

Numéros du rôle : 1317, 1377, 1403, 1404, 1405, 1654 et 1655
Arrêt n° 97/99 du 15 septembre 1999

A R R E T

En cause : les recours en annulation des articles 133, 134, 136 et 138 de la loi du 22 février 1998 portant des dispositions sociales (concernant la cotisation sur le chiffre d'affaires de certains produits pharmaceutiques) et de l'article 147 de la loi du 25 janvier 1999 portant des dispositions sociales (concernant la cotisation sur le chiffre d'affaires de certains produits pharmaceutiques), introduits par l'a.s.b.l. Agim et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets, E. Cerexhe, H. Coremans, A. Arts, R. Henneuse et M. Bossuyt, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des recours*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 30 mars 1998 et parvenue au greffe le 31 mars 1998, l'a.s.b.l. Agim, dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, square Marie-Louise 49, Continental Pharma Inc., société de droit de l'Etat de Delaware dont le siège est établi à 1150 Bruxelles, avenue de Tervueren 270/272, la s.a. Hoechst Marion Roussel, dont le siège social est établi à 1140 Bruxelles, rue Colonel Bourg 155, la s.a. 3M Pharma, dont le siège social est établi à 1831 Diegem, Hermeslaan 7, la société de droit néerlandais Merck Sharp & Dohme BV, dont le siège social est établi aux Pays-Bas, NL-2031 BN Haarlem, Waarderweg 39, la s.a. Norgine, dont le siège social est établi à 1831 Diegem, Berkenlaan 7, boîte 2, la s.a. Pfizer, dont le siège social est établi à 1090 Bruxelles, rue Léon Théodor 102, la s.a. Schering, dont le siège social est établi à 1831 Diegem, J.E. Mommaertsiaan 14, la s.a. Therabel la Meuse, dont le siège social est établi à 1180 Bruxelles, rue Egide Van Ophem 110, la société de droit néerlandais Yamanouchi Pharma BV, dont le siège social est établi aux Pays-Bas, NL-2350 AC Leiderdorp, Elisabethhof 17, et la s.a. Zambon, dont le siège social est établi à 1150 Bruxelles, avenue R. Vandendriessche 18, boîte 1, ont introduit un recours en annulation des articles 133, 136 et 138 de la loi du 22 février 1998 portant des dispositions sociales (concernant la cotisation sur le chiffre d'affaires de certains produits pharmaceutiques), publiée au *Moniteur belge* du 3 mars 1998, première édition.

Cette affaire est inscrite sous le numéro 1317 du rôle de la Cour.

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 17 juillet 1998 et parvenue au greffe le 20 juillet 1998, la s.a. Bournonville Pharma, dont le siège social est établi à 1420 Braine-l'Alleud, avenue de l'Industrie 11, la s.a. Chauvin Benelux, dont le siège social est établi à 1180 Bruxelles, avenue Winston Churchill 67, la s.a. Knoll Belgium, dont le siège social est établi à 1180 Bruxelles, avenue Hamoir 14, la s.a. Novartis, dont le siège social est établi à 1030 Bruxelles, chaussée de Haecht 226, la s.a. Pasteur Mérieux M.S.D., dont le siège social est établi à 1140 Bruxelles, avenue Jules Bordet 13, la s.a. Prospa, dont le siège social est établi à 1200 Bruxelles, boulevard Brand Whitlock 156, la s.a. Schering-Plough, dont le siège social est établi à 1180 Bruxelles, rue de Stalle 73, et la s.a. Zeneca, dont le siège social est établi à 9070 Destelbergen, Schaessestraat 15, ont introduit un recours en annulation des articles 133,

136 et 138 de la loi du 22 février 1998 portant des dispositions sociales (concernant la cotisation sur le chiffre d'affaires de certains produits pharmaceutiques), publiée au *Moniteur belge* du 3 mars 1998, première édition.

Cette affaire est inscrite sous le numéro 1377 du rôle de la Cour.

c. Par trois requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste le 1er septembre 1998 et parvenues au greffe le 2 septembre 1998, la société de droit néerlandais Merck Sharp & Dohme BV, dont le siège d'opérations est établi à 1180 Bruxelles, chaussée de Waterloo 1135, et l'a.s.b.l. Agim, dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, square Marie-Louise 49, ont introduit un recours en annulation des articles 133, 134, 135, 136 et 138 de la loi du 22 février 1998 portant des dispositions sociales (concernant la cotisation sur le chiffre d'affaires de certains produits pharmaceutiques), publiée au *Moniteur belge* du 3 mars 1998, première édition.

Ces affaires sont inscrites sous les numéros 1403, 1404 et 1405 du rôle de la Cour.

d. Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste le 26 mars 1999 et parvenues au greffe le 29 mars 1999, un recours en annulation de l'article 147 de la loi du 25 janvier 1999 portant des dispositions sociales (concernant la cotisation sur le chiffre d'affaires de certains produits pharmaceutiques), publiée au *Moniteur belge* du 6 février 1999, a été introduit, par, d'une part, l'a.s.b.l. Agim, dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, square Marie-Louise 49, la s.a. Pfizer, dont le siège social est établi à 1090 Bruxelles, rue Léon Théodor 102, la s.a. Schering, dont le siège social est établi à 1831 Diegem, J.E. Mommaertslaan 14, et la s.a. Novartis Pharma, dont le siège social est établi à 1030 Bruxelles, chaussée de Haecht 226, et, d'autre part, la société de droit néerlandais Merck Sharp & Dohme BV, dont le siège d'opérations est établi à 1180 Bruxelles, chaussée de Waterloo 1135.

Ces affaires sont inscrites sous les numéros 1654 et 1655 du rôle de la Cour.

II. *La procédure*

a. *Dans l'affaire portant le numéro 1317 du rôle*

Par ordonnance du 31 mars 1998, 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 30 avril 1998.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 6 mai 1998.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 15 juin 1998.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 24 juin 1998.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 23 juillet 1998.

Par ordonnance du 30 juin 1998, la Cour a prorogé jusqu'au 30 mars 1999 le délai dans lequel l'arrêt devait être rendu.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire en réplique par lettre recommandée à la poste le 7 octobre 1998. Ce document, qui n'est pas prévu par la loi spéciale du 6 janvier 1989, est écarté des débats.

b. *Dans l'affaire portant le numéro 1377 du rôle*

Par ordonnance du 20 juillet 1998, 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 21 août 1998.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 15 septembre 1998.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 7 octobre 1998.

c. *Dans les affaires portant les numéros 1403, 1404 et 1405 du rôle*

Par ordonnances du 2 septembre 1998, le président en exercice a désigné les juges des sièges 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.

Par ordonnance du 16 septembre 1998, la Cour a joint les affaires portant les numéros 1403, 1404 et 1405 du rôle et les affaires portant les numéros 1317 et 1377 du rôle.

Les recours ont été notifiés conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 9 octobre 1998.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 13 octobre 1998.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 25 décembre 1998.

d. *Dans les affaires portant les numéros 1317, 1377, 1403, 1404 et 1405 du rôle*

Les mémoires, à l'exception de celui introduit dans l'affaire portant le numéro 1317 du rôle, ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 7 décembre 1998.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la partie requérante dans l'affaire portant le numéro 1403 du rôle, par lettre recommandée à la poste le 7 janvier 1999;

- les parties requérantes dans l'affaire portant le numéro 1404 du rôle, par lettre recommandée à la poste le 7 janvier 1999;

- la partie requérante dans l'affaire portant le numéro 1405 du rôle, par lettre recommandée à la poste le 7 janvier 1999.

Par ordonnances du 16 décembre 1998 et du 24 février 1999, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 17 juillet 1999 et 30 septembre 1999 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 10 mars 1999, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 30 mars 1999 après avoir invité les parties à s'exprimer à l'audience sur l'incidence que pourrait avoir, sur les recours, l'article 147 de la loi du 25 janvier 1999 portant des dispositions sociales (*Moniteur belge* du 6 février 1999, p. 3573).

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 11 mars 1999.

A l'audience publique du 30 mars 1999 :

- ont comparu :

. Me X. Leurquin, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;

. 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;

- les affaires ont été remises *sine die* à la demande des parties.

