

Numéros du rôle : 298-299
Arrêt n° 41/92 du 13 mai 1992

ARRET

En cause : les recours en annulation des articles 57, 60 et 61 de la loi du 29 décembre 1990 portant des dispositions sociales, introduit par la société anonyme Knoll Belgium et par l'a.s.b.l. Association Générale de l'Industrie du Médicament et consorts.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents I. Pétry et J. Delva et des juges L. De Grève, L.P. Suetens, M. Melchior, H. Boel et P. Martens,

assistée par le greffier H. Van der Zwalmen, présidée par le président I. Pétry,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. Objets des demandes

Par deux requêtes du 8 juillet 1991 adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste le même jour et reçues au greffe le 9 juillet 1991, l'annulation des articles 57, 60 et 61 de la loi du 29 décembre 1990 portant des dispositions sociales publiée au Moniteur belge du 9 janvier 1991 est demandée, d'une part, par la société anonyme Knoll Belgium dont le siège social est établi avenue Hamoir 14 à Uccle, ayant fait élection de domicile chez Me I. Maes et Me P. Bogaert, avocats, boulevard du Régent 40 à 1000 Bruxelles et d'autre part, par :

l'Association générale de l'industrie du médicament, association sans but lucratif, dont le siège social est établi square Marie-Louise 49 à 1040 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;

Baxter, société anonyme, dont le siège social est établi boulevard René Branquart 80 à 7860 Lessines;

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

Bio-Therabel, société anonyme, dont le siège social est établi chaussée d'Alsemberg 1001 à 1180 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;

Boots Pharmaceuticals, société anonyme, dont le siège social est établi 't Hofveld 13 à 1702 Dilbeek/Groot-Bijgaarden;

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;

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

Cilag, société anonyme, dont le siège social est établi rue de la Fusée 66 à 1130 Bruxelles;

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

Cyanamid Benelux, société anonyme, dont le siège social est établi rue du Bosquet 15 à 1348 (Louvain-la-Neuve);

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;

Eli Lilly Benelux, société anonyme, dont le siège social est établi rue de l'Etuve 52 à 1000 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;

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

Gist-Brocades Farma, société privée à responsabilité limitée de droit néerlandais, dont le siège social est établi à Leiderdorp (Pays-Bas) et son siège d'opérations en Belgique, boulevard International à 1070 Bruxelles;

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

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;

Janssen Pharmaceutica, société anonyme, dont le siège social est établi Turnhoutseweg 30 à 2340 Beerse;

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

Labohain société anonyme, dont le siège social est établi avenue du Progrès 28 à 4432 Alleur;

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

Laboratoires de la Meuse, société anonyme, dont le siège social est établi chaussée d'Alsemberg 1001 à 1180 Bruxelles;

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

Laboratoires Zyma-Galen, société anonyme, dont le siège social est établi rue de Wand 209-213 à 1020 Bruxelles;

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

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

Menarini Benelux, 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;

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 boulevard International 55 à 1070 Bruxelles;

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

Ortho Diagnostic Systems, société anonyme, dont le siège social est établi Antwerpseweg 19-21 à 2340 Beerse;

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

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

Rhone-Poulenc Rorer, 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 Machelen--Diegem;

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

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

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

Schering, société anonyme, dont le siège social est établi J.E. Mommaertsiaan 14 à 1831 Machelen (Diegem);

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;

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

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

Wellcome, société anonyme, dont le siège social est établi Industriezone III à 9320 Erembodegem (Alost);

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

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

ayant toutes fait élection de domicile chez Me Xavier Leurquin, avocat, rue Saint-Bernard 98 à 1060 Bruxelles.

Ces affaires sont inscrites sous les numéros 298 et 299 du rôle.

II. *La procédure*

Par deux ordonnances du 9 juillet 1991, 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.

Dans chacune des affaires, les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 et suivants de la prédite loi spéciale.

Les recours ont été notifiés conformément à l'article 76 de la loi susdite par lettres recommandées à la poste, respectivement le 24 juillet 1991 et le 23 juillet 1991, remises aux destinataires le 25 juillet 1991 et le 24 juillet 1991.

Les avis prescrits par l'article 74 de la loi susdite ont été publiés au Moniteur belge du 30 juillet 1991.

