180 Bruxelles;

Laboratoires S.M.B., société anonyme, dont le siège social est établi rue de la Pastorale 26-28 à 1080 Bruxelles;

Sopar, société anonyme, dont le siège social est établi rue Ducale 29 à 1000 Bruxelles;

Squibb, société anonyme, dont le siège social est établi chaussée de La Hulpe 150 à 1170 Bruxelles;

Stallergenes Benelux, société anonyme, dont le siège social est établi avenue des Noisetiers 7 à 1170 Bruxelles;

Synthelabo Benelux, société anonyme, dont le siège social est établi avenue de Schiphol 2 à 1140 Bruxelles;

Therabel Pharma, société anonyme, dont le siège social est établi chaussée d'Alseberg 1001 à 1180 Bruxelles;

Thylmer, société anonyme, dont le siège social est établi chaussée d'Alseberg 1001 à 1180 Bruxelles;

Laboratoires pharmaceutiques Trenker, société anonyme, dont le siège social est établi avenue Dolez 480 à 1180 Bruxelles;

Triosol, société anonyme, dont le siège social est établi avenue Louise 251 à 1050 Bruxelles;

Unda, société anonyme, dont le siège social est établi avenue Jules Bordet 118 à 1140 Bruxelles;

Union pharmaceutique belge - Unipebe, société de personnes à responsabilité limitée, dont le siège social est établi Parc industriel de la vallée du Hain, rue de l'Industrie 11 à 1420 Braine-l'Alleud;

Upsamedica, société anonyme, dont le siège social est établi Centre International Rogier, Passage International 6 à 1210 Bruxelles;

Warner-Lambert (Belgium), société anonyme, dont le siège social est établi Rijksweg 28 à 2880 Bornem;

Wellcome, société anonyme, dont le siège social est établi Industriezone III à 9300 Alost;

Will-Pharma, société anonyme, dont le siège social est établi rue Joseph Stallaert 2 à 1060 Bruxelles;

Laboratoires Zyma-Galen, société anonyme, dont le siège social est établi rue De Wand 211-213 à 1020 Bruxelles,

Laboratoires Delagrangé, société anonyme, dont le siège social est établi Erasmus Business Park, Helle-straat 45A à 1170 Bruxelles, ayant élu domicile au cabinet de Me Luc VANAVERBEKE, avocat, rue Bréderode 13A à 1000 Bruxelles;

Wyeth, société anonyme, dont le siège social est établi chaussée de La Hulpe 150 à 1170 Bruxelles, ayant élu domicile au cabinet de Me Luc VANAVERBEKE, avocat, rue Bréderode 13A à 1000 Bruxelles;

Nicholas Laboratories, société anonyme, dont le siège social est établi rue Uyttenhove 45-47 à 1090 Bruxelles, ayant élu domicile au cabinet de Me Paul DEVRIENDT, avocat, avenue L. Fischer 9 à 1860 Meise.

Par une requête du 31 mai 1990 transmise à la Cour par lettre recommandée à la poste le 7 juin 1990, Knoll Belgium, société anonyme, dont le siège social est établi avenue Hamoir 14 à 1180 Uccle, ayant fait élection de domicile au cabinet de Me Ignace MAES et Me Peter BOGAERT, avocats, boulevard du Régent 40 à 1000 Bruxelles, demande l'annulation des articles 32 à 34 de la loi-programme du 22 décembre 1989 précités.

Par une requête du 14 juin 1990 transmise à la Cour par lettre recommandée à la poste le même jour, Schering, société anonyme, dont le siège social est établi J.E. Mommaertsiaan 14 à 1831 Machelen (Diegem), ayant fait élection de domicile au cabinet de Mes PUTZEYS, GEHLEN et LEURQUIN, avocats, rue Saint-Bernard 98 à 1060 Bruxelles, demande l'annulation des dispositions légales précitées.

Ces affaires sont respectivement inscrites au rôle sous les numéros 193, 194 et 196.

Les normes attaquées ont été publiées au Moniteur belge du 30 décembre 1989. Des errata relatifs à ces normes ont été publiés au Moniteur belge du 4 avril 1990.

II. LA PROCEDURE

Dans l'affaire inscrite au rôle sous le numéro 193

Le président en exercice a désigné les juges du siège conformément à l'article 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage par ordonnance du 16 mai 1990.

Les juges-rapporteurs M. MELCHIOR et K. BLANCKAERT ont estimé n'y avoir lieu en l'espèce à application des articles 71 et suivants de la loi

spéciale précitée, organique de la Cour.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au Moniteur belge du 12 juin 1990.

En application de l'article 76, § 4, de la loi organique, le recours a été notifié par lettres recommandées à la poste le 11 juin 1990 remises aux destinataires les 12 et 14 juin 1990.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 27 juillet 1990.

Copie de ce mémoire a été transmise conformément à l'article 89 de la loi organique par lettres recommandées à la poste le 11 septembre 1990 remises aux destinataires les 12, 13, 14, 17 et 18 septembre 1990.

Les requérantes ont introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 12 octobre 1990.

Par suite de l'accession du président J. SAROT à l'éméritat et de l'accession du juge I. PETRY à la présidence, le juge P. MARTENS a été désigné par ordonnance du 16 janvier 1991 pour compléter le siège.

Dans l'affaire inscrite au rôle sous le numéro 194

Le président en exercice a désigné les juges du siège conformément à l'article 59 de la loi

spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage par ordonnance du 8 juin 1990.

Les juges-rapporteurs L. FRANCOIS et H. BOEL ont estimé n'y avoir lieu en l'espèce à application des articles 71 et suivants de la loi spéciale précitée, organique de la Cour.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au Moniteur belge du 13 juillet 1990.

En application de l'article 76, § 4, de la loi organique, le recours a été notifié par lettres recommandées à la poste le 12 juillet 1990 remises aux destinataires le 13 juillet 1990.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 22 août 1990.

Copie de ce mémoire a été transmise conformément à l'article 89 de la loi organique par lettre recommandée à la poste le 11 septembre 1990 remise à la destinataire le 12 septembre 1990.

Dans l'affaire inscrite au rôle sous le numéro 196

Le président en exercice a désigné les juges du siège conformément à l'article 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage par ordonnance du 15 juin 1990.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi

organique a été publié au Moniteur belge du 13 juillet 1990.

En application de l'article 76, § 4, de la loi organique, le recours a été notifié par lettres recommandées à la poste le 12 juillet 1990 remises aux destinataires le 13 juillet 1990.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 22 août 1990.

Copie de ce mémoire a été transmise conformément à l'article 89 de la loi organique par lettre recommandée à la poste le 11 septembre 1990 remise à la destinataire le 13 septembre 1990.

La requérante a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 15 octobre 1990.

Dans les affaires inscrites au rôle sous les numéros 193, 194 et 196

Par ordonnance du 24 janvier 1991, la Cour réunie en séance plénière a joint les affaires n^{os} 193, 194 et 196.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties par lettres recommandées à la poste le 6 juin 1991.

Conformément à l'article 100 de la loi organique, les affaires jointes sont examinées par le siège saisi le premier, et les rapporteurs sont ceux qui, conformément à l'article 68, sont désignés pour la première affaire.

Par ordonnances du 25 octobre 1990 et du 30 avril

1991, la Cour a prorogé le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu, respectivement jusqu'au 15 mai 1991 et jusqu'au 15 novembre 1991.

Par ordonnance du 5 juin 1991, la Cour a décidé que l'affaire est en état et a fixé l'audience au 27 juin 1991 à 14 h 30.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties, et celles-ci et leurs avocats ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées à la poste le 6 juin 1991 remises aux destinataires les 7, 10, 11 et 14 juin 1991.

A l'audience du 27 juin 1991 :

- ont comparu :

Me L. VANAVERBEKE, avocat du barreau de Bruxelles, pour les sociétés Laboratoires Delagrangé et Wyeth;

Me P. DEVRIENDT, avocat du barreau de Bruxelles, pour la société Nicholas Laboratories;

Me I. MAES et Me P. BOGAERT, avocats du barreau de Bruxelles, pour la société Knoll Belgium;

Me R. VANDER ELST et Me X. LEURQUIN, avocats du barreau de Bruxelles, pour les autres sociétés requérantes;

Me P. LEGROS, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres, rue de la Loi 16 à 1000 Bruxelles;

- les juges M. MELCHIOR et K. BLANCKAERT ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux dispositions des articles 62 et suivants de la loi organique du 6 janvier 1989 relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. OBJET DE LA LEGISLATION ENTREPRISE

L'article 32 entrepris complète l'article 121 de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité. Ledit article 121 énumère les ressources de l'assurance maladie-invalidité. Au moment de l'entrée en vigueur des dispositions contestées, ces ressources étaient au nombre de seize; l'article 32 attaqué y en a ajouté deux nouvelles, l'une définitive, l'autre limitée à l'année 1990.

La première ressource nouvelle est celle prévue par l'article 121, 17°, nouveau. Cette disposition instaure, à charge des industries pharmaceutiques, une redevance sur les médicaments remboursables par l'assurance maladie-invalidité pour autant que le chiffre d'affaires de ces médicaments excède 2,5 millions de francs. Les préparations magistrales ne sont pas soumises à cette redevance. Pour 1990, le montant de la redevance est de 60.000 francs par type de présentation.

La seconde ressource nouvelle de l'assurance maladie-invalidité est prévue par l'article 121, 18°, nouveau. Elle consiste en une cotisation sur le chiffre d'affaires réalisé sur le marché belge en 1988 par les médicaments dont la mise sur le marché a été autorisée. Tout comme la redevance, elle ne concerne pas les préparations magistrales.

La cotisation n'est prévue que pour la seule année 1990. Son montant est fixé à 1,25 p.c. pour les produits pharmaceutiques non remboursables et à 2,5 p.c. pour les produits remboursables.

La redevance et la cotisation doivent être versées à l'institut national d'assurance maladie-invalidité.

L'article 33 dont l'annulation est demandée par voie de conséquence, affecte le produit des deux nouvelles ressources au secteur des soins de santé.

Enfin, l'article 34, dont l'annulation n'est également demandée que par voie de conséquence, fixe au 1er janvier 1990 l'entrée en vigueur des articles 32 et 33.

IV. EN DROIT

- A.1. Les requérantes invoquent un moyen unique que les trois requêtes formulent en des termes identiques.

Le moyen est pris de la violation des articles 6 et 6bis de la Constitution. Il comporte huit branches, les six premières sont développées à titre principal et les deux autres sont développées à titre subsidiaire.

Première branche

- A.2.1. Dans la première branche du moyen, les requérantes font grief à l'article 32 d'instaurer, dans le but, affirment-elles, de réduire la progression des dépenses en matière de fournitures pharmaceutiques et le volume des médicaments consommés, une redevance annuelle sur les spécialités pharmaceutiques et les médicaments génériques mise à charge des firmes pharmaceutiques qui en obtiennent ou en ont obtenu l'admission au remboursement de l'I.N.A.M.I., en excluant de la sorte de la contribution notamment les médecins prescripteurs, les pharmaciens et les acheteurs des médicaments dont le comportement constituerait le facteur déterminant de la consommation des produits pharmaceutiques.

- A.2.2.1. Préalablement à la discussion des différentes branches du moyen, le Conseil des ministres développe, dans son mémoire, une réfutation visant l'ensemble du moyen.

Pour le Conseil des ministres, il serait évident que la terminologie utilisée à l'article 32 n'aurait qu'un but pratique, celui de distinguer le prélèvement

effectué sur base de l'article 121, 17°, nouveau, de la loi de 1963 - qualifié de "redevance" - du prélèvement effectué en vertu de l'article 121, 18°, nouveau - qualifié de "cotisation" -. Il ne ferait toutefois pas de doute que les deux prélèvements seraient des impôts. A supposer qu'il y ait une violation du principe d'égalité en matière fiscale, il conviendrait d'appliquer la disposition constitutionnelle qui, dans la matière considérée, établit ce principe, en l'occurrence l'article 112 de la Constitution. Plus précisément, le Conseil des ministres fait valoir que l'égalité devant l'impôt ferait l'objet d'un régime particulier et que si les articles 6 et 6bis étaient suffisants pour établir ce principe, le Constituant n'aurait pas énoncé la règle de l'article 112 de la Constitution qui, dans cette hypothèse, serait parfaitement inutile.

Le moyen, en ce qu'il se fonde sur des dispositions inapplicables en l'espèce - les articles 6 et 6bis de la Constitution -, manquerait en droit. S'il fallait l'interpréter comme pris, en réalité, de la violation de l'article 112 de la Constitution, la Cour devrait alors se déclarer sans compétence pour en connaître.

- A.2.2.2. Dans leur mémoire en réponse, les requérantes affirment que la thèse du Conseil des ministres ne saurait être admise pour la raison que l'article 6 de la Constitution aurait une portée générale, qui dominerait l'ensemble du droit interne, en ce compris le domaine fiscal, à propos duquel l'article 112 de la Constitution ne ferait que répéter les exigences.

A.2.3. Quant à la première branche du moyen, le Conseil des ministres soutient que les requérantes ne produiraient aucun élément de nature à démontrer que les médecins prescripteurs, les pharmaciens et les consommateurs seraient à l'origine de la surconsommation actuelle des produits pharmaceutiques.

L'accroissement constant de la consommation des médicaments résulterait essentiellement des pratiques commerciales des délégués des sociétés pharmaceutiques auprès des médecins prescripteurs.

Dix p.c. de la structure du prix des médicaments, soit quatre milliards de francs, seraient affectés directement à leur promotion commerciale.

Selon le Conseil des ministres, le législateur pouvait, sans contrevenir aux articles 6 et 6bis de la Constitution, prendre en compte cette situation particulière pour mettre à charge des firmes pharmaceutiques, à l'exclusion des autres catégories intéressées, les prélèvements litigieux. Ceux-ci devraient servir à financer le fonctionnement d'un service spécial institué au sein de l'I.N.A.M.I. pour lutter contre la prescription, la facturation et la consommation trop importantes de médicaments.

Enfin, le Conseil des ministres fait valoir que les médecins et les pharmaciens seraient soumis, à l'inverse des sociétés pharmaceutiques, à des règles déontologiques qui prévoient des sanctions sévères en cas de prescription ou de délivrance abusives de médicament. Il rappelle, à ce sujet, que le Conseil d'Etat, dans son arrêt n° 33.398 du 10 novembre 1989, a jugé qu'"il n'est pas interdit

de présumer que le souci de la santé publique est plus grand chez les dispensateurs de soins tenus par des règles déontologiques que chez ceux qui se sont bornés à investir des capitaux dans un espoir, d'ailleurs légitime, de rentabilité".

A.2.4. Dans leur mémoire en réponse, les requérantes considèrent que le Conseil des ministres tenterait de renverser la charge de la preuve de deux faits, à savoir, premièrement, qu'il existerait une surconsommation de médicaments, et, secondement, que celle-ci serait due uniquement ou, en tout cas, essentiellement aux sociétés pharmaceutiques et aux pratiques des délégués médicaux.

A l'estime des requérantes, les données statistiques seraient insuffisantes pour affirmer qu'il y aurait en Belgique une surconsommation de médicaments. Quant à l'action des délégués médicaux, elle aurait pour effet de déplacer la prescription d'une spécialité pharmaceutique au profit d'une autre et non pas d'augmenter la consommation des médicaments.

En tout état de cause, il serait inexact d'affirmer que seuls les médecins et les pharmaciens seraient susceptibles de subir des sanctions à l'occasion de prescription ou de vente abusives d'un médicament. A cet égard, les requérantes citent les articles 10 et 16 de la loi du 25 mars 1964 sur les médicaments ainsi que l'article 18, § 2, de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'art de guérir, à l'exercice des professions qui s'y rattachent et aux commissions médicales. Ces dispositions visent expressément les sociétés pharmaceutiques. En outre, les sociétés pharmaceutiques

requérantes seraient toutes membres de l'a.s.b.l. Association générale de l'industrie du médicament, première requérante, qui a élaboré un code de déontologie que ses membres respectent.

Selon les requérantes, le législateur aurait levé un impôt déguisé sur les seules sociétés productrices de médicaments alors que ceux qui ont le pouvoir de décision sur l'achat desdits médicaments ne seraient pas soumis à un même traitement ou à un traitement similaire. Même s'il fallait considérer que les sociétés pharmaceutiques participent indirectement à l'augmentation de la consommation de médicaments, encore serait-il nécessaire, pour respecter le prescrit des articles 6 et 6bis de la Constitution, qu'elles soient à tout le moins traitées également et non pas de manière discriminatoire par rapport aux autres acteurs de santé qui participent directement à la consommation des médicaments.

Deuxième branche

- A.3.1. Dans la deuxième branche du moyen, les requérantes reprochent à l'article 32 de ne pas soumettre les préparations magistrales à la redevance annuelle alors que le but de la redevance serait de réduire la progression des dépenses en matière de fournitures pharmaceutiques et le volume des médicaments consommés.
- A.3.2. Dans son mémoire, le Conseil des ministres fait observer que les préparations magistrales effectuées directement par les pharmaciens d'officine ne contribueraient en aucune manière à la surconsommation, lesdites préparations sortant

complètement du circuit commercial des sociétés pharmaceutiques. Médecins et pharmaciens ne subiraient à leur sujet aucun comportement commercial susceptible de les influencer.

Le Conseil des ministres ajoute que la déontologie des pharmaciens leur interdirait toute publicité pour leurs préparations.

De l'avis du Conseil des ministres, la soumission des préparations magistrales au prélèvement litigieux sortirait complètement de l'objectif poursuivi par le législateur et ne serait nullement de nature à lutter contre la surconsommation des médicaments.

- A.3.3. Dans leur mémoire en réponse, les requérantes rappellent que l'objectif de la loi serait de lutter contre la progression des médicaments consommés.

Les préparations magistrales étant des médicaments consommés, le législateur n'avait pas, selon les requérantes, à distinguer entre les différents médicaments consommés eu égard à son objectif de politique de santé, qui serait général et qui devrait viser tous les médicaments consommés.

Troisième branche

- A.4.1. Dans la troisième branche du moyen, les requérantes font à la cotisation sur le chiffre d'affaires le même grief que celui formulé dans la première branche à l'encontre de la redevance, à savoir que la cotisation ne serait applicable qu'aux sociétés pharmaceutiques alors que ceux dont le comportement constituerait le facteur

déterminant de la consommation de produits pharmaceutiques - les médecins, les pharmaciens et les acheteurs de médicaments - ne seraient pas concernés par la cotisation.

- A.4.2. Dans son mémoire, le Conseil des ministres renvoie à l'argumentation qu'il a développée pour rencontrer la première branche du moyen.

Il ajoute que l'intention du législateur, en adoptant cette mesure particulière, aurait été de contraindre les sociétés pharmaceutiques à comprimer la part de leur budget destinée à la promotion des médicaments. Cette mesure s'appuyerait sur deux constatations :

d'une part, les démarches des délégués médicaux auprès des médecins prescripteurs constitueraient un facteur déterminant de la surconsommation et, d'autre part, le budget publicitaire, sensu lato, des firmes pharmaceutiques serait le seul poste important qui soit aisément compressible.

- A.4.3. Dans leur mémoire en réponse, les requérantes contestent que l'intention du législateur, en adoptant la mesure litigieuse, ait été de contraindre les sociétés pharmaceutiques à comprimer leur budget de promotion des médicaments. Le législateur aurait envisagé la cotisation comme une mesure qui s'inscrit dans le cadre de la politique de santé tendant à diminuer la progression des volumes de médicaments consommés.

Quatrième branche

- A.5.1. Dans la quatrième branche du moyen, les requérantes émettent, à propos de la cotisation,

la même critique que celle émise dans la deuxième branche à propos de la redevance, à savoir de ne pas viser les préparations magistrales.

A.5.2. Dans son mémoire, le Conseil des ministres affirme que cette branche devrait être rejetée pour les mêmes raisons que celles qui devraient conduire au rejet de la deuxième branche.

A.5.3. Les requérantes rappellent dans leur mémoire en réponse qu'il n'y aurait aucune justification en rapport avec la consommation des médicaments - objectif du législateur - pour distinguer entre les différents médicaments consommés.

Cinquième branche

A.6.1. Dans la cinquième branche du moyen, les requérantes critiquent le fait que la cotisation sur le chiffre d'affaires s'applique également aux produits pharmaceutiques qui ne sont pas repris dans la nomenclature visée à l'article 24 de la loi de 1963, c'est-à-dire aux médicaments non remboursables, alors que, compte tenu du but et des effets de la mesure prise, les médicaments remboursés et ceux qui ne le sont pas devraient être considérés comme étant essentiellement différents et, partant, ne pourraient être traités de manière identique par le législateur.

A.6.2. Pour le Conseil des ministres, l'affirmation selon laquelle deux situations différentes seraient traitées de façon identique ne serait pas exacte en fait, la cotisation litigieuse étant de 2,5 p.c. sur le chiffre d'affaires des médicaments

remboursables et de 1,25 p.c. du chiffre d'affaires des médicaments non remboursables.

Il fait valoir que si les médicaments non remboursables ont également été pris en compte, mais dans une moindre mesure, ce serait parce qu'ils contribueraient indirectement à l'accroissement des dépenses de l'assurance maladie-invalidité. Ainsi, une consommation excessive d'antidouleurs pourrait-elle provoquer des affections dont le traitement serait particulièrement coûteux pour l'assurance maladie-invalidité.

Le Conseil des ministres ajoute que la redevance prévue à l'article 121, 17°, nouveau, ne concernerait pas les médicaments non remboursables, à l'inverse de la cotisation instaurée par l'article 121, 18°, nouveau, en raison de l'affectation spéciale de ladite redevance au fonctionnement d'un service constitué au sein de l'I.N.A.M.I. A son avis, il serait normal qu'un tel service soit financé uniquement par des prélèvements effectués sur des produits remboursables par l'assurance maladie-invalidité.

A.6.3. Dans leur mémoire en réponse, les requérantes affirment que la discrimination consisterait tout autant à appliquer un régime identique à des situations différentes qu'à appliquer un régime différent à des situations identiques.

Elles font observer que la loi entreprise soumettrait à la cotisation les "médicaments remboursés" et les "médicaments non remboursés" et que ces notions seraient différentes de celles "médicaments remboursables" et "médicaments non

remboursables" qu'un faux erratum aurait introduit dans le texte de la loi.

Selon les requérantes, seuls les médicaments remboursés seraient de nature à grever le budget de l'I.N.A.M.I. La demi-mesure consistant à imposer à moitié les médicaments non remboursés serait précisément la mesure inconstitutionnelle parce que, tout en admettant l'exigence d'une distinction, elle n'en tirerait pas la seule conséquence possible, à savoir l'absence d'imposition sur les médicaments non remboursés.

La situation évoquée par le Conseil des ministres - la consommation excessive de médicaments non remboursés qui conduit à des dépenses importantes pour l'assurance maladie-invalidité - ne se serait rencontrée que pour un seul médicament, par la suite retiré du marché. Si d'autres cas venaient à se présenter, c'est par un retrait immédiat qu'il y aurait lieu d'apporter la réponse adéquate.

Enfin, à supposer que les médicaments non remboursés puissent exercer une influence indirecte sur le budget de l'I.N.A.M.I., le même raisonnement aurait dû être tenu et à l'égard de la redevance et à l'égard de la cotisation.

Sixième branche

- A.7.1. Dans la sixième branche du moyen, les requérantes reprochent à l'article 32 d'établir une cotisation dont le montant n'est pas uniforme pour tous les produits pharmaceutiques.

A.7.2. Le Conseil des ministres fait valoir que la différence entre les pourcentages proviendrait du fait que les médicaments remboursables auraient une influence immédiate sur le budget de l'assurance maladie-invalidité, alors que les médicaments non remboursables pourraient avoir une influence médiate, ainsi que le Conseil des ministres l'a déjà exposé à l'occasion de la discussion de la cinquième branche. En outre, la branche se trouverait en contradiction avec la précédente.

A.7.3. Dans leur mémoire en réponse, les requérantes soutiennent que la branche ne serait pas contradictoire mais alternative à la précédente. Si la Cour admettait la licéité d'un impôt sur le chiffre d'affaires des médicaments non remboursés, serait alors et de toute manière discriminatoire le fait que tous les médicaments ne seraient pas soumis à un seul taux d'imposition.

Septième et huitième branches

A.8.1. Les septième et huitième branches du moyen sont identiques, sous la réserve que l'une est dirigée contre la redevance et l'autre contre la cotisation.

Les requérantes y soutiennent que la redevance et la cotisation ne pourraient manifestement avoir aucune répercussion sur la consommation des produits pharmaceutiques ni sur les dépenses en matière de fournitures pharmaceutiques, les

mesures étant ainsi privées de tout rapport et a fortiori d'un rapport de proportionnalité avec le but qu'elles prétendent poursuivre.

A.8.2. Selon le Conseil des ministres, ces branches seraient susceptibles de deux interprétations. Soit elles feraient double emploi avec les griefs articulés en ordre principal, en particulier aux termes des première et troisième branches, soit, si l'on voulait leur donner un effet autonome et utile, il faudrait alors en déduire qu'elles constitueraient une critique de l'opportunité de la loi, indépendamment de toute violation des articles 6 et 6bis de la Constitution. A cet égard, le Conseil des ministres renvoie à l'arrêt n° 23/89 du 13 octobre 1989 et plus particulièrement à son considérant B.2.7.

A.8.3. Dans leur mémoire en réponse, les requérantes précisent que les mesures attaquées ne seraient pas en rapport avec le but du législateur aux motifs que la prescription du médicament dépendrait du seul médecin prescripteur, que la consommation du médicament dépendrait du seul consommateur, que la facturation des médicaments dépendrait des seuls pharmaciens ou à tout le moins des seuls médecins prescripteurs, pharmaciens et acheteurs, que l'imposition du chiffre d'affaires des sociétés pharmaceutiques ne pourrait avoir d'autre effet que de diminuer leurs bénéfices sans pour

autant, nécessairement et corrélativement, diminuer la consommation des médicaments.

Les mesures attaquées ne seraient pas en rapport raisonnable de proportionnalité avec le but puisque, même s'il fallait considérer que les sociétés pharmaceutiques peuvent avoir une

influence sur la consommation macro-économique des médicaments et pour autant que l'impôt soit la mesure en rapport avec le but du législateur, il faudrait admettre que les sociétés pharmaceutiques ne pourraient avoir qu'une influence médiata tandis que les médecins prescripteurs, les pharmaciens et les consommateurs auraient manifestement une influence immédiate et déterminante sur la consommation des médicaments. Pour respecter le rapport raisonnable de proportionnalité, la mesure devrait d'abord et avant tout être imposée aux médecins prescripteurs, aux pharmaciens d'officine et aux consommateurs.

- B -

Sur l'ensemble du moyen

- B.1.1. Selon le Conseil des ministres, le recours dénoncerait en réalité une violation de l'article 112 de la Constitution. La Cour devrait se déclarer incompétente puisque, d'évidence, le débat se situerait en dehors des cas prévus par l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 dans lesquels la compétence d'annulation de la Cour trouve à s'exercer.
- B.1.2. Les articles 6 et 6bis de la Constitution ont une portée générale. Ils interdisent toute discrimination, quelle que soit son origine : les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination sont applicables à l'égard de tous les droits et de toutes les libertés reconnus aux Belges.

La Cour est compétente pour connaître du moyen.

- B.2.1. Pour les requérantes, les sociétés pharmaceutiques

seraient discriminées par rapport aux médecins prescripteurs, pharmaciens d'officine et consommateurs puisque l'objectif avoué du législateur serait de faire diminuer, par les cotisations sociales litigieuses, la consommation des médicaments alors que des quatre intervenants dans cette consommation, les sociétés pharmaceutiques n'auraient aucune influence -ou auraient une influence négligeable - sur le volume de la consommation, tout en étant les seules à supporter lesdites cotisations.

B.2.2. Les articles entrepris font partie d'une loi-programme et participent à la concrétisation d'une politique budgétaire; ils ont pour objet d'instaurer, à charge des entreprises pharmaceutiques, une redevance et une cotisation qui se trouvent affectées, par le législateur lui-même, au financement du secteur des soins de santé de l'assurance maladie-invalidité.

L'objectif premier des articles entrepris est de procurer des ressources nouvelles à l'assurance maladie-invalidité. Sans doute, à l'occasion du vote de la loi, le Gouvernement a-t-il exprimé l'intention de mettre un frein, par les cotisation et redevance qu'il proposait d'instaurer, à la surconsommation des médicaments. Ceci ne signifie nullement que le législateur ait ignoré l'aspect essentiellement financier des mesures qu'il prenait ou qu'il ait entendu faire passer cet aspect au second plan.

L'insertion des nouvelles cotisations dans l'article 121 de la loi du 9 août 1963, le caractère définitif

donné dès la loi entreprise à la redevance, la création des cotisations par une loi-programme et les termes mêmes de la loi montrent que l'objectif financier a été déterminant.

B.2.3. L'article 32 de la loi-programme vise à imposer aux entreprises pharmaceutiques de contribuer d'une manière spécifique au financement de l'assurance maladie-invalidité.

Il appartient au législateur, lorsqu'il a en vue d'assurer de nouvelles sources de financement à l'assurance maladie-invalidité, d'apprécier dans quelle mesure il est opportun de mettre à charge des différentes catégories de personnes qui participent à la consommation de médicaments l'obligation de contribuer à ce financement et de décider de n'y soumettre qu'une de ces catégories, en l'espèce les producteurs de médicaments, producteurs dont le chiffre d'affaires est en relation étroite avec les dépenses supportées par l'assurance maladie-invalidité.

Ce faisant, le législateur ne peut cependant méconnaître la portée des articles 6 et 6bis de la Constitution en traitant les producteurs de médicaments de façon discriminatoire par rapport à des catégories de personnes qui leur seraient comparables.

En l'espèce, considérées sous l'angle de l'objectif de financement de l'assurance maladie-invalidité poursuivi par les dispositions attaquées, les différentes catégories de personnes participant à la consommation des médicaments - médecins prescripteurs, pharmaciens, consommateurs et producteurs de médicaments - ne

constituent pas des catégories comparables. Par

conséquent, les dispositions attaquées ne peuvent, sous ce rapport, violer les articles 6 et 6bis de la Constitution.

B.2.4. La différence de traitement établie entre producteurs selon qu'ils sont pharmaciens d'officine livrant des préparations magistrales ou producteurs industriels de médicaments est compatible avec le principe d'égalité. En effet, les conditions de production, de commercialisation, de publicité que connaissent ces deux catégories de producteurs de médicaments sont profondément différentes et peuvent justifier de façon objective la différence de traitement critiquée.

B.2.5. Le législateur est également resté dans les limites de sa marge d'appréciation lorsqu'il a mis à charge des entreprises pharmaceutiques une redevance sur les médicaments remboursables par l'assurance maladie-invalidité dans les conditions qu'il a déterminées.

Il en va de même en ce qui concerne la cotisation sur le chiffre d'affaires réalisé en 1988 sur le marché belge bien que cette cotisation s'applique tant aux médicaments remboursables qu'aux médicaments non remboursables. Dès lors qu'il vise essentiellement à procurer des ressources nouvelles à l'assurance maladie-invalidité, le législateur peut calculer la cotisation sur les deux catégories de médicaments. Il a d'ailleurs tenu compte de la différence existant entre ces deux catégories en fixant la cotisation à un montant moins élevé pour les médicaments non

remboursables.

B.3. L'article 32 de la loi-programme du 22 décembre 1989 étant conforme aux exigences des articles 6 et 6bis de

la Constitution, les articles 33 et 34 de ladite loi, dont l'annulation était demandée par voie de conséquence, résistent également au contrôle de constitutionnalité.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR

Rejette les recours en annulation des articles 32 à 34 de la loi-programme du 22 décembre 1989.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 10 octobre 1991.

Le greffier,
président,

Le

H. VAN DER ZWALMEN

I. PETRY