Par ordonnance du 31 mars 1999, le président M. Melchior a soumis les affaires à la Cour réunie en séance plénière.

e. *Dans les affaires portant les numéros 1654 et 1655 du rôle*

Par ordonnances du 29 mars 1999, le président en exercice a désigné les juges des sièges 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.

Par ordonnance du 31 mars 1999, la Cour a joint les affaires.

Par ordonnance du 31 mars 1999, le président M. Melchior a soumis les affaires à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du 31 mars 1999, le président M. Melchior a abrégé le délai pour introduire un mémoire à vingt et un jours et le délai pour introduire un mémoire en réponse également à vingt et un jours.

Les recours ont été notifiés conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 1er avril 1999; l'ordonnance abrégant les délais pour introduire un mémoire et un mémoire en réponse a été notifiée par les mêmes lettres.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 16 avril 1999.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 21 avril 1999.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 26 avril 1999.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- les parties requérantes dans l'affaire portant le numéro 1654 du rôle, par lettre recommandée à la poste le 10 mai 1999;
- la partie requérante dans l'affaire portant le numéro 1655 du rôle, par lettre recommandée à la poste le 12 mai 1999.

Par ordonnance du 10 juin 1999, la Cour a joint les affaires portant les numéros 1654 et 1655 du rôle aux affaires déjà jointes portant les numéros 1317, 1377, 1403, 1404 et 1405 du rôle.

f. *Dans toutes les affaires*

Par ordonnance du 10 juin 1999, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 30 juin 1999.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 11 juin 1999.

A l'audience publique du 30 juin 1999 :

- ont comparu :
 - . Me X. Leurquin et Me R. Vander Elst, avocats au barreau de Bruxelles, et Me L. Van Hout, avocat au barreau d'Anvers, pour les parties requérantes;
 - . 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;
- les affaires ont été mises 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 -

Quant aux exceptions d'irrecevabilité

A.1. Dans l'affaire portant le numéro 1377 du rôle, le Conseil des ministres soutient que n'est pas recevable le recours introduit par les parties qui n'avaient pas introduit de recours, devant le Conseil d'Etat, contre l'arrêté royal du 22 décembre 1995. Il soutient également que, faute d'avoir attaqué en temps utile devant le Conseil d'Etat les décisions individuelles prises en application de l'arrêté royal du 22 décembre 1995, les parties requérantes n'auraient pas d'intérêt à leur recours.

A.2. Les parties requérantes dans les affaires portant les numéros 1317, 1377, 1403 et 1405 du rôle contestent le droit pour le Conseil des ministres de répliquer, dans la dernière affaire jointe, à des arguments qu'elles avaient développés dans la première de celle-ci, une telle façon de procéder aboutissant à dénaturer la notion même de mémoire et à opérer un détournement de procédure puisqu'il s'agit de poursuivre, au-delà des délais légaux, la discussion dans la première affaire qui, une fois échangés les mémoires, est définitivement close. Elles demandent à la Cour d'écarter le contenu des mémoires introduits dans l'affaire portant le numéro 1405 du rôle, dans la mesure où ils répliquent au mémoire en réponse introduit par les parties requérantes dans l'affaire portant le numéro 1317 du rôle.

A.3. Dans l'affaire portant le numéro 1317 du rôle, la s.a. Norgine et la s.a. Zambon déclarent se désister de leur recours.

Affaires inscrites au rôle sous les numéros 1317 et 1377, recours dirigés contre les articles 133, 136 et 138 de la loi du 22 février 1998 portant des dispositions sociales

A.4. Les parties requérantes font grief aux dispositions entreprises « d'avoir procédé à une validation législative par substitution » de l'arrêté royal du 22 décembre 1995, fixant, pour l'année 1995, les modalités relatives à la cotisation sur le chiffre d'affaires de certains produits pharmaceutiques, ainsi qu'à la validation des actes pris en exécution de cet arrêté royal, alors qu'un recours en annulation dirigé contre celui-ci est pendant devant la section d'administration du Conseil d'Etat.

Premier moyen

A.5. Le moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés :

- avec les articles 146 et 160 de la Constitution ainsi qu'avec l'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973,

- avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe de l'égalité des armes,

- avec le principe de la séparation des pouvoirs, le principe général de non-rétroactivité et le principe de sécurité juridique,

« En ce que les articles 133, 136 et 138 de la loi du 22 février 1998 portant des dispositions sociales procèdent, sans qu'il y ait de circonstances exceptionnelles et en connaissance de cause, à un moment où l'arrêté royal du 22 décembre 1995 fixant, pour l'année 1995, les modalités relatives à la cotisation sur le chiffre d'affaires de certains produits pharmaceutiques est entrepris en annulation devant la section d'administration du Conseil d'Etat, à une validation législative par substitution de nature rétroactive dudit arrêté royal, accompagnée de la décision de rapporter ledit arrêté royal,

Alors que l'article 146 de la Constitution consacre le principe fondamental de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance des juges dans l'exercice de leurs fonctions et que l'article 160 de la Constitution prescrit notamment que le Conseil d'Etat statue par voie d'arrêt en tant que juridiction administrative dans les cas déterminés par la loi, ces cas étant ceux visés par l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat du 12 janvier 1973,

Et alors que l'article 6 de la C.E.D.H. ainsi que le principe de l'égalité des armes s'opposent à ce que les autorités de l'Etat, engagé dans une contestation mettant en cause devant la section d'administration du Conseil d'Etat la validité juridique d'arrêtés royaux, prennent des mesures ayant pour objet et pour effet d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'actions en justice pendantes devant ledit Conseil d'Etat et d'empêcher celui-ci de se prononcer sur les questions de droit dont il a été régulièrement saisi,

Et alors que les principes de sécurité juridique et de non-rétroactivité s'opposent, sauf circonstances exceptionnelles réelles et dûment justifiées, à ce qu'une intervention rétroactive du législateur puisse avoir pour effet d'influencer dans un sens déterminé l'issue de procédures judiciaires ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit déterminée dont elles ont été valablement saisies,

De sorte que les destinataires des articles 133, 136 et 138 de la loi du 22 février 1998 portant des dispositions sociales sont privés de manière arbitraire, en l'absence de circonstances exceptionnelles dûment justifiées et admissibles, des garanties juridictionnelles offertes à tous étant ainsi victimes de la violation des dispositions constitutionnelles, des dispositions de droit international directement applicables et des principes invoqués au moyen, les mettant ainsi dans une situation d'inégalité par rapport aux autres citoyens, au mépris notamment des articles 10 et 11 de la Constitution. »

A.6. Le Conseil des ministres conteste qu'il s'agisse d'une ratification puisque la loi organise un nouveau régime pour l'année 1998, sans délégation au Roi. Il souligne la licéité du procédé et rappelle la jurisprudence de la Cour en la matière, notamment en ce qui concerne les circonstances exceptionnelles qui peuvent justifier la nécessité de recourir à des mesures rétroactives. Il analyse les travaux préparatoires, souligne que le projet initial a bien été soumis à la section de législation du Conseil d'Etat et conteste que le but du législateur ait été d'empêcher que le Conseil d'Etat se prononce sur le recours introduit contre l'arrêté royal confirmé et se réfère à l'arrêt n° 46/93 qui a admis la licéité d'un procédé comparable. Il invoque aussi l'enseignement de l'arrêt n° 49/98.

A.7. Les parties requérantes répondent en rappelant les éléments qui caractérisent la validation législative et soulignent que celle qui est en cause se décompose en deux opérations distinctes : d'une part, la validation de l'arrêté royal du 22 décembre 1995, d'autre part, celle des actes individuels accomplis en application de cet arrêté royal, afin d'empêcher que les recours juridictionnels permettent de remettre en cause les paiements effectués. L'opération s'apparente, selon les parties requérantes, à celle que la Cour a censurée dans son arrêt n° 86/98. Elles ajoutent qu'il n'y a pas lieu de se demander si le législateur a eu l'intention de mettre fin à la compétence des juges, la validation devant se définir de manière objective. Elles estiment que l'enseignement des arrêts n°s 3/98, 86/98 et 134/98 doit conduire à l'annulation des dispositions attaquées, le caractère justifié de la validation rétroactive critiquée n'étant pas démontré.

Deuxième moyen

A.8. Le moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 171 de la Constitution, le principe de l'annualité de l'impôt, le principe fondamental de la sécurité juridique, le principe général de la non-rétroactivité et le principe de bonne législation,

« En ce que les articles 133, 136 et 138 de la loi du 22 février 1998 portant des dispositions sociales entendent, d'une part, rapporter les dispositions de l'arrêté royal du 22 décembre 1995 fixant, pour l'année 1995, les modalités relatives à la cotisation sur le chiffre d'affaires de certains produits pharmaceutiques et, d'autre

part, par des dispositions rétroactives, en tous points identiques, dont l'entrée en vigueur n'est fixée qu'au 1er janvier 1996, mettre à charge des entreprises pharmaceutiques pour l'année 1995 une cotisation de 2 p.c. sur le chiffre d'affaires réalisé durant l'année 1994 sur le marché belge, par la vente de médicaments remboursables,

Alors que s'agissant d'un impôt relatif à l'année 1995 - dont la recette est du reste imputée sur les comptes 1995 de l'assurance obligatoire soins de santé - ledit impôt devait être établi, fixé, porté à la connaissance des redevables par voie de publication et entré en vigueur avant la fin de l'exercice auquel il se rapporte, à savoir au plus tard le 31 décembre 1995,

De sorte qu'en établissant un impôt pour l'année 1995, établi sur base d'un chiffre d'affaires réalisé en 1994, par la voie d'une disposition promulguée le 22 février 1998, publiée au *Moniteur belge* le 3 mars 1998 et dont l'entrée en vigueur n'est fixée qu'au 1er janvier 1996, lesdits articles violent, en ce qui concerne les entreprises pharmaceutiques visées, les dispositions constitutionnelles et les principes invoqués au moyen.»

A.9. Le Conseil des ministres conteste que le prélèvement de 2 p.c. sur le chiffre d'affaires 1995 puisse s'analyser comme un impôt. Il souligne que l'article 173 de la Constitution ne requiert une loi que pour déterminer les cas dans lesquels une rétribution peut être exigée, ce qui permet de déléguer au Roi la détermination du montant et des modalités de perception des rétributions dans les cas que la loi a prévus. Il fait observer que la cotisation litigieuse, qui est fiscalement déductible, n'est pas un impôt mais une rétribution. Si le remboursement AMI (assurance maladie- invalidité) n'est pas un service, il s'agit bien d'un avantage indirect et particulier dont profitent les firmes pharmaceutiques. Concernant le principe de l'annualité de l'impôt, il rappelle l'arrêt n° 49/98.

A.10. Les parties requérantes maintiennent que la cotisation litigieuse est un impôt, elles soulignent « l'extrême variabilité » de la position du Conseil des ministres à ce sujet et elles invoquent plusieurs avis de la section de législation du Conseil d'Etat. Elles estiment que l'intervention obligée du législateur ne peut s'expliquer que par la nécessité de respecter l'article 170 de la Constitution et rappellent la distinction entre les rétributions et les impôts. Elles invoquent l'enseignement des arrêts n°s 21/97 et 49/98 et contestent que la cotisation litigieuse puisse s'analyser comme une redevance. Elles ajoutent qu'en toute hypothèse, la rétroactivité de la mesure est injustifiée.

Troisième moyen

A.11. Le moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 16 et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme du 4 novembre 1950, avec le principe fondamental de la sécurité juridique et avec le principe général de la non-rétroactivité,

« En ce que les articles 136 et 138 de la loi portant des dispositions sociales du 22 février 1998 disposent, d'une part, qu'est rapporté l'arrêté royal du 22 décembre 1995 fixant, pour l'année 1995, les modalités relatives à la cotisation sur le chiffre d'affaires de certains produits pharmaceutiques et, d'autre part, que les formalités accomplies à l'époque en exécution dudit arrêté rapporté doivent être réputées accomplies en exécution de l'article 133 de la loi du 22 février 1998, les sommes payées demeurant acquises aux dates auxquelles elles ont été payées, validant de la sorte rétroactivement des formalités accomplies en vertu d'un arrêté qui est censé n'avoir jamais existé et conservant au profit de l'autorité publique des sommes effectivement payées en vertu d'un arrêté royal illégal pour :

- a) n'avoir pas été soumis à la section de législation du Conseil d'Etat,
- b) n'avoir pas respecté les formalités prescrites à l'article 30 de la loi du 22 décembre 1995 portant des dispositions sociales,
- c) avoir été pris en méconnaissance de l'article 170 de la Constitution en imposant, en dehors de toute habilitation à cet effet, un impôt rétroactif,
- d) avoir contraint les entreprises pharmaceutiques à faire une déclaration à une date antérieure à la publication dudit arrêté royal,

e) les avoir obligés à verser le montant de la cotisation relative au chiffre d'affaires réalisé en 1994 à une date antérieure à l'entrée en vigueur de l'arrêté royal précité du 22 décembre 1995,

Alors que toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens, ce qui implique qu'un impôt à l'époque irrégulièrement perçu doit lui être restitué; que nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international, dans le respect des articles 10, 11 et 16 de la Constitution,

De sorte qu'en prescrivant, par des dispositions qui produisent effet le 1^{er} janvier 1996, que les formalités accomplies en exécution de l'arrêté royal du 22 décembre 1995 sont réputées accomplies en exécution de l'article 133 de la loi du 22 février 1998 et que les sommes versées en exécution dudit arrêté royal restent acquises aux dates auxquelles elles ont été payées, les articles 136 et 138 de la loi portant des dispositions sociales du 22 février 1998 violent les dispositions constitutionnelles, les dispositions de droit international directement applicables et les principes énoncés au moyen. »

A.12. Le Conseil des ministres conteste que l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme en cause *Raffineries grecques Stan et Stratis Andreatis c/Grèce* soit applicable en l'espèce car il n'existe pas de créance exigible, de telle sorte que l'article 1er du Protocole additionnel n'est pas applicable.

A.13. Les parties requérantes répondent que leur créance est née d'une faute et que la décision judiciaire qui en fixe le montant n'est que déclarative de droit, de telle sorte que leur droit au remboursement ne dépend pas d'une décision de justice. Elles invoquent les enseignements de l'arrêt *Pressos Compania Naviera c/Belgique*, rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 20 novembre 1995.

Quatrième moyen

A.14. Le moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 160 de la Constitution et avec l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat du 12 janvier 1973, ainsi qu'avec le principe de bonne législation,

« En ce que les dispositions querellées n'ont pas été soumises à l'avis motivé de la section de législation du Conseil d'Etat,

Alors que l'article 160 de la Constitution prescrit notamment que le Conseil d'Etat donne des avis dans les cas déterminés par la loi,

Et alors que l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat du 12 janvier 1973 prescrit que hors le cas d'urgence spécialement motivée et les projets relatifs aux budgets, aux comptes, aux emprunts, aux opérations domaniales et au contingent de l'armée exceptés, les Ministres soumettent à l'avis motivé de la section de législation, le texte de tous avant-projets de loi et que l'article 3, § 2, desdites lois coordonnées du 12 janvier 1973 prévoit que lorsque l'urgence est invoquée à propos d'un avant-projet de loi, l'avis de la section de législation est néanmoins requis et porte sur le point de savoir si l'avant-projet a pour objet des matières qui relèvent de la compétence de l'Etat,

Et alors que le principe de bonne législation exige du législateur qu'il se conforme scrupuleusement à tous les systèmes de contrôle destinés à assurer l'Etat de droit dans l'élaboration de la loi,

De sorte que les destinataires des articles 133, 136 et 138 de la loi du 22 février 1998, dont les dispositions ne figuraient pas dans le texte de l'avant-projet soumis au Conseil d'Etat, sans qu'il s'agisse d'amendements, ont été arbitrairement privés d'une formalité substantielle destinée à garantir l'Etat de droit, prévue par l'article 160 de la Constitution et prescrite par l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat du 12 janvier 1973, les mettant ainsi dans une situation d'inégalité par rapport aux autres citoyens, au mépris notamment des articles 10 et 11 de la Constitution. »

A.15. Le Conseil des ministres répond que l'avant-projet de loi contenant les articles entrepris avait bien été soumis à la section de législation du Conseil d'Etat, qui a rendu son avis le 22 juillet 1997 sous la référence L. 26.721/1/V. Rendu au sujet d'amendements, cet avis ne devait pas être publié, d'autant qu'il relève que le

régime en projet pourrait trouver une justification dans les raisons budgétaires invoquées et dans la solidarité entre tous les secteurs des soins de santé.

A.16. Les parties requérantes soulignent que le Conseil des ministres ne conteste pas la recevabilité du moyen et estiment qu'il n'y a pas lieu de faire une distinction entre les critiques relatives au contenu d'une loi ou à son élaboration. Elles invoquent l'arrêt n° 18/90. S'il est vrai que les articles 106 à 188 du projet ont été soumis au Conseil d'Etat, c'est sous la forme d'amendements, alors que l'avant-projet n'avait pas encore été déposé sur le bureau d'une assemblée, ce qui revient à dénaturer la notion d'amendement. Le défaut de publication de cet avis viole l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Cinquième moyen

A.17. Les parties requérantes prennent un cinquième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 172 de la Constitution,

« En ce que les articles 133, 136 et 138 de la loi du 22 février 1998 portant des dispositions sociales établissent, à dater seulement du 1er janvier 1996, un impôt à charge des seules entreprises pharmaceutiques, pour l'année 1995, tout en s'abstenant d'exiger, pour la même année, une contribution analogue ou similaire, 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,

Alors que les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 172 de la Constitution, exigent que les catégories de contribuables se trouvant dans des situations identiques ou à tout le moins analogues ou comparables soient traitées d'égale manière,

De sorte qu'en établissant, pour l'année 1995, un impôt à charge des seules entreprises pharmaceutiques, qui ont réalisé sur le marché belge un chiffre d'affaires en 1994 à partir de fournitures pharmaceutiques remboursables, la loi du 22 février 1998, en ses articles 133, 136 et 138, a violé les dispositions constitutionnelles visées au moyen. »

A.18. Le Conseil des ministres se réfère à l'arrêt n° 24/91, rendu à propos des dispositions qui ont instauré le régime critiqué.

A.19. Les parties requérantes répondent que les personnes qui participent aux échelons du processus conduisant à la fabrication et à l'acquisition d'un médicament sont comparables, le législateur ayant explicitement pris position à ce sujet. Elles soulignent que rien ne justifie le traitement différent réservé aux différentes personnes visées par la loi.

Affaire inscrite sous le numéro 1405 du rôle, recours dirigé contre les articles 133, 136 et 138 de la loi du 22 février 1998

A.20. La partie requérante fait grief aux dispositions entreprises « d'avoir procédé à une validation législative par substitution » de l'arrêté royal du 28 octobre 1996 fixant, pour l'année 1996, les modalités relatives à la cotisation sur le chiffre d'affaires de certains produits pharmaceutiques, ainsi qu'à la validation des actes pris en exécution de cet arrêté royal, alors qu'un recours en annulation contre celui-ci est pendante devant la section d'administration du Conseil d'Etat.

A.21. Les moyens pris par la partie requérante sont les mêmes que ceux qui sont dirigés contre les mêmes dispositions en ce qu'elles ont procédé à la validation législative de l'arrêté royal du 22 décembre 1995.

Affaire inscrite sous le numéro 1403 du rôle, recours dirigé contre les articles 133 et 138 de la loi du 22 février 1998

Premier moyen

A.22. Le moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 160 de la Constitution, et avec les articles 2 et 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat du 12 janvier 1973 et avec le principe général de bonne législation,

« En ce que les articles 133 et 138 de la loi du 28 février 1998 portant des dispositions sociales, dans la mesure où l'article 133 établit pour 1998 à charge des entreprises pharmaceutiques une 'cotisation' de 4 % sur le chiffre d'affaires réalisé, durant l'année 1997, sur le marché belge des médicaments inscrits dans la liste annexée à l'arrêté royal du 2 septembre 1980 et dans la mesure où l'article 138 fixe la prise d'effet des dispositions contenues à l'article 133, ont été introduits sous forme d' 'amendements' du Gouvernement, échappant de la sorte à la consultation obligatoire de la section de législation du Conseil d'Etat prescrite pour tout avant-projet de loi,

Alors que l'article 160 de la Constitution prescrit que le Conseil d'Etat donne des avis dans les cas déterminés par la loi; que l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat du 12 janvier 1973 fait obligation aux ministres de soumettre à la section de législation le texte de tous avant-projets de loi et que le principe général de bonne législation impose aux mêmes ministres d'éclairer clairement et complètement tous ceux et celles qui doivent intervenir dans le processus d'élaboration de la loi,

De sorte qu'en introduisant par la voie d' 'amendements' des dispositions nouvelles, fondamentalement différentes de celles inscrites dans l'avant-projet de loi et dans le projet de loi, le Gouvernement a, par dénaturation de la notion d'amendement, éludé la consultation obligatoire du Conseil d'Etat et, partant, violé l'article 160 de la Constitution ainsi que les articles 2 et 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et le principe général de bonne législation, privant de la sorte des entreprises pharmaceutiques visées par les articles contestés d'un des moyens qui permettent de garantir à tous et de manière préventive le respect du principe fondamental de l'Etat de droit. »

A.23. Le Conseil des ministres explique pour quel motif la disposition attaquée a été introduite sous forme d'amendement. Il conteste que la notion d'amendement ait été dénaturée. Il conclut que le moyen manque en fait et en droit.

A.24. La partie requérante observe, en réponse, que le Conseil des ministres ne conteste pas la recevabilité du moyen et souligne qu'il n'y a pas lieu pour la Cour de distinguer selon que les critiques sont dirigées contre le contenu ou l'élaboration de la loi. Elle explique en quoi les auteurs de la loi ont dénaturé la notion d'amendement et répète qu'un avant-projet devait être soumis au Conseil d'Etat.

Second moyen

A.25. Le moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 170 et 172 de la Constitution,

« En ce que l'article 133 de la loi du 22 février 1998 portant des dispositions sociales établit, pour l'année 1998, à charge des seules entreprises pharmaceutiques, une 'cotisation' de 4 % sur le chiffre d'affaires réalisé durant l'année 1997 sur le marché belge des médicaments inscrits dans la liste annexée à l'arrêté royal du 2 septembre 1980 avec comme seule justification alléguée qu'il y va de la prolongation de la 'cotisation' établie pour 1997 et que la mesure a été décidée en Conseil des ministres du 7 octobre 1997,

Et en ce que le législateur s'abstient, par ailleurs, de prolonger ou d'établir à nouveau les prélèvements, pourtant inscrits à l'article 191, 19° et 20°, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 et qui, à ce titre, figurent depuis 1993 parmi les ressources de l'assurance, libérant de la sorte, à partir de l'année 1998, les pharmaciens tenant officine ouverte au public et les

médecins autorisés à tenir dépôt de médicaments, d'une part, ainsi que les grossistes répartiteurs de médicaments agréés, d'autre part, de toute contribution financière destinée à assurer l'équilibre financier de l'assurance soins de santé,

Alors que les principes d'égalité et de non-discrimination exigent, dès lors qu'est établie à charge d'une catégorie de justiciables une contribution financière, que ladite contribution soit objectivement et raisonnablement justifiée, l'existence d'une telle justification devant s'apprécier en tenant compte du but et des effets des mesures prises, de la nature des principes en cause et d'une juste et équitable répartition des efforts exigés, lesdits principes étant violés au cas où il n'existe pas de répartition juste et équitable de l'effort entre les personnes concernées,

De sorte qu'en imposant aux seules entreprises pharmaceutiques, pour l'année 1998, une 'cotisation' de 4 % sur le chiffre d'affaires réalisé en 1997 par la vente de médicaments remboursables, tout en excluant, pour la même année 1998, la possibilité de disposer des ressources visées à l'article 191, 19° et 20°, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 et provenant de prélèvements opérés à charge des personnes faisant partie de la même catégorie qui, tout comme les entreprises pharmaceutiques, participent à la chaîne d'opérateurs économiques qui conduit de la production à la consommation de médicaments remboursables, sans fournir à cet égard de justification valable, admissible et pertinente, l'article 133 de la loi du 22 février 1998 portant des dispositions sociales viole les principes d'égalité et de non-discrimination, tels que formulés aux articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 170 et 172 de la Constitution. »

A.26. Le Conseil des ministres souligne le choix laissé par l'habilitation donnée au Roi par l'article 191, 19° et 20°, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994. Il rappelle que la Cour a jugé que les catégories visées dans ces dispositions ne sont pas comparables (arrêts n^{os} 24/91, 41/91, 70/94). Il détaille les différences relatives aux conditions de production, de commercialisation et de publicité qui justifient la différence de traitement critiquée.

A.27. La partie requérante répond en faisant l'historique de la disposition en cause, depuis la loi du 6 août 1993, et souligne qu'il n'est nullement expliqué pourquoi seule la cotisation à charge des entreprises pharmaceutiques est prolongée pour 1998. Elle estime que les personnes visées sont comparables, selon le législateur lui-même, en se fondant sur une analyse de l'arrêt n° 70/94. Elle conteste les arguments avancés par le Conseil des ministres pour justifier la différence de traitement qu'elle dénonce.

Affaire inscrite sous le numéro 1404 du rôle, recours dirigé contre les articles 134, 135 et 138 de la loi du 22 février 1998

A.28. Les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 170 et 172 de la Constitution, le principe «*non bis in idem*» et le principe général de la personnalité des impôts, et de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 160 de la Constitution et avec l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat du 12 janvier 1973 ainsi qu'avec le principe de bonne législation.

« Première branche »

En ce que les articles 134 et 135 de la loi du 22 février 1998 portant des dispositions sociales établissent, d'une part, la décision de principe d'établir à charge des seules entreprises pharmaceutiques, pour l'année 1998, une 'cotisation complémentaire' de 4 % sur le chiffre d'affaires réalisé en 1997 sur le marché belge des médicaments visés à l'article 34, 5°, b) et c), inscrits dans les listes de fournitures pharmaceutiques remboursables et délivrés par une officine hospitalière ou un dépôt de médicaments à des bénéficiaires hospitalisés ou non-hospitalisés, et confient, d'autre part, au Roi le soin de décider de la date d'entrée en vigueur de l'obligation d'acquitter ladite 'cotisation complémentaire',

Et en ce que le législateur s'abstient, par ailleurs, de prolonger ou d'établir à nouveau les prélèvements, pourtant inscrits à l'article 191, 19° et 20°, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 et qui, à ce titre, figurent depuis 1993 parmi les ressources de l'assurance, libérant de la sorte, à partir de 1998, les pharmaciens tenant officine ouverte au public et les

médecins autorisés à tenir dépôt de médicaments, d'une part, ainsi que les grossistes répartiteurs de médicaments agréés, d'autre part, de toute contribution financière destinée à assurer l'équilibre financier de l'assurance soins de santé,

Et en ce que les mesures décidées par les articles 134 et 135 de la loi du 22 février 1998 portant des dispositions sociales sont décidées de pair avec une modification annoncée de 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, modification non encore introduite à ce jour qui obligerait les hôpitaux, à dater du 1^{er} janvier 1998, à facturer le prix réel d'achat des médicaments par eux délivrés aux bénéficiaires hospitalisés et non-hospitalisés,

Alors que les principes d'égalité et de non-discrimination exigent, dès lors qu'est établie à charge d'une catégorie de justiciables une contribution financière, que ladite contribution soit objectivement et raisonnablement justifiée, l'existence d'une telle justification devant s'apprécier en tenant compte du but et des effets des mesures prises, de la nature des principes en cause et d'une juste et équitable répartition des efforts exigés, lesdits principes étant violés au cas où il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé, ainsi que lorsqu'il n'existe pas de répartition juste et équitable de l'effort entre les personnes concernées.

Deuxième branche

En ce que la 'cotisation complémentaire' pour 1998 est appelée à se superposer à la 'cotisation sur le chiffre d'affaires' pour 1998, le chiffre d'affaires réalisé en 1997 par les entreprises pharmaceutiques sur le marché belge des médicaments remboursables étant de la sorte appelé à faire l'objet de deux taxations distinctes, à savoir la 'cotisation sur le chiffre d'affaires', perçue sur la totalité du chiffre d'affaires réalisé par la vente sur le marché belge de médicaments remboursables, et une 'cotisation complémentaire' qui s'applique, en outre, sur la partie de ce même chiffre d'affaires réalisé par la vente sur le marché belge de médicaments remboursables, délivrés par une officine hospitalière ou un dépôt de médicaments à des bénéficiaires hospitalisés et non-hospitalisés,

Et qu'ainsi en décidant du principe d'une 'cotisation complémentaire' à charge des entreprises pharmaceutiques pour 1998, celle-ci vient s'ajouter et se superposer à la 'cotisation sur le chiffre d'affaires' imposée à ces mêmes entreprises pour la même année et pour les mêmes produits, et à la redevance de BEF 60.000 prévue par l'article 191, 14°, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994,

Alors que le principe '*non bis in idem*' tout comme le principe d'égalité s'opposent à ce qu'une même réalité – de droit ou de fait – fasse l'objet, pour la même année, de plusieurs taxations différentes à charge de certaines personnes.

Troisième branche

En ce que la 'cotisation complémentaire' pour l'année 1998 est officiellement présentée comme une 'compensation' à charge des entreprises pharmaceutiques, de l'interdiction envisagée à partir du 1er janvier 1998 d'une pratique, au demeurant tolérée par les pouvoirs publics, adoptée par les hôpitaux dans leurs relations internes avec l'INAMI ayant engendré à charge de l'INAMI un coût financier qui, durant de longues années, a permis d'alimenter les caisses desdits hôpitaux,

Et en ce que les dispositions attaquées ont été prises dans le cadre de l'objectif allégué d'assurer l'équilibre financier de l'assurance soins de santé au départ de la double constatation que par le passé, les firmes pharmaceutiques octroyaient des ristournes pour les médicaments délivrés en milieu hospitalier et que les hôpitaux facturaient néanmoins la délivrance de ces médicaments au prix de remboursement de l'INAMI, pratique à l'égard de laquelle la modification annoncée de l'arrêté royal du 2 septembre 1980 est du reste de nature à mettre un terme, fondée par ailleurs sur l'affirmation que la modification précitée de l'arrêté royal susvisé du 2 septembre 1980 entraînera une disparition des ristournes et une augmentation des recettes des firmes pharmaceutiques, présentées en outre, de manière tout aussi incorrecte, comme la 'compensation' de ladite augmentation de recettes, les mesures décidées par les articles 134 et 135 de la loi du 22 février 1998 ne

sont pas raisonnablement justifiées, ni justifiables du reste, compte tenu notamment de ce que le paiement d'un prix de remboursement trop élevé, par l'INAMI, en 1997, est imputable aux seuls hôpitaux qui ont du reste recueilli tout le bénéfice financier d'une pratique tolérée et qu'il n'existe aucun lien possible, en droit comme en fait, entre la politique qu'entendent mener les entreprises pharmaceutiques en matière de ristournes et l'interdiction d'une pratique des hôpitaux tolérée jusqu'à présent, lesdites mesures violant ainsi les principes d'égalité et de non-discrimination et ce d'autant plus qu'il apparaît que le législateur se prive, pour 1998, des ressources inscrites à l'article 191, 19° et 20°, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994,

Alors qu'en imposant une 'cotisation complémentaire' pour l'année 1998 à charge des entreprises pharmaceutiques, faussement qualifiée de compensation d'une modification projetée de l'arrêté royal du 2 septembre 1980, les mesures querellées portent atteinte au principe fondamental de la personnalité des impôts et au principe d'égalité, invoqués au moyen,

Et alors que ces principes exigent qu'entre le redevable d'une taxe et le fait qui génère ou fonde ladite taxe, il existe un lien suffisant en fait ou en droit.

Quatrième branche

En ce que les dispositions querellées n'ont pas été soumises à l'avis motivé de la section de législation du Conseil d'Etat,

Alors que l'article 160 de la Constitution prescrit notamment que le Conseil d'Etat donne des avis dans les cas déterminés par la loi,

Et alors que l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat du 12 janvier 1973 prescrit que hors le cas d'urgence spécialement motivée et les projets relatifs aux budgets, aux comptes, aux emprunts, aux opérations domaniales et au contingent de l'armée exceptés, les Ministres soumettent à l'avis motivé de la section de législation, le texte de tous avant-projets de loi et que l'article 3, § 2, desdites lois coordonnées du 12 janvier 1973 prévoit que lorsque l'urgence est invoquée à propos d'un avant-projet de loi, l'avis de la section de législation est néanmoins requis et porte sur le point de savoir si l'avant-projet a pour objet des matières qui relèvent de la compétence de l'Etat,

Et alors que le principe de bonne législation exige du législateur qu'il se conforme scrupuleusement à tous les systèmes de contrôle destinés à assurer l'Etat de droit dans l'élaboration de la loi,

De sorte que les destinataires des articles 134, 135 et 138 de la loi du 22 février 1998, dont les dispositions ne figuraient pas dans le texte de l'avant-projet soumis au Conseil d'Etat, sans qu'il s'agisse d'amendements, ont été arbitrairement privés d'une formalité substantielle destinée à garantir l'Etat de droit, prévue par l'article 160 de la Constitution et prescrite par l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat du 12 janvier 1973, les mettant ainsi dans une situation d'inégalité par rapport aux autres citoyens, au mépris notamment des articles 10 et 11 de la Constitution. »

A.29. Le Conseil des ministres, quant à la première branche, reprend la réponse mentionnée en A.20.

A.30. En ce qui concerne la deuxième branche, le Conseil des ministres répond que, les entreprises pharmaceutiques ayant développé une politique systématique de ristournes au profit des institutions hospitalières, le législateur a, à bon droit, constaté, compte tenu notamment de l'arrêté royal du 2 septembre 1980, un surcoût pour l'Institut national d'assurances maladie-invalidité (INAMI), par rapport au prix réellement supporté par les hôpitaux et encaissé par les entreprises pharmaceutiques. Désormais, les hôpitaux ne peuvent plus solliciter le remboursement des médicaments qu'ils ont délivrés que sur la base du prix réel d'achat et non du prix public et le Roi est habilité à fixer les modalités d'une cotisation complémentaire de 4 p.c. du chiffre d'affaires réalisé sur ces médicaments. La pratique antérieure était, non pas tolérée mais légale. Le nouveau système doit avoir pour conséquence l'augmentation du chiffre d'affaires des entreprises pharmaceutiques à due concurrence des ristournes qu'elles ne pratiquent plus, sauf si elles décident de maintenir des ristournes.

Le Conseil des ministres conteste que la règle « *non bis in idem* » soit un principe général de droit fiscal et souligne qu'en l'espèce, toutes les entreprises pharmaceutiques seront traitées de la même façon si le Roi use de l'habilitation qui Lui a été donnée puisqu'elles seront soumises à une cotisation de manière identique, ce qui exclut toute discrimination.

A.31. Sur la troisième branche, le Conseil des ministres fait valoir que le principe de la personnalité des impôts n'est pas un des principes généraux applicables en matière fiscale et que, si la cotisation devait s'analyser comme un impôt, elle ne serait en rien discriminatoire. Il souligne que les mesures litigieuses impliquent normalement une augmentation du chiffre d'affaires des entreprises pharmaceutiques et, partant, nonobstant l'imposition d'une cotisation complémentaire, une augmentation de leurs bénéfices, déjà particulièrement importants.

A.32. Dans leur réponse, les parties requérantes reprennent les arguments mentionnés en A.21 et contestent la pertinence de ceux du Conseil des ministres. Elles contestent l'affirmation du Conseil des ministres selon laquelle la Cour ne pourrait exercer qu'un contrôle marginal en matière d'égalité devant les charges publiques.

A.33. Sur la deuxième branche, les parties requérantes répondent que l'affirmation selon laquelle serait encaissé par les entreprises pharmaceutiques le surcoût pour l'INAMI par rapport au prix réellement supporté par les hôpitaux et résultant de la politique de ristournes pratiquées par elles est inexacte, le surcoût provenant de ce que les établissements hospitaliers sollicitent le remboursement des médicaments qu'ils délivrent sur la base du prix public et encaissent ainsi le « surcoût ».

A.34. Les parties requérantes soulignent ensuite que le Conseil des ministres perd de vue que l'article 134 ajoute aux ressources de l'assurance maladie la « cotisation complémentaire » dont le Roi doit fixer le taux.

A.35. Les parties requérantes observent qu'il ne résulte en rien du texte de l'article 134 que l'habilitation du Roi ne pourrait s'exercer qu'après la modification de l'arrêté royal du 2 septembre 1980. L'article 134 énonce d'ailleurs que la cotisation est fixée à 4 p.c. du chiffre d'affaires, réalisé en 1997. C'est-à-dire pendant une période antérieure à la modification envisagée de l'arrêté royal du 2 septembre 1980.

A.36. Elles remarquent que ledit arrêté royal n'a pas été modifié et contestent que cette modification augmentera le chiffre d'affaires des entreprises pharmaceutiques, cette modification n'ayant des conséquences financières que pour les hôpitaux et l'INAMI, puisque les hôpitaux sollicitent les remboursements sur la base du prix public, mais l'INAMI verrait augmenter ses recettes par le biais de la cotisation prévue par l'article 133.

A.37. Elles estiment qu'il eût suffi, pour supprimer le surcoût à charge de l'INAMI, de modifier l'arrêté royal du 2 septembre 1980 en obligeant les hôpitaux à demander le remboursement sur la base du prix réellement payé aux entreprises pharmaceutiques.

A.38. En ce qu'elles appartiennent à la seule catégorie dont la loi exige une double cotisation, les entreprises pharmaceutiques sont traitées discriminatoirement et il est sans pertinence d'alléguer qu'elles sont toutes traitées de la même manière puisque la comparaison doit se faire avec tous ceux dont la loi exige qu'ils contribuent financièrement aux ressources de l'INAMI.

A.39. Sur la troisième branche, les parties requérantes répondent qu'il doit exister un lien suffisamment étroit entre le redevable d'une contribution financière et la situation visée par le législateur, lien qui, en l'occurrence, fait défaut pour les motifs exposés ci-avant.

A.40. Sur la quatrième branche, les parties requérantes reprennent l'argumentation résumée en A.18.

Affaires inscrites au rôle sous les numéros 1654 et 1655, recours dirigés contre l'article 147 de la loi du 25 janvier 1999 portant des dispositions sociales

Premier moyen

A.41. Le moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 160 de la Constitution, avec l'article 3 des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat et avec le principe général de bonne législation,

« En ce que l'article 147 de la loi du 25 janvier 1999 portant des dispositions sociales a été déposé par le Gouvernement le 14 octobre 1998 sous forme d'amendement au projet de loi portant des dispositions sociales dont la Chambre des représentants était saisie, ledit amendement ayant pour objet d'insérer dans le texte du projet de loi précité une section nouvelle intitulée 'De la cotisation sur le chiffre d'affaires des produits pharmaceutiques', dont le contenu se limite au seul article entrepris,

Alors que l'article 160 de la Constitution prescrit que le Conseil d'Etat donne des avis dans les cas déterminés par la loi; que l'article 3 des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat oblige les ministres à soumettre à la section de législation du Conseil d'Etat le texte de tous avant-projets de loi et à annexer l'avis à l'exposé des motifs des projets de loi; que le principe général de bonne législation impose aux mêmes ministres l'obligation de respecter les formalités d'élaboration de la loi et d'éclairer clairement et complètement ceux qui doivent intervenir dans le *processus* d'élaboration,

De sorte *qu'en* introduisant par voie d'amendement des dispositions nouvelles, totalement étrangères à celles figurant au départ dans le texte de l'avant-projet et du projet de loi, inscrites dans une section nouvelle et finale du chapitre VII dudit projet de loi, le Gouvernement a, par dénaturation de la notion d'amendement, éludé la consultation obligatoire de la section de législation du Conseil d'Etat et l'obligation d'annexer son avis à l'exposé des motifs du projet de loi, violant ainsi l'article 160 de la Constitution, l'article 3 des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat et le principe général de bonne législation en privant les entreprises pharmaceutiques visées par l'article contesté et les membres des assemblées fédérales du bénéfice d'un des moyens préventifs destinés à garantir à tous le respect du principe fondamental de l'Etat de droit. »

A.42. Le Conseil des ministres reconnaît que le texte qui fait l'objet des recours en annulation a été introduit par voie d'amendement, par suite d'une décision prise par le Gouvernement, qui désirait voir instaurer une nouvelle cotisation pour 1999 et permettre la perception de la cotisation décidée en 1998. Le Gouvernement a souhaité le faire lors de la discussion au Parlement de la loi portant des dispositions sociales qui avait, par essence, vocation à recevoir les dispositions relatives à la cotisation spéciale à charge des entreprises pharmaceutiques. Il ne peut lui être reproché d'avoir dénaturé la notion d'amendement. Un amendement ne doit pas obligatoirement être soumis à la section de législation du Conseil d'Etat; les parlementaires peuvent toutefois l'exiger, ce qu'ils n'ont pas fait. Sauf à dénier au Parlement, le droit de parlementer et au Gouvernement, le droit de jouer pendant ses délibérations un rôle actif, il y a lieu de constater que l'élaboration de la loi entreprise a parfaitement respecté l'ensemble des dispositions des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Le Conseil des ministres relève en outre que la Cour n'est pas compétente pour censurer une loi pour violation des règles relatives à son adoption. Il invoque à l'appui de cette thèse les arrêts de la Cour n^{os} 39/91, 22/98, 36/98 et 107/98. Il en conclut qu'à supposer que les formalités invoquées par les parties requérantes aient dû être respectées, il convient de souligner dans tous les cas qu'un tel constat ne pourrait conduire à l'annulation de la disposition litigieuse.

A.43. Les parties requérantes répondent que la disposition entreprise était totalement étrangère au contenu du projet qui était en discussion parlementaire et qui ne contenait aucune disposition relative à la cotisation sur le chiffre d'affaires des produits pharmaceutiques. L'amendement introduisait d'ailleurs dans le texte une section nouvelle. Le Conseil des ministres ne tente d'ailleurs pas de justifier que la disposition litigieuse n'aurait pas pu être intégrée d'emblée dans le texte de l'avant-projet de loi soumis au Conseil d'Etat pour avis.

Les parties requérantes répondent par ailleurs au Conseil des ministres que l'arrêt n° 39/91 n'a pas la portée qu'il lui donne. Elles se fondent, pour leur part, sur l'arrêt n° 18/90 pour conclure à la compétence de la Cour pour vérifier des éléments d'élaboration de la loi, telles les majorités spéciales ou la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat. L'article 142 de la Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 ne permettent pas de fonder une distinction entre les critiques qui peuvent être faites à l'égard de textes législatifs selon qu'elles sont relatives à leur contenu ou à leur élaboration. En décider autrement reviendrait à faire une distinction entre les dispositions qui prescrivent l'intervention de la section de législation du Conseil d'Etat puisque leur violation peut être censurée dans le cas des arrêtés mais ne pourrait pas l'être dans le cas d'une règle législative. Les autres arrêts invoqués par le Conseil des ministres, les arrêts n°s 22/98, 36/98 et 107/98, ne concernent pas la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat.

Deuxième moyen

A.44. Le moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale et avec le principe de bonne législation,

« En ce que l'amendement n° 27 du Gouvernement du 14 octobre 1998, qui ne fait état d'aucune circonstance d'urgence, n'a pas été soumis par le ministre concerné à l'avis du comité de gestion de sécurité sociale et qu'il n'apparaît pas que le président dudit comité de gestion ait été informé de ce que ledit ministre invoquait en l'espèce l'urgence,

Alors que l'article 15, alinéa 1er, de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale prescrit que, sauf en cas d'urgence, le Ministre de l'emploi et du travail ou le Ministre de la prévoyance sociale soumet à l'avis, soit du Conseil national du travail, soit du comité de gestion, tout avant-projet de loi ou projet d'arrêté organique ou réglementaire tendant à modifier la législation ou la réglementation que l'organisme est chargé d'appliquer ou concernant le cadre du personnel et la structure de l'organisme,

Et alors que l'article 15, alinéa 2, de la loi précitée du 25 avril 1963 permet au Ministre de réduire à dix jours francs le délai de principe d'un mois dans lequel l'avis doit être donné,

Et alors également que l'article 15, alinéa 3, de la même loi du 25 avril 1963 oblige le Ministre, dans le cas où il invoque l'urgence, d'en informer le président du comité de gestion,

De sorte qu'en l'absence de toute urgence alléguée, les formalités substantielles prescrites par l'article 15, alinéas 1er et 3, de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale ont été violées en l'espèce, les entreprises pharmaceutiques visées par l'article 147 de la loi du 25 janvier 1999 portant des dispositions sociales et les membres des assemblées fédérales appelés à se prononcer sur l'initiative du Gouvernement ayant ainsi été irrégulièrement privés du bénéfice desdites formalités.»

Le Conseil des ministres répond qu'il apparaît de la simple lecture de l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 que cette disposition n'est pas applicable en l'espèce puisque la disposition entreprise trouve sa source dans un amendement et n'était pas comprise dans l'avant-projet de loi. Il relève en outre que la Cour ne peut annuler une disposition pour non-respect de formalités par le législateur dans le cadre de l'élaboration de la loi et renvoie à son argumentation quant au premier moyen.

A.45. Les parties requérantes répondent en relevant d'abord que la partie adverse ne conteste pas qu'en l'espèce l'urgence n'a pas été invoquée. Elles estiment qu'une interprétation littérale de la loi de 1963 ne peut être admise parce qu'elle aboutit à des conséquences déraisonnables et inadmissibles. En l'espèce, l'avis du comité de gestion était requis pour le double motif que, d'une part, l'initiative gouvernementale procède d'une dénaturaison de la notion d'amendement et, d'autre part, que les termes de l'article 15, alinéa 1er, de la loi du 25 avril 1963 doivent être entendus raisonnablement comme visant toute initiative gouvernementale tendant à modifier la législation dont il s'agit. Concernant enfin la compétence de la Cour, elles renvoient à leur argumentation relative au premier moyen.

Troisième moyen

A.46. Le moyen est pris, dans l'affaire portant le numéro 1655 du rôle, de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 142 de la Constitution, avec le principe de la séparation des pouvoirs, le principe de non-rétroactivité, le principe de sécurité juridique, le principe d'égalité des armes et l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme,

« En ce que, déposé à la Chambre des représentants à un moment où sont introduits devant la Cour d'arbitrage divers recours en annulation dirigés contre les dispositions de la loi du 22 février 1998 portant des dispositions sociales qui prétendent donner un fondement légal à une 'cotisation sur le chiffre d'affaires' réclamée à charge des entreprises pharmaceutiques pour 1995, 1996 et 1998, et adopté par le pouvoir législatif à une date où lesdits recours en annulation sont toujours pendants devant le Cour d'arbitrage – sans que cette double circonstance soit mentionnée en cours d'élaboration de la loi – l'article 147 de la loi du 25 janvier 1999 portant des dispositions sociales entend, par une nouvelle manifestation de volonté du législateur, conserver en tout état de cause un fondement légal à ladite 'cotisation' pour 1995, 1996 et 1998 en reproduisant dans l'article à présent contesté de la loi du 25 janvier 1999 les dispositions attaquées de la loi du 22 février 1998 relatives au principe de l'établissement de la 'cotisation' pour les années concernées, à son montant, pour chacune de ces années, au chiffre d'affaires à prendre en considération, aux dates d'introduction des déclarations à faire par les entreprises, aux dates de paiement des 'cotisations' et à leur imputation dans les comptes de l'assurance obligatoire soins de santé,

Alors que l'article 142 de la Constitution confie à la Cour d'arbitrage, en sa qualité de juridiction indépendante et impartiale, le jugement des contestations ayant pour objet le respect par la loi des articles 10 et 11 de la Constitution,

Et alors que le principe de la séparation des pouvoirs s'oppose à ce que le législateur, dont les dispositions sont régulièrement mises en cause devant la Cour d'arbitrage, intervienne *pendente causa* par de nouvelles dispositions reproduisant ou aménageant les dispositions attaquées devant cette haute juridiction,

Et alors aussi que les principes de non-rétroactivité et de sécurité juridique s'opposent à ce que, en l'absence de justifications et de circonstances particulières et exceptionnelles, le législateur intervienne de manière rétroactive en 1999, alors que la Cour d'arbitrage est saisie de recours, pour maintenir un fondement légal à des 'cotisations sur le chiffre d'affaires' qui sont relatives à 1995, 1996 et 1998,

Et alors enfin que le principe d'égalité des armes et l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales s'opposent à ce que le législateur dont des dispositions sont contestées devant la Cour d'arbitrage, intervienne en cours de procédure par de nouvelles dispositions ayant le même objet qui par cela qu'elles reproduisent ou aménagent les dispositions querellées sont, le cas échéant, de nature à priver les recours introduits devant la Cour d'arbitrage de leur objet, à faire perdre à la requérante le bénéfice d'une décision de la Cour, voire celui du maintien de son intérêt à contester les dispositions reproduites ou aménagées par l'article 147 de la loi du 25 janvier 1999 portant des dispositions sociales,

De sorte que l'article 147 de la loi du 25 janvier 1999 viole les dispositions et principes de droit interne et de droit international visés au moyen en établissant de manière rétroactive, tandis que sont contestées devant la Cour d'arbitrage les dispositions de la loi du 22 février 1998, le principe de l'établissement d'une 'cotisation sur le chiffre d'affaires' pour 1995, 1996 et 1998, son montant pour chacune de ces années, le chiffre d'affaires à prendre en considération, les dates d'introduction des déclarations, les dates de paiement et l'imputation des recettes qui en résultent dans les comptes de l'assurance obligatoire soins de santé. »

Un moyen qui développe des arguments comparables est pris dans l'affaire portant le numéro 1654 du rôle.

A.47. Le Conseil des ministres déduit du lien, fait par la Cour entre les présentes affaires et les affaires jointes portant les numéros 1317 et autres du rôle, ainsi que de quelques arrêts, que la Cour reconnaît le droit au législateur de légiférer dans les matières qui lui sont réservées par la Constitution. En l'espèce, le législateur a, pour des raisons essentielles de simplicité et de lisibilité de la norme légale, comme en 1995 et 1998, repris dans les mêmes termes la disposition qu'il entendait modifier, uniquement en la complétant (instauration d'une

cotisation spéciale sur le chiffre d'affaires des entreprises pharmaceutiques en 1999), et en postposant aux 1er mars et 1er avril 1999 les dates de déclaration du chiffre d'affaires et de paiement de la cotisation 1998. Aucune des dispositions invoquées à l'appui du moyen ne s'oppose à ce que le législateur modifie les dispositions légales « *pendente causa* », reproduisant pour l'essentiel, aménageant ou complétant les dispositions attaquées. Le législateur n'a d'aucune manière privé les recours introduits de leur objet ni fait perdre aux parties requérantes le bénéfice d'une décision ou du maintien de leur intérêt à contester les dispositions anciennes.

Concernant les cotisations 1995, 1996 et 1998, et la violation des principes de non-rétroactivité et de sécurité juridique, le Conseil des ministres relève que la disposition entreprise n'a aucun effet rétroactif et est entrée en vigueur dix jours après la publication de la loi. La seule rétroactivité est donc celle qui a été instaurée par l'article 138 de la loi du 22 février 1998, qui énonce que la section VII de la loi relative à la cotisation sur le chiffre d'affaires des produits pharmaceutiques sortit ses effets le 1er janvier 1996, ceux-ci ne pouvant être constatés, quant à leur objet, que relativement aux cotisations 1995 et 1996.

La cotisation 1998 a été instaurée par l'article 133 de la loi du 22 février 1998, sans qu'aucune rétroactivité ne puisse dès lors être constatée, l'article 147 de la loi du 25 janvier 1999 ayant uniquement postposé au 1er mars 1999 la date à laquelle les entreprises pharmaceutiques étaient tenues de déclarer leur chiffre d'affaires 1997 relatif aux médicaments remboursables et au 1er avril 1999 la date à laquelle cette cotisation, dont le principe avait donc préalablement été décidé, devait être payée.

En ce qu'il introduit en 1999 une cotisation sur le chiffre d'affaires des entreprises pharmaceutiques, et en précise les modalités de déclaration et de perception, l'article 147 de la loi n'instaure aucune rétroactivité.

Concernant la rétroactivité de l'article 133 de la loi du 22 février 1998, en ce qu'il insère dans la loi l'essentiel des dispositions des arrêtés royaux des 22 décembre 1995 et 28 octobre 1996, fixant à 2 et 3p.c. le montant d'une cotisation sur le chiffre d'affaires d'une entreprise pharmaceutique réalisé en 1994 et en 1995, il y a lieu de souligner sa constitutionnalité déjà évoquée dans les mémoires déposés dans les affaires portant les numéros 1317 et autres du rôle. Les arrêts de la Cour n^{os} 33/93, 85/95, 49/98 et 86/98 sont invoqués à l'appui de cette thèse. En reproduisant, dans la loi du 22 février 1998, pour l'essentiel les dispositions de deux arrêtés royaux attaqués devant le Conseil d'Etat, le législateur a confirmé le système existant de cotisation spéciale sur le chiffre d'affaires des entreprises pharmaceutiques et repris à cette fin la compétence qu'il avait, par la loi du 20 décembre 1995, temporairement déléguée au Roi. Cette intervention était d'autant plus justifiée qu'effectivement des appréciations divergentes existaient quant à la légalité de cette mesure, selon que les cotisations concernées étaient ou non des impôts. Mais il ne s'agissait nullement pour le législateur d'exercer une compétence qu'il n'aurait pas déléguée au Roi ou que celui-ci aurait exercée en dépassant les limites qui Lui avaient été fixées, comme c'était le cas dans l'espèce qui a donné lieu à l'arrêt n° 86/98 de la Cour. En raison des circonstances budgétaires et d'équilibre de la sécurité sociale, justifiant la rétroactivité dénoncée, il ne peut être reproché au législateur d'avoir repris le système existant : les entreprises concernées n'ont, en effet, pas le droit intangible d'être dispensées à jamais du paiement des redevances.

A.48. Les parties requérantes précisent qu'elles n'attaquent la disposition entreprise que dans la mesure où elle est relative aux cotisations 1995 (exclusivement dans l'affaire portant le numéro 1654 du rôle), 1996 et 1998. Elles contestent le lien trop direct que le Conseil des ministres fait entre ces affaires et les affaires portant les numéros 1317 et autres du rôle.

Les parties requérantes sont surprises par l'affirmation du Conseil des ministres selon laquelle la disposition entreprise n'aurait aucun effet rétroactif. Cette disposition, promulguée, publiée et entrée en vigueur en 1999, se donne notamment pour objet d'imposer des cotisations pour 1995 et 1996, calculées sur le chiffre d'affaires réalisé antérieurement. Il en va de même pour la cotisation imposée pour l'année 1998.

« Quelle que soit la conception que l'on peut avoir de la rétroactivité, on ne peut raisonnablement nier ou contester que l'article 147 de la loi du 25 janvier 1999 est rétroactif, qu'il entend prendre en charge des situations qui se sont accomplies avant la promulgation, la publication et l'entrée en vigueur de ladite loi, qu'il fait référence à des années antérieures à ces dates et qu'il impose, par ailleurs, des obligations qui, elles aussi, sont antérieures à ces mêmes dates. »

La disposition entreprise a nécessairement pour effet et pour objet de se substituer aux dispositions de la loi du 22 février 1998 dans la mesure où celle-ci entend fournir un fondement législatif aux cotisations exigées et perçues à charge des entreprises pharmaceutiques pour les années 1995, 1996 et 1998. Cette substitution est intervenue à un moment où étaient pendants devant la Cour des recours tendant à l'annulation de la loi du 22 février 1998. La loi du 25 janvier 1999 a donc inévitablement pour effet et pour objet d'influencer dans un sens déterminé des procédures pendantes devant la Cour, voire d'empêcher celle-ci de se prononcer sur des recours.

Il résulte de la jurisprudence de la Cour que la rétroactivité de dispositions