

Numéro du rôle : 627
Arrêt n° 70/94 du 6 octobre 1994

A R R E T

En cause : le recours en annulation des articles 8 et 9 de la loi du 6 août 1993 portant des dispositions sociales et diverses, introduit par W. Brex et l'a.s.b.l. Chambre syndicale des pharmaciens d'expression française.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges H. Boel, P. Martens, Y. de Wasseige, G. De Baets et E. Cerexhe, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours*

Par requête du 17 décembre 1993 adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le même jour et reçue au greffe le 20 décembre 1993, Willy Brecx, pharmacien, demeurant à 7860 Lessines, rue César Despretz 8, et l'association sans but lucratif Chambre syndicale des pharmaciens d'expression française, en abrégé C.S.P.E.F., dont le siège est situé à 5000 Namur, avenue de la Gare 11-12, demandent l'annulation des articles 8 et 9 de la loi du 6 août 1993 portant des dispositions sociales et diverses, publiée au *Moniteur belge* du 9 août 1993.

II. *La procédure*

Par ordonnance du 20 décembre 1993, 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 en l'espèce de faire application des articles 71 et suivants 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 2 février 1994, remises aux destinataires les 3 et 4 février 1994.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 5 février 1994.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 18 mars 1994.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, par lettre recommandée à la poste le 24 mars 1994.

Les requérants ont introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 21 avril 1994.

Par ordonnance du 25 mai 1994, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 22 juin 1994.

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 25 mai 1994.

Par ordonnance du 31 mai 1994, la Cour a prorogé jusqu'au 17 décembre 1994 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

A l'audience du 22 juin 1994 :

- ont comparu :

. Me D. Delangre, *loco* Me G. Rivière, avocats du barreau de Tournai, pour les requérants;

. Me J.-L. Jaspar, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges 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 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 8 de la loi du 6 août 1993 portant des dispositions sociales et diverses met à charge des pharmaciens titulaires d'une officine ouverte au public ainsi que des médecins autorisés à tenir un dépôt de médicaments un prélèvement sur les factures, établies par les offices de tarification, relatives aux fournitures pharmaceutiques remboursables.

L'article 9 de la même loi met à charge des grossistes répartiteurs en médicaments agréés un prélèvement sur le bénéfice brut qu'ils réalisent lors de la vente de spécialités pharmaceutiques remboursables.

Le Roi fixe le taux des deux prélèvements sans que celui-ci puisse être supérieur à 3 %.

IV. *En droit*

Quant à la recevabilité

- A I -

Position des parties requérantes

A.1.1. En sa qualité de pharmacien titulaire d'une officine, Willy Brecx justifie d'un intérêt à attaquer l'article 8 de la loi du 6 août 1993 puisqu'il est débiteur de la redevance que cette disposition instaure.

A.1.2. Quant à l'article 9, il crée une redevance due par les grossistes répartiteurs mais on peut raisonnablement craindre, compte tenu du blocage des prix des médicaments, qu'ils répercuteront cette redevance sur les pharmaciens d'officine. En outre, cette redevance est de nature à entraîner des ralentissements dans les livraisons de produits pharmaceutiques aux pharmaciens, ce qui peut compromettre la viabilité des officines privées.

A.1.3. La seconde partie requérante démontre sa capacité, sa qualité et son intérêt à agir.

Position du Conseil des ministres

A.2.1. Le premier requérant a un intérêt à poursuivre l'annulation de l'article 8 attaqué.

A.2.2. En revanche, n'étant pas débiteur de la redevance instaurée par l'article 9, son intérêt à l'attaquer est éventuel puisque rien n'établit que les grossistes répercuteront la redevance mise à leur charge sur les pharmaciens d'officine et qu'il n'apparaît pas que cette redevance pourrait créer des ralentissements dans la livraison des produits pharmaceutiques.

A.2.3. Quant à la seconde partie requérante, elle ne démontre pas en quoi son objet social est réellement poursuivi ni en quoi l'intérêt collectif qu'elle dit poursuivre serait distinct de l'intérêt individuel de ses membres.

A supposer qu'elle justifie de sa qualité à agir, elle n'a pas intérêt à l'annulation de l'article 9 pour les raisons exposées en A.2.2.

Réponse des parties requérantes

A.3.1. La crainte de voir la redevance instaurée par l'article 9 répercutée par les grossistes sur les pharmaciens avait été évoquée lors des travaux préparatoires. Pour ce motif, des parlementaires avaient proposé la suppression de l'article 9.