Le Conseil des Ministres, représenté par le Premier Ministre, dont le cabinet est établi à 1000 Bruxelles, rue de la Loi 16, a introduit dans chacune des affaires un mémoire par lettre recommandée à la poste le 5 septembre 1991.

Copies de ces mémoires ont été transmises conformément à l'article 89 de la loi organique par lettres recommandées à la poste, respectivement le 25 septembre 1991 et le 30 septembre 1991 et remises aux destinataires le 26 septembre 1991 et le 3 octobre 1991.

Il n'a pas été introduit de mémoire en réponse.

Par ordonnances du 12 décembre 1991, la Cour a prorogé jusqu'au 8 juillet 1992 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu dans chacune des affaires.

Par ordonnance du 24 mars 1992, la Cour en séance plénière a joint les affaires. Conformément à l'article 100 de la loi organique de la Cour, les affaires jointes sont examinées par le siège saisi le premier et les rapporteurs sont ceux désignés pour la première affaire.

Par ordonnance du 25 mars 1992, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 23 avril 1992.

Ces ordonnances ont été notifiées aux parties, et celles-ci et leurs avocats ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées à la poste le 26 mars 1992 remises aux destinataires les 27, 30 et 31 mars 1992.

Par lettre du 9 avril 1992 reçue au greffe le 10 avril 1992, l'avocat des sociétés requérantes Janssen Pharmaceutica, Cilag et Ortho Diagnostic Systems a transmis à la Cour copie des actes par lesquels ces sociétés se désistent de leur recours.

Ces désistements ont été notifiés au Conseil des ministres par lettre recommandée à la poste le 13 avril 1992 remise au destinataire le 14 avril 1992.

A l'audience du 23 avril 1992 :

- ont comparu :

. Me C. Grisart, avocat du barreau de Bruxelles, loco Me I. Maes et Me P. Bogaerts, pour la société anonyme Knoll Belgium;

. Me X. Leurquin, tant en nom personnel que loco Me R. Vander Elst, avocats du barreau de Bruxelles, pour l'Association générale de l'industrie du médicament et les autres sociétés requérantes;

- les juges P. Martens et L.P. Suetens 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 spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *Objet des dispositions attaquées*

L'article 121 de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité énumère les ressources de cette assurance.

L'article 32 de la loi-programme du 22 décembre 1989 avait ajouté deux ressources nouvelles qu'il mettait à charge des entreprises pharmaceutiques : d'une part, une redevance annuelle de 60.000 F. par type de présentation 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; d'autre part, une cotisation sur le chiffre d'affaires réalisé en médicaments sur le marché belge. Pour l'année 1990, son montant était fixé à 1,25 p.c. pour les produits pharmaceutiques non remboursables et à 2,5 p.c. pour les produits remboursables. La cotisation et la redevance n'étaient pas dues sur les préparations magistrales.

Les ressources nouvelles devaient être versées à l'Institut national d'assurance maladie-invalidité.

La loi réglait également l'affectation des ressources nouvelles et la date de son entrée en vigueur.

La requérante dans l'affaire n° 298, ainsi que d'autres firmes pharmaceutiques, parmi lesquelles la plupart des requérantes dans l'affaire n° 299, avaient introduit, contre les dispositions précitées de la loi-programme du 22 décembre 1989, un recours qui a été rejeté par l'arrêt n° 24/91 du 10 octobre 1991.

Les dispositions attaquées par les présents recours reprennent celles de la loi-programme du 22 décembre 1989, à l'exception de la cotisation sur le chiffre d'affaires dont le montant est fixé à 2 p.c., et de la cotisation due sur les médicaments non remboursables qui est supprimée.

IV. *En droit*

A.1. Les requérantes adressent un reproche identique à la redevance prévue par l'article 60 et à la cotisation visée à l'article 61 de la loi : c'est à tort et de manière discriminatoire qu'elles seraient mises à charge des seules entreprises pharmaceutiques alors que les médecins, les pharmaciens et les consommateurs sont, par leur comportement, le facteur déterminant de la surconsommation que le législateur prétend vouloir freiner; c'est également à tort qu'en seraient exemptées les préparations magistrales; enfin il n'y aurait pas de rapport de proportionnalité entre les mesures prises et le but poursuivi.

L'article 57 de la loi affecte les sommes perçues, à concurrence d'un montant à fixer par le Roi, au financement de mesures destinées à maîtriser les dépenses en produits pharmaceutiques, le solde étant réparti entre les organismes assureurs au prorata de leurs membres. Les requérantes font grief à ces dispositions d'être dénuées de justification objective, pertinente et raisonnable. Elles estiment que l'ensemble des dispositions attaquées viole les articles 6 et 6bis de la Constitution.

A.2.1. Le Conseil des ministres soutient que les requérantes seraient sans intérêt à attaquer des dispositions qui sont plus favorables que celles de la législation précédente et que les requérantes n'auraient pas attaquées.

A.2.2. Sur le fond, le Conseil des ministres s'attache à démontrer le caractère objectif, raisonnable et proportionné des mesures attaquées. Afin de justifier la différence de traitement que critiquent les requérantes il invoque, pour l'essentiel, la liberté thérapeutique des médecins et le droit des patients à recevoir le traitement prescrit. Quant à la distinction qui est faite entre les entreprises pharmaceutiques et les pharmaciens, la taille des premières constituerait un critère objectif et raisonnable. Un argument identique justifierait l'exemption des préparations magistrales. En ce qui concerne l'affectation des sommes obtenues, le Conseil des ministres fait observer que le système belge de sécurité sociale n'est pas soumis au principe de la spécialité d'affectation et que, en répartissant ces sommes ainsi qu'il l'a fait, le législateur a poursuivi un but d'intérêt général dont la Cour n'a pas à contrôler la légitimité.

B.1. Rien ne s'oppose à ce que soit décrété le désistement des requérantes mentionnées sous les numéros 14, 26 et 41 de la requête introduite dans l'affaire n° 299.

B.2. La requérante dans l'affaire n° 298 et plusieurs des requérantes dans l'affaire n° 299 avaient attaqué les dispositions de la loi-programme du 22 décembre 1989, de telle sorte que l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Conseil des ministres manque en fait.

B.3.1. Sur le fond, les requérantes soutiennent que les entreprises pharmaceutiques sont victimes d'une discrimination par rapport aux autres catégories de personnes intervenant dans la consommation de médicaments, notamment les médecins prescripteurs, les pharmaciens d'officine et les consommateurs de produits ou de prestations admis au remboursement par l'assurance maladie-invalidité, puisque l'objectif avoué du législateur serait de faire diminuer, par les cotisations sociales litigieuses, la consommation des médicaments, alors que, de tous ceux qui jouent un rôle dans cette consommation, les entreprises 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.3.2. Les articles entrepris figurent dans la section de la loi du 29 décembre 1990 intitulée "dispositions relatives aux ressources de l'assurance et à leur répartition". Leur objectif premier est de procurer des ressources nouvelles à l'assurance maladie-invalidité. Sans doute, à l'occasion du vote de la loi précédente et de la loi

attaquée, le Gouvernement avait-il exprimé l'intention de mettre un frein, par la cotisation et la 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, la création de la redevance et des cotisations, à l'origine, par une loi-programme et les termes mêmes de la loi attaquée montrent que l'objectif financier a été déterminant.

B.3.3. Les articles 60 et 61 de la loi du 29 décembre 1990 visent 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 des 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 leurs 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 - notamment les médecins prescripteurs, les pharmaciens d'officine et les consommateurs de produits ou de prestations admis au remboursement par l'assurance maladie-invalidité - 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.3.4. 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.3.5. Contrairement à ce que demandent les requérantes à titre principal, l'article 57 de la loi du 29 décembre 1990 ne peut être annulé par voie de conséquence.

B.3.6. Quant au moyen qui est pris, à titre subsidiaire, contre le même article 57, il dénonce une

inadéquation prétendue entre le but de la loi et l'affectation des ressources qu'elle procure mais il ne précise pas en quoi et par rapport à qui cette mesure serait discriminatoire, de telle sorte qu'il manque en droit.

Par ces motifs,

La Cour

décète le désistement des sociétés anonymes Cilag, Janssen Pharmaceutica et Ortho Diagnostic Systems;

rejette les 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 13 mai 1992.

Le greffier,

Le président,

H. Van der Zwalmen

I. Pétry