

Numéro du rôle : 1262
Arrêt n° 9/99 du 28 janvier 1999

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'article 8, 1°, de la loi du 26 juin 1997 « portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, et de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité », en ce qu'il confirme l'arrêté royal du 4 février 1997 « portant fixation pour l'année 1997 d'une cotisation sur le chiffre d'affaires de certains produits pharmaceutiques en application de l'article 3, § 1er, 2° et 4°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne », introduit par la société de droit néerlandais « Merck Sharp & Dohme BV ».

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges P. Martens, G. De Baets, E. Cerexhe, A. Arts et R. Henneuse, assistée du référendaire faisant fonction de greffier R. Moerenhout, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*
* *

I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 23 décembre 1997 et parvenue au greffe le 24 décembre 1997, la société de droit néerlandais « Merck Sharp & Dohme BV », dont le siège social est établi à Haarlem (Pays-Bas), Waarderweg 39, et dont le siège d'opérations en Belgique est établi à 1180 Bruxelles, chaussée de Waterloo 1135, a introduit un recours en annulation de l'article 8, 1^o, de la loi du 26 juin 1997 « portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, et de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité » (publiée au *Moniteur belge* du 28 juin 1997), en ce qu'il confirme l'arrêté royal du 4 février 1997 « portant fixation pour l'année 1997 d'une cotisation sur le chiffre d'affaires de certains produits pharmaceutiques en application de l'article 3, § 1er, 2^o et 4^o, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne ».

II. *La procédure*

Par ordonnance du 24 décembre 1997, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 9 février 1998.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 12 février 1998.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire, par lettre recommandée à la poste le 27 mars 1998.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 20 avril 1998.

La partie requérante a introduit un mémoire en réponse, par lettre recommandée à la poste le 15 mai 1998.

Par ordonnances du 27 mai 1998 et du 26 novembre 1998, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 23 décembre 1998 et 23 juin 1999 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Le Conseil des ministres a fait parvenir à la Cour, le 26 juin 1998, un « mémoire en réplique » qui est rejeté des débats, un tel document n'étant pas prévu par la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Par ordonnance du 23 septembre 1998, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 4 novembre 1998.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 24 septembre 1998.

A l'audience publique du 4 novembre 1998 :

- ont comparu :

. Me X. Leurquin, avocat au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante;

. Me J. Vanden Eynde et Me J.-M. Wolter, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs P. Martens et G. De Baets ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

III. *En droit*

- A -

Premier moyen

Position de la requérante

A.1.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 160 de la Constitution, le principe de la séparation des pouvoirs et l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme,

« En ce que l'arrêté royal attaqué du 4 février 1997 et l'article 8, 1°, de la loi de confirmation du 26 juin 1997 qui s'en approprie le contenu sont irréguliers pour le motif que l'arrêté royal précité ne peut trouver de fondement ni dans l'article 3, § 1er, 2° et 4°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, ni dans l'article 10, 4°, de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, ce qui implique que ledit arrêté royal ne peut pas être considéré, ni comme pris en vertu de la première loi du 26 juillet 1996, au sens de son article 6, § 2, alinéa 2, ni comme un arrêté pris en exécution de la seconde loi

du 26 juillet 1996, au sens de son article 51, § 1er, en manière telle que la loi de confirmation du 26 juin 1997 n'est ni une de ces lois visées à l'article 6, § 2, alinéa 2, de la première loi du 26 juillet 1996, ni une loi visée à l'article 51, § 1er, de la seconde loi du 26 juillet 1996, ce qui conduit à devoir considérer que l'objet de la loi de confirmation du 26 juin 1997 ne peut être que de donner de manière rétroactive un fondement légal à l'arrêté royal du 4 février 1997, qui en était totalement dépourvu, à un moment où, par ailleurs, ledit arrêté royal était l'objet d'un litige contestant sa légalité, pendant devant la section d'administration du Conseil d'Etat et introduit par la présente requérante ».

Position du Conseil des ministres

A.1.2. L'absence de référence à la loi en exécution de laquelle est pris un arrêté royal, de même que l'erreur d'une telle référence, n'est pas une condition de la légalité de celui-ci. La section de législation du Conseil d'Etat n'a pas critiqué le fondement invoqué, qui est l'article 3, § 1er, 2° et 4°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, ce qui n'implique pas que l'arrêté ne puisse avoir un autre fondement, à savoir l'article 10, 4°, de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions.

L'arrêté royal ne devait pas être confirmé avant le 31 décembre 1996 mais avant le 30 avril 1997, conformément à l'article 51 de cette dernière loi.

La disposition attaquée avait bien pour effet de confirmer, dans le délai légal, l'arrêté royal du 4 février 1997, et non de lui donner rétroactivement un fondement légal dont il aurait été dépourvu. Il s'agit donc bien d'une confirmation et non d'une validation, et il convient d'appliquer la jurisprudence de l'arrêt n° 49/95.

Réponse de la requérante

A.1.3. La confirmation inscrite dans une loi d'habilitation ne peut viser que les arrêtés royaux portés dans le respect des conditions de fond et de formes prescrites par la loi d'habilitation, ainsi que par les lois qui doivent être combinées avec elle. Elle ne peut couvrir les irrégularités d'un arrêté royal qui ne respecterait pas les limitations de matières et de temps imposées par les mêmes lois.

En l'espèce, il a été démontré que l'arrêté royal du 4 février 1997 était dépourvu de fondement légal. La loi du 26 juin 1997 ne peut donc avoir pour seul objet et pour seul effet que de donner rétroactivement force de loi à un arrêté royal illégal, attaqué devant le Conseil d'Etat. Cet arrêté est d'ailleurs affecté d'autres illégalités : non-respect de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale; violation de l'article 3bis des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973. Il s'agit donc bien d'une validation législative, qui ne peut être admise, parce qu'aucune circonstance particulière ne la justifie.

Les autres moyens sont pris, à titre subsidiaire, pour le cas où il serait jugé que l'arrêté royal du 4 février 1997 peut théoriquement trouver un fondement légal dans la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions.

Deuxième moyen

Position de la requérante

A.2.1. Le moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 160 de la Constitution, le principe de la séparation des pouvoirs et l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme,

« En ce que l'arrêté royal attaqué du 4 février 1997 et sa loi de confirmation du 26 juin 1997 qui s'en approprie le contenu sont irréguliers pour le motif que ledit arrêté royal se borne, sans justifications apparentes, déclarées ou admissibles, à imposer, pour 1997, aux firmes pharmaceutiques ayant réalisé pour les médicaments remboursables un chiffre d'affaires en 1996 sur le marché belge, une "cotisation" égale à 1 p.c. de ce chiffre d'affaires, tout en s'abstenant d'exiger, pour la même année, une quelconque contribution, d'une part, des pharmaciens tenant officine ouverte au public ainsi que des médecins autorisés à tenir un dépôt de médicaments et, d'autre part, des grossistes répartiteurs en médicaments agréés, bien que ces trois catégories de personnes soient explicitement visées par l'article 10, 4°, de la loi précitée du 26 juillet 1996, imposant de la sorte aux firmes pharmaceutiques une obligation discriminatoire, ce qui implique que l'arrêté royal du 4 février 1997 ne peut être considéré comme pris en vertu de la loi du 26 juillet 1996, pour la raison que l'habilitation qu'elle contient doit être présumée conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution, en manière telle que la loi de confirmation du 26 juin 1997 ne saurait être regardée comme une des lois visées à l'article 51, § 1er, de la loi du 26 juillet 1996, ce qui amène à devoir considérer que l'objet de la loi de confirmation du 26 juin 1997 consiste à couvrir rétroactivement l'inconstitutionnalité, au demeurant non permise par la loi du 26 juillet 1996, de l'arrêté royal du 4 février 1997, à un moment où, par ailleurs, ce dernier était l'objet d'une contestation juridique portée devant la section d'administration du Conseil d'Etat par l'actuelle requérante ».

Position du Conseil des ministres

A.2.2. L'habilitation donnée au Roi n'implique pas qu'Il devait opérer le même système de prélèvement que celui de l'article 191, 15°, de la loi du 14 juillet 1994. Il convient de rappeler les arrêts n^{os} 24/91 et 41/91, dont l'argumentation peut être reprise en l'espèce.

Réponse de la requérante

A.2.3. Rien, dans le rapport au Roi, ne justifie que les entreprises pharmaceutiques soient traitées différemment des autres catégories de personnes visées à l'article 191, 19° et 20°, de la loi du 14 juillet 1994. Les trois catégories de personnes sont suffisamment comparables en ce qu'elles appartiennent toutes trois, ainsi que l'a dit la Cour dans ses arrêts des 10 octobre 1991 et 13 mai 1992, à la catégorie de ceux « dont le chiffre d'affaires est en relation étroite avec les dépenses supportées par l'assurance soins de santé ».

Puisque l'arrêté royal du 4 février 1997 méconnaît les articles 10 et 11 de la Constitution, il n'est pas conforme à l'habilitation dont il entend s'autoriser et la loi qui prétend le confirmer dégénère en une loi de validation qui n'est pas celle prévue par la loi du 26 juillet 1996.

Troisième moyen

Position de la requérante

A.3.1. Le moyen est pris de la violation des articles 10 et 11, combinés avec l'article 105 ainsi que les articles 170 et 172 de la Constitution, le principe de la séparation des pouvoirs et l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme,

« En ce que l'arrêté royal du 4 février 1997 et la loi de confirmation du 26 juin 1997 qui s'en approprie le contenu sont irréguliers pour le motif que ledit arrêté royal établit, pour l'année 1997, un impôt à charge des firmes pharmaceutiques qu'il vise, un impôt qui est demeuré établi par voie purement réglementaire jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de confirmation du 26 juin 1997, ladite confirmation et la rétroactivité qui y est imprimée n'ayant d'autre objet que de tenter de couvrir l'irrégularité de l'établissement de cet impôt en soustrayant l'arrêté confirmé à tout contrôle juridictionnel opéré sur base de l'article 159 de la Constitution et des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, ladite confirmation législative intervenant, par ailleurs, à un moment où l'arrêté royal est contesté devant le

Conseil d'Etat, les firmes pharmaceutiques ayant de la sorte été privées, à tout le moins lors de l'établissement de l'impôt et pendant toute la durée qui sépare l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 4 février 1997 de sa confirmation législative, d'une garantie essentielle consistant en ce que nul ne peut être soumis à un impôt ou en être exonéré que par décision d'une assemblée délibérante démocratiquement élue, les mêmes firmes pharmaceutiques étant, au surplus, privées après coup du droit de contester devant les juridictions judiciaires et administratives la régularité d'une atteinte ainsi portée à ladite garantie essentielle ».

Position du Conseil des ministres

A.3.2. Les cotisations se différencient radicalement d'impôts en ce qu'elles ne sont pas payées aux autorités qui ont le pouvoir de lever l'impôt, qu'elles ne figurent pas au budget de l'Etat et échappent à l'universalité de l'impôt et en ce qu'elles constituent des recettes d'affectation. En outre, il existe un lien entre l'assurance soins de santé et les firmes assujetties à la cotisation. Enfin, la cotisation est déductible fiscalement.

Même s'il s'agissait d'un impôt, en vertu du processus d'habilitation, la cotisation a été valablement établie par une loi, conformément aux articles 170 et 172 de la Constitution.

Réponse de la requérante

A.3.3. Dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt n° 24/91, le Conseil des ministres soutenait que la cotisation était bien un impôt. C'est l'opinion de la requérante de même que celle de la section de législation du Conseil d'Etat.

Il n'existe pas, à côté des rétributions, visées à l'article 173 de la Constitution, et des impôts, dont il est question aux articles 170 et 172, une catégorie intermédiaire comprenant la « parafiscalité ».

Il ressort de l'arrêt n° 18/98 qu'une délégation au Roi dans une matière réservée au législateur n'est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution qu'à la double condition que des circonstances exceptionnelles la justifient et que les mesures prises par le Roi fassent l'objet d'une confirmation dans un délai relativement court. Rien ne démontre qu'il serait satisfait à la première condition.

Si même les deux conditions étaient réunies, il reste que la loi du 26 juin 1997 est intervenue à un moment où un recours était pendante au Conseil d'Etat, ce qui suffit à démontrer la violation des dispositions invoquées au moyen.

Quatrième moyen

Position de la requérante

A.4.1. Le moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 160 de la Constitution, le principe de la séparation des pouvoirs et l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme,

« En ce que l'arrêté royal attaqué du 4 février 1997 et la loi de confirmation du 26 juin 1997 qui s'en approprie le contenu sont irréguliers pour le motif qu'il ne résulte pas du préambule de l'arrêté royal du 4 février 1997 qu'il a effectivement été soumis à l'avis du " Comité de gestion de la sécurité sociale " prévu à l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 précitée et que partant, il y a tout lieu de croire qu'il n'a pas été soumis à cette formalité substantielle, ce qui implique que l'arrêté royal ne saurait être considéré comme un de ces arrêtés pris en vertu de ladite loi au sens de son article 51, § 1er, en manière telle que la loi de confirmation du 26 juin 1997 ne saurait être regardée comme une des lois visées audit article 51, § 1er, de cette même loi du 26 juillet 1996, ce qui conduit à devoir considérer

que l'objet de la loi de confirmation du 26 juin 1997 ne peut être que de couvrir rétroactivement l'illégalité de l'arrêté royal du 4 février 1997 à un moment où, par ailleurs, ce dernier était l'objet d'un litige contestant sa légalité, porté devant la section d'administration du Conseil d'Etat par l'actuelle requérante ».

Position du Conseil des ministres

A.4.2. Aucun avis n'a été sollicité du comité de gestion, cette formalité n'étant pas nécessaire puisque l'arrêté a été pris d'urgence.

Réponse de la requérante

A.4.3. L'urgence alléguée n'est appuyée que par une formule-type qui permet de douter de sa réalité. L'avis pouvait être donné dans un délai de dix jours (article 15, alinéa 2, de la loi du 25 avril 1963) et l'article 50 de la loi du 26 juillet 1996 relative à la modernisation de la sécurité sociale permettait de l'abrégier davantage encore.

Cinquième moyen

Position de la requérante

A.5.1. Le moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 105, 170 et 172 de la Constitution, le principe de la séparation des pouvoirs et l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme,

« En ce que l'arrêté royal du 4 février 1997 et la loi de confirmation du 26 juin 1997 qui s'en approprie le contenu sont irréguliers parce que ledit arrêté royal procède d'une habilitation, contenue dans la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique européenne, qui est à ce point large, étendue et vague, que cette loi du 26 juillet 1996 ne peut être considérée comme une loi attribuant formellement des pouvoirs au Roi,

Et en ce que l'arrêté royal du 4 février 1997 et la loi de confirmation du 26 juin 1997 qui s'en approprie le contenu sont irréguliers pour le motif que ledit arrêté royal établit, pour 1997, un impôt à charge des firmes pharmaceutiques qu'il vise, un impôt qui, en tout état de cause, est demeuré établi par voie purement réglementaire jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de confirmation du 26 juin 1997, ladite confirmation et la rétroactivité qui lui est donnée n'ayant d'autre objet que de couvrir l'irrégularité de l'impôt en soustrayant l'arrêté confirmé à tout contrôle juridictionnel opéré sur base de l'article 159 de la Constitution et des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, ladite confirmation législative intervenant, par ailleurs, à un moment où la régularité de l'arrêté royal est contestée devant le Conseil d'Etat, les firmes pharmaceutiques concernées ayant de la sorte été privées irrégulièrement, à tout le moins lors de l'établissement de l'impôt et pendant toute la durée qui sépare l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 4 février 1997 de sa confirmation législative, d'une garantie essentielle consistant en ce que nul ne peut être soumis à un impôt ou en être exonéré que par décision d'une assemblée délibérante démocratiquement élue, les mêmes firmes pharmaceutiques étant, au surplus, privées après coup du droit de contester devant les juridictions judiciaires et administratives la régularité de l'atteinte ainsi portée à une garantie essentielle revenant à tout justiciable ».

Position du Conseil des ministres

A.5.2. La loi d'habilitation définit les objectifs précis que le Roi doit poursuivre (article 3, § 1er, 4°). Quand elle autorise le Roi à prendre des mesures dans des matières réservées au législateur, les principes inscrits aux articles 170 et 172 de la Constitution sont préservés dès lors que la confirmation intervient promptement, ce qui fut le cas en l'espèce.

Réponse de la requérante

A.5.3. Les illégalités déjà signalées dans l'élaboration de l'arrêté royal du 4 février 1997 entraînent l'illégalité de celui-ci et transforment la loi de confirmation en loi de validation.

Les pouvoirs accordés au Roi sont, ainsi que l'avait souligné la section de législation du Conseil d'Etat, formulés de manière large et imprécise et ne satisfont pas à l'exigence de précision contenue à l'article 105 de la Constitution.

- B -

Quant à l'objet du recours

B.1. Le 26 juillet 1996, le législateur a adopté trois lois conférant des pouvoirs spéciaux au Roi. Deux de ces lois intéressent le présent recours en annulation :

- la loi visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne,

- la loi portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions.

B.2. Le 4 février 1997, le Roi a pris un arrêté « portant fixation pour l'année 1997 d'une cotisation sur le chiffre d'affaires de certains produits pharmaceutiques en application de l'article 3, § 1er, 2° et 4°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne ». L'article 1er de cet arrêté oblige les firmes pharmaceutiques qui ont réalisé en 1996, sur le marché belge, un

chiffre d'affaires sur certains médicaments à le déclarer. L'article 3 les soumet à l'obligation de verser une cotisation égale à 1 p.c. de ce chiffre d'affaires.

B.3. Le 26 juin 1997, le législateur a adopté une loi portant confirmation des arrêtés royaux pris en application des trois lois du 26 juillet 1996 mentionnées en B.1.

L'article 8, 1°, de cette loi porte confirmation de l'arrêté royal précité du 4 février 1997, avec effet à la date de son entrée en vigueur.

Quant au premier moyen

B.4.1. L'article 3 de l'arrêté royal du 4 février 1997, confirmé par la loi du 26 juin 1997, met à charge des firmes pharmaceutiques, pour l'année 1997, une cotisation dont l'article 4 précise qu'elle doit être versée, avant le 1er mai 1997, à l'Institut national d'assurance maladie-invalidité.

B.4.2. Une telle mesure pouvait être prise par le Roi en vertu de l'habilitation que Lui donnait la disposition mentionnée dans l'intitulé de l'arrêté royal et invoquée dans le rapport au Roi précédant celui-ci : l'article 3, § 1er, 2° et 4°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne. Cet article est ainsi rédigé :

« § 1er. Le Roi peut prendre des mesures pour :

[...]

2° adapter, abroger, modifier ou remplacer les impôts, taxes, droits, rétributions, accises, amendes et autres recettes, et, en particulier, la base, le taux, les modalités de prélèvement et de perception et la procédure, à l'exclusion des procédures juridictionnelles;

[...]

4° garantir l'équilibre financier des régimes de sécurité sociale; »

Cet article donne un fondement légal à l'arrêté royal du 4 février 1997.

B.4.3. La confirmation de cet arrêté royal a été faite dans le respect de l'article 6 de la même loi du 26 juillet 1996, dont le paragraphe 2, alinéa 2, dispose :

« Un projet de loi portant confirmation des arrêtés pris en vertu de la présente loi entre le 1er octobre 1996 et le 31 mars 1997 est déposé à la Chambre des représentants à l'occasion du dépôt des projets concernant le contrôle budgétaire pour l'année 1997. Ces arrêtés cessent de produire leurs effets s'ils n'ont pas été confirmés par la loi avant le 30 juin 1997. »

Le projet qui allait aboutir à la loi de confirmation a été déposé le 16 avril 1997 et la loi elle-même a été adoptée le 26 juin 1997 : les délais précités ont été respectés.

B.4.4. Il est vrai que la cotisation litigieuse paraît correspondre davantage à l'objectif spécifique inscrit à l'article 10, 4°, de l'autre loi du 26 juillet 1996, « portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions ».

L'article 10 de cette loi dispose, en effet :

« Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, apporter toutes les modifications nécessaires aux dispositions de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, afin :

[...]

4° d'apporter des modifications aux ressources de l'assurance, notamment en prolongeant les cotisations et prélèvements visés à l'article 191, 15°, 19° et 20°; »

Le préambule de l'arrêté royal du 4 février 1997 vise d'ailleurs l'article 191, 15°, de la loi précitée coordonnée le 14 juillet 1994, cité à l'article 10, 4°, précité. Cet article 191, 15°, mentionne, parmi les ressources de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, le produit

d'une cotisation sur le chiffre d'affaires réalisé par les entreprises pharmaceutiques, sur le marché belge de certains médicaments, le Roi étant autorisé à en fixer le taux par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

Sans doute la section de législation du Conseil d'Etat avait-elle estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire référence, dans l'article 5 de l'arrêté en projet, à cet article 191, 15°, puisque l'arrêté ne se fondait pas sur cette disposition (avis du 23 décembre 1996, *Moniteur belge* du 13 mars 1997, p. 5934). Il reste que, en la mentionnant dans le préambule, le Roi a clairement indiqué que la cotisation litigieuse serait, pour l'année 1997, celle que l'article 191, 15°, L'avait autorisé à prévoir pour les exercices précédents.

Il apparaît donc que le Roi s'est fondé sur l'habilitation plus large que Lui donne la loi du 26 juillet 1996 qui poursuit un objectif budgétaire pour prendre une mesure qu'Il pouvait prendre en exécution de la loi du même jour qui poursuit un objectif propre à la sécurité sociale.

B.4.5. Aux termes de l'article 105 de la Constitution, «le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que Lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même ».

B.4.6. Lorsque plusieurs lois habilite le Roi à prendre certaines mesures, une référence erronée dans l'intitulé ou dans le préambule d'un arrêté ne suffit pas à rendre celui-ci illégal s'il apparaît que le Roi est resté dans les limites des pouvoirs que ces lois Lui accordent.

B.4.7. En l'espèce, le législateur avait prévu que les habilitations générales données par la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne pourraient recouvrir les habilitations spécifiques données par l'autre loi du même jour propre à la matière de la sécurité sociale. L'article 3, § 2, alinéa 2, de la première de ces deux lois précise, en effet, au sujet des arrêtés pris en vertu de cette loi :

« Ces arrêtés ne peuvent toutefois porter préjudice aux dispositions de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions. »

Au sujet de cet article, la section de législation du Conseil d'Etat avait observé :

« Cette disposition pose un sérieux problème qui est celui de la délimitation exacte du champ d'application des deux lois d'habilitation, spécialement au regard des mesures que le Roi est habilité à prendre en vertu de l'article 3, § 1er, 4°, du projet examiné. » (*Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 608/1, p. 20, note (1))

Dans l'exposé des motifs de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, le législateur précisa que cette disposition « implique [...] une restriction substantielle de l'habilitation au Roi » :

« L'article 3, § 2, alinéa 2, implique que, lorsqu'une matière n'est pas réglée par la loi portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, le Gouvernement peut, dans le cadre du présent projet de loi, prendre les mesures nécessaires en vue d'assurer l'équilibre global de la sécurité sociale. Si, par contre, la matière est effectivement traitée par la loi portant modernisation de la sécurité sociale, les arrêtés d'application du présent projet de loi doivent respecter les dispositions de cette dernière. Dès lors, le contrôle juridictionnel du respect de l'habilitation se fera non seulement par référence au présent projet de loi, mais aussi par référence au projet de loi sur la modernisation de la sécurité sociale. »

B.4.8. Il s'ensuit que, lorsque le Roi prend des mesures fondées sur l'objectif budgétaire que s'est donné une des lois du 26 juillet 1996, Il ne peut méconnaître les mesures propres à la sécurité sociale dont l'objectif particulier est défini par l'autre loi du même jour qui a spécifiquement cette matière pour objet. Mais Il n'excède pas Ses pouvoirs en fondant sur l'habilitation qui Lui est donnée en matière budgétaire une mesure qui touche à la sécurité sociale dès lors que cette mesure n'est pas inconciliable avec celles qu'Il était habilité à prendre en cette matière, par l'article 10, 4°, de la loi du 26 juillet 1996, qui concerne la sécurité sociale et qui renvoie à l'article 191, 15°, de la loi relative à l'assurance contre la maladie et l'invalidité. La cotisation litigieuse ne porte pas davantage préjudice aux mesures que le Roi avait déjà prises dans le passé et qu'Il était habilité à prolonger par l'article 10, 4°, de la loi qui concerne la sécurité sociale.

B.4.9. L'arrêté royal du 4 février 1997 trouve donc son fondement légal dans l'article 3, § 1er, 2° et 4°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne. La confirmation de cet arrêté, qui est conforme à l'article 6, § 2, alinéa 2, de cette loi, n'a pas pour objet ni pour effet de valider un arrêté royal dépourvu de base légale. Cette confirmation explicitement prévue par cette disposition ayant été faite dans le délai légal, elle ne peut être tenue pour violant les articles 10 et 11 de la Constitution, même si elle a un effet rétroactif et même si elle a rendu incompetent le Conseil d'Etat, saisi d'un recours contre l'arrêté royal du 4 février 1997.

B.4.10. Le premier moyen n'est pas fondé.

Quant au deuxième moyen

B.5.1. L'article 191 de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée par l'arrêté royal du 14 juillet 1994, prévoit qu'une cotisation sera prélevée sur le chiffre d'affaires réalisé par les entreprises pharmaceutiques (15°), par les pharmaciens tenant officine ouverte au public et par les médecins autorisés à tenir un dépôt de médicaments (19°), ainsi que par les grossistes répartiteurs (20°).

B.5.2. L'arrêté royal du 4 février 1997 n'impose le paiement de cette cotisation qu'aux entreprises visées à l'article 191, 15°, et non aux autres catégories de personnes visées à l'article 191, 19° et 20°. Il traite donc les entreprises pharmaceutiques différemment des autres personnes qui interviennent dans la distribution des médicaments.

B.5.3. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne que l'habilitation donnée au Roi par l'article 10, 4°, de cette loi vise un double objectif : d'une part, «prendre les mesures utiles dans ce domaine, tant en matière de recettes que de dépenses, afin de garantir l'équilibre financier des régimes »; d'autre part, assurer le financement « alternatif » de la sécurité sociale.

Cet objectif est détaillé de la manière suivante :

« Le deuxième objectif concerne le financement alternatif de la sécurité sociale. Ce mécanisme a été mis progressivement en place ces dernières années. Dans le cadre d'une politique active en faveur de l'emploi, il est en effet souhaitable de diminuer les charges qui pèsent sur le travail et partant, une compensation par le renforcement du financement alternatif sous forme d'une attribution de recettes fiscales à la sécurité sociale. Les mécanismes qui doivent permettre la réalisation de cet objectif ont pour but de rendre les recettes de la sécurité sociale moins dépendantes de l'évolution de la conjoncture économique. » (*Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 608/1, p. 8)

B.5.4. Il appartient au législateur, lorsqu'il recherche un financement « alternatif » de la sécurité sociale, d'apprécier quelles catégories de personnes doivent supporter la charge de cotisations qui sont affectées au financement du secteur des soins de santé de l'assurance maladie-invalidité.

B.5.5. Ce faisant, le législateur ne peut cependant méconnaître la portée des articles 10 et 11 de la Constitution en traitant les entreprises pharmaceutiques de façon discriminatoire par rapport à des catégories de personnes qui leur seraient comparables.

Les catégories de personnes mentionnées à l'article 191, 15°, 19° et 20°, de la loi du 9 août 1963 sont comparables en ce qu'elles interviennent à des étapes différentes de la mise sur le marché de produits pharmaceutiques.

B.5.6. En l'espèce, le législateur poursuit l'objectif général, en vue de l'adhésion de la Belgique à l'Union économique et monétaire, « de limiter le déficit public global à 3 pour cent du PIB, [de] poursuivre la réduction du ratio d'endettement et de garantir l'équilibre financier de la sécurité sociale » (*Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 608/1, p. 4). Il n'a cependant attribué des pouvoirs au Roi que dans la mesure où les décisions qu'Il prendra ont un effet direct sur les budgets 1996 ou 1997 (*ibid.*, p. 5). Le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 4 février 1997 précise que la cotisation litigieuse est prévue « en attendant l'exécution de mesures structurelles » (*Moniteur belge*, 13 mars 1997, p. 5933) et il motive la mesure par la constatation suivante :

« L'évolution récente des dépenses de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités montre, pour 1996, un dépassement important de l'objectif budgétaire fixé.

Sur base de ces constatations, on peut s'attendre pour l'année 1997 également à un dépassement plus que probable de l'objectif global. » (*ibid.*)

B.5.7. L'article 3 de l'arrêté royal confirmé du 4 février 1997 impose le versement d'une cotisation de 1 p.c. du chiffre d'affaires réalisé, en vertu de l'article 1er, sur « les médicaments inscrits dans les listes qui sont annexées à l'arrêté royal du 2 septembre 1980 fixant les conditions dans lesquelles l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité intervient dans le coût des spécialités pharmaceutiques et produits assimilés ».

Il est conforme à l'objectif mentionné en B.5.6, dans le contexte rappelé dans les travaux préparatoires précités, de lever une cotisation sur les médicaments qui donnent lieu à un remboursement par l'assurance contre la maladie et l'invalidité.

B.5.8. Sans doute le Roi pourrait-Il prélever une cotisation à charge de chacune des catégories de personnes mentionnées à l'article 191 précité.

Mais les pharmaciens tenant une officine ouverte au public et les médecins autorisés à tenir un dépôt de médicaments doivent respecter des obligations déontologiques particulières et obéir à des contraintes plus strictes en matière de prix. En outre, de même que les grossistes répartiteurs, ils ne peuvent influencer l'offre de médicaments de la même manière que les firmes pharmaceutiques.

Il existe donc, entre les catégories de personnes mentionnées à l'article 191, des différences objectives qui justifient qu'elles puissent être traitées différemment, sans que ce traitement inégal soit discriminatoire.

B.5.9. Le deuxième moyen n'est pas fondé.

Quant au troisième moyen

B.6.1. L'article 3, § 1er, 2° et 4°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne délègue au Roi une compétence qui peut l'amener à exercer une compétence fiscale. Une telle délégation est, en principe, interdite par les articles 170 et 172 de la Constitution, qui réservent cette compétence à la loi.

B.6.2. En l'espèce, les pouvoirs spéciaux attribués au Roi sont cependant justifiés par la nécessité de permettre à la Belgique de participer en temps utile à l'Union économique et monétaire. En outre, l'article 6, § 2, de la même loi du 26 juillet 1996 a prévu que les mesures prises par le Roi seraient examinées par le pouvoir législatif, dans un délai relativement court, en vue de leur confirmation. En confirmant, le 26 juin 1997, l'arrêté royal du 4 février 1997, le législateur s'est conformé à cette disposition.

B.6.3. Une telle procédure de confirmation renforce le contrôle du législateur sur l'exercice du pouvoir qu'il consent au Roi. La disposition attaquée ne peut donc être considérée comme ayant pour objet de paralyser le contrôle de légalité instauré par l'article 159 de la Constitution. La circonstance que l'arrêté royal du 4 février 1997 faisait l'objet d'un recours en annulation pendant devant le Conseil d'Etat ne peut priver le législateur d'une compétence qu'il s'était expressément réservée.

B.6.4. Il s'ensuit que, sans qu'il y ait lieu d'examiner si la cotisation litigieuse est un impôt, la loi attaquée ne peut être considérée comme visant à valider un arrêté royal illégal, de telle sorte qu'elle n'a pas privé une catégorie de personnes de la garantie des articles 170 et 172 de la Constitution.

B.6.5. Le moyen n'est pas fondé.

Quant au quatrième moyen

B.7.1. En vertu de l'article 15 de la loi du 25 avril 1963, l'arrêté royal du 4 février 1997 devait être préalablement soumis à l'avis du comité de gestion, « sauf en cas d'urgence ». L'urgence est expressément visée dans le préambule de l'arrêté. Pour justifier que l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat fût demandé dans le délai de trois jours mentionné à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973, il était

allégué « qu'il est urgent de prendre des mesures pour rétablir l'équilibre financier de la sécurité sociale, compte tenu du dépassement significatif de l'objectif budgétaire du secteur de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités » (*Moniteur belge*, 13 mars 1997, p. 5933).

B.7.2. L'absence de consultation du comité de gestion étant justifiée par l'urgence, l'arrêté royal du 4 février 1997 n'a pas été pris en méconnaissance de l'article 15 de la loi du 25 avril 1963.

B.7.3. Le moyen étant manifestement mal fondé, il n'y a pas lieu d'examiner sa recevabilité.

Quant au cinquième moyen

B.8.1. Si l'article 3, § 1er, 2° et 4°, précité attribue au Roi des pouvoirs étendus, il ne s'ensuit pas que tout arrêté pris en vertu de cette habilitation serait irrégulier. En confirmant l'arrêté du 4 février 1997, le législateur a nécessairement considéré que cet acte réglementaire n'excédait pas les limites de l'habilitation accordée au Roi. La mesure litigieuse est d'ailleurs identique à celle que le Roi avait été autorisé à prendre, pour des exercices antérieurs, par l'article 191, 15°, de la loi précitée coordonnée le 14 juillet 1994.

B.8.2. Les autres critiques développées au cinquième moyen se confondent avec celles qui ont été examinées avec les moyens précédents.

B.8.3. Le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

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 28 janvier 1999.

Le greffier f.f.,

Le président,

R. Moerenhout

M. Melchior