A.3.2. L'existence d'une politique de prix imposés n'exclut nullement une telle répercussion. Les grossistes facturent déjà aux pharmaciens des sommes supplémentaires. Ils pourraient également mettre fin au système d'escompte actuellement pratiqué. Il en est de même d'autres avantages actuellement consentis, tels que la domiciliation du compte « grossistes » qui permet d'éviter tout retard dans le paiement des factures et les primes qui sont accordées aux pharmaciens pour risques de stockage en quantités importantes.

A.3.3. La redevance mise à charge des grossistes pourrait mettre en péril les structures du système actuel de distribution des médicaments et entraîner la disparition d'un certain nombre d'entreprises du secteur, ce qui amènera des problèmes d'approvisionnement pour les pharmaciens d'officine. De telles craintes ont également été émises au cours des travaux préparatoires.

A.3.4. Quant à la seconde partie requérante, les multiples recours qu'elle a introduits depuis des années devant le Conseil d'Etat démontrent la réalité de ses activités.

- B I -

B.1.1. Willy Brex justifie d'un intérêt personnel et direct à l'annulation de l'article 8 de la loi du 6 août 1993 puisqu'il est débiteur de la redevance instaurée par cette disposition.

B.1.2. Par contre, n'étant pas débiteur de la redevance mise à charge des grossistes répartiteurs, son intérêt direct à l'annulation de cette disposition n'est pas établi. La répercussion de cette redevance sur les pharmaciens n'est qu'éventuelle et les ralentissements qui pourraient s'ensuivre dans les livraisons sont hypothétiques. Le recours introduit par le premier requérant est irrecevable en ce qu'il concerne l'article 9 de la loi du 6 août 1993.

B.1.3. Lorsqu'une association sans but lucratif se prévaut d'un intérêt collectif, il est requis que son objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; que cet intérêt ne soit pas limité aux intérêts individuels des membres; que la norme entreprise soit susceptible d'affecter l'objet social; que celui-ci soit réellement poursuivi, ce qui doit ressortir d'activités concrètes et durables de l'association, aussi bien dans le passé que dans le présent.

B.1.4. La seconde partie requérante, aux termes de l'article 3, 2° et 4°, de ses statuts, a pour objet social, notamment, d'assurer la défense des intérêts des pharmaciens et de « réaliser tout ce qui, en matière sociale, financière, économique, technique, juridique et fiscale, dans les domaines matériel et moral, peut être utile à ses membres (...) »

Un tel objet est distinct de l'intérêt général et ne se limite pas aux intérêts individuels des membres de l'association. La seconde partie requérante fournit la preuve de ce qu'elle poursuit réellement son objet social par les recours qu'elle a introduits devant le Conseil d'Etat.

Elle a intérêt à son recours mais uniquement en ce qu'il est dirigé contre l'article 8 de la loi du 6 août 1993, son objet social ne visant pas la défense des intérêts des grossistes répartiteurs.

B.1.5. Les moyens ne seront examinés qu'en ce qu'ils ont trait à l'article 8 de la loi attaquée, le recours étant irrecevable pour le surplus.

Au fond

- A II -

Position des parties requérantes

A.4.1. Les pharmaciens tenant une officine ouverte au public, et accessoirement les médecins autorisés à tenir un dépôt de médicaments, sont les seuls prestataires de soins de santé qui se voient imposer la redevance établie par la disposition attaquée. Ils sont donc traités différemment, d'une part, par rapport aux autres prestataires de soins de santé reconnus par la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, et d'autre part, par rapport aux établissements hospitaliers qui, eux aussi, sont amenés à délivrer des produits pharmaceutiques remboursables aux patients qu'ils soignent et qu'ils hébergent.

A.4.2. La disposition attaquée s'inscrit dans le cadre de mesures budgétaires destinées à réaliser l'équilibre financier de la sécurité sociale en réduisant les dépenses notamment dans le secteur de l'assurance maladie-invalidité. Le traitement différent infligé aux pharmaciens d'officine semble justifié par l'existence d'une progression démesurée des remboursements de médicaments parmi les dépenses de l'assurance maladie-invalidité et donc par l'existence éventuelle d'une surconsommation en la matière.

A.4.3. Le critère utilisé n'est pas susceptible de justification objective et raisonnable. Les pharmaciens ne contrôlent pas les prescriptions médicales qui leur sont présentées : leur rôle se limite à les exécuter. Ils ne sont donc pas responsables d'une éventuelle surconsommation. Par ailleurs, les prix des médicaments sont fixés par le ministère des Affaires économiques, le prix des spécialités remboursées est revu à la baisse par le ministre des Affaires sociales et les pharmaciens d'officine perçoivent un honoraire limité à 300 francs pour la délivrance de spécialités dont le prix dépasse 1.026 francs.

A.4.4. En tout état de cause, si l'on prend ensuite en considération l'objectif recherché qui est de consolider l'équilibre financier de la sécurité sociale en réalisant des économies et en réduisant les dépenses dans le secteur de l'assurance maladie-invalidité, il n'existe aucun rapport de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé : les pharmaciens n'ayant aucune responsabilité dans l'augmentation des remboursements, la redevance n'aura aucune incidence sur les dépenses de l'assurance maladie-invalidité.

A.4.5. Enfin, il n'est pas justifié de frapper de la redevance la délivrance de toutes les fournitures pharmaceutiques, c'est-à-dire les préparations magistrales, les spécialités pharmaceutiques et les médicaments génériques, alors que le grief de surconsommation semble concerner davantage l'industrie pharmaceutique et les spécialités fabriquées par celle-ci.

A.4.6. La disposition attaquée viole donc les articles 6 et 6bis de la Constitution.

Position du Conseil des ministres

A.5.1. Le but du législateur est de réaliser l'équilibre financier de la sécurité sociale. L'effort de l'ensemble du secteur est nécessaire pour y arriver : d'autres mesures ont été prises à cette fin. Le moyen selon lequel seuls les pharmaciens seraient touchés ne peut être retenu.

A.5.2. Par ailleurs, ainsi que la Cour l'a décidé dans ses arrêts n^{os} 24/91 et 41/92, les différentes catégories de personnes participant à la consommation de médicaments (médecins prescripteurs, pharmaciens, consommateurs et producteurs de médicaments) ne constituent pas des catégories comparables, de telle sorte que la disposition attaquée ne pourrait violer les articles 6 et *6bis* de la Constitution.

A.5.3. En ce qui concerne la prétendue discrimination par rapport aux établissements hospitaliers, il faut souligner que les marges bénéficiaires octroyées pour les spécialités pharmaceutiques privilégient les pharmaciens d'officine par rapport à ces établissements, ceux-ci ne bénéficiant pratiquement d'aucune marge bénéficiaire.

A.5.4. Quant à l'objectif poursuivi, il n'est nullement indiqué dans les travaux préparatoires qu'il s'agirait de lutter contre une surconsommation dont les pharmaciens seraient responsables.

La disposition attaquée a trait au financement de l'assurance maladie-invalidité, elle vise à en augmenter les ressources et il n'est pas pertinent de soutenir que la perception d'une redevance n'aurait pas d'incidence sur celles-ci.

A.5.5. Le taux de 3 p.c. fixé dans la loi est un maximum. L'incidence réelle de la mesure sur la part bénéficiaire réalisée sur les produits pharmaceutiques ne pourra être appréciée que lorsque le Roi aura usé du pouvoir d'exécution qui Lui est accordé.

A.5.6. La disposition attaquée complète l'article 121 de la loi précitée du 9 août 1963. Cet article prévoit d'autres redevances qui sont mises à charge d'autres intervenants, de telle sorte que la redevance litigieuse n'est pas discriminatoire.

A.5.7. Par son arrêt n^o 24/91, la Cour a rejeté un recours dirigé contre d'autres cotisations insérées dans l'article 121 précité. Elle a souligné l'objectif financier de la mesure et elle a estimé qu'il appartenait au législateur d'apprécier dans quelle mesure il était opportun de mettre à charge des différentes catégories de personnes qui participent à la consommation de médicaments l'obligation de contribuer au financement de l'assurance maladie-invalidité. La Cour en a déduit que la mesure était compatible avec le principe d'égalité. Le même raisonnement peut s'appliquer dans le cas présent.

Réponse des parties requérantes

A.6.1. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, les pharmaciens d'officine et, accessoirement, les médecins autorisés à tenir un dépôt de médicaments sont les seuls prestataires de soins de santé qui se voient imposer une redevance. On ne peut considérer que ceux-ci ne seraient pas comparables aux autres catégories de prestataires de soins de santé. Les requérants ne connaissent toujours pas le critère justifiant qu'ils soient traités différemment.

A.6.2. Dans l'espèce qui a donné lieu à l'arrêt n^o 24/91, la Cour avait constaté que l'obligation de contribuer au financement de l'assurance maladie-invalidité avait été mise à charge de la catégorie des producteurs de médicaments, producteurs dont le chiffre d'affaires est en relation étroite avec les dépenses

supportées par l'assurance maladie-invalidité. Tel n'est pas le cas en l'espèce, le Conseil des ministres contestant lui-même que la redevance soit liée à un problème de surconsommation.

A.6.3. Le Conseil des ministres fait une application incorrecte des principes dégagés par la jurisprudence de la Cour. Les explications qu'il donne ne permettent en rien de justifier un éventuel critère de différenciation. Un tel critère ne pourrait être trouvé dans une rentabilité particulière de l'exercice de l'art pharmaceutique. Au contraire, les mesures de blocage de l'honoraire de dispensation atteignent déjà lourdement les revenus professionnels des pharmaciens d'officine, qui se voient par ailleurs confrontés à une augmentation constante du nombre d'unités prescrites et du prix de celles-ci.

A.6.4. On ne peut tirer argument de ce que le montant de la redevance n'est pas encore fixé par le Roi pour prétendre que l'examen de la conformité de celle-ci au principe d'égalité serait prématuré. Le débat concerne non le montant mais le principe de la redevance.

A.6.5. Enfin, s'il est exact que les pharmaciens hospitaliers disposent d'une marge bénéficiaire moindre en ce qui concerne les spécialités n'excédant pas un certain montant, il n'en va pas de même pour les médicaments coûteux, généralement utilisés pour les thérapies lourdes et pour lesquels le milieu hospitalier bénéficie d'un honoraire plus élevé que les pharmaciens d'officine.

- B II -

B.2. La disposition entreprise figure dans le chapitre de la loi du 6 août 1993 intitulé « mesures budgétaires » et, selon l'exposé des motifs, elle a pour objectif de procurer des ressources nouvelles à l'assurance maladie-invalidité. Elle est insérée dans l'article 121 de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, article qui énumère les diverses interventions, retenues, cotisations, redevances et prélèvements qui constituent les ressources de l'assurance. Ni dans les travaux préparatoires ni dans le mémoire du Conseil des ministres elle n'est présentée comme une mesure propre à lutter contre une éventuelle surconsommation.

B.3. 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 production, la vente ou la consommation de médicaments l'obligation de contribuer à ce financement.

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

B.4. La disposition attaquée fixe à un maximum de 3 p.c. le prélèvement litigieux opéré à charge des pharmaciens d'officine et des médecins autorisés à tenir un dépôt de médicaments (article 8). C'est également à un maximum de 3 p.c. qu'est fixé le prélèvement opéré sur le bénéfice brut des grossistes répartiteurs (article 9). La loi reconduit pour l'année 1994 la cotisation que l'article 121, 18°, de la loi précitée du 9 août 1963, insérée par la loi-programme du 29 décembre 1990, met à charge des entreprises pharmaceutiques, permettant au Roi d'en fixer le montant à un maximum de 3 p.c. du chiffre d'affaires de l'année qu'il désigne (article 7).

Ce faisant, le législateur n'a pas traité les pharmaciens de manière discriminatoire par rapport aux autres opérateurs économiques du secteur pharmaceutique.

B.5. Il est vrai que la loi entreprise n'opère pas de prélèvement sur les bénéfices réalisés par d'autres catégories de prestataires de soins de santé. A supposer que ces prestataires soient, au regard de la mesure considérée, suffisamment comparables aux pharmaciens d'officine, d'autres mesures ont été prises, par d'autres législations, qui tendent à freiner les dépenses que le remboursement de leurs prestations fait supporter à l'assurance maladie-invalidité, qu'il s'agisse des hôpitaux, des laboratoires de biologie clinique ou des médecins. Les pharmaciens d'officine n'apparaissent pas comme une catégorie de personnes qui, dans l'ensemble des mesures prises pour réduire les dépenses et accroître les ressources de l'assurance, seraient atteintes de manière injustifiée ou disproportionnée.

B.6. Il n'apparaît pas davantage que le législateur traiterait également des situations inégales en prélevant sur les différentes catégories de médicaments remboursables une redevance identique. Dès lors qu'il s'agit d'un prélèvement forfaitaire

destiné à accroître les ressources de l'assurance, sans chercher à réduire plus particulièrement la consommation de certains produits pharmaceutiques, il n'est pas discriminatoire d'opérer ce prélèvement sur les factures relatives à l'ensemble des fournitures pharmaceutiques remboursables.

B.7. 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 6 octobre 1994.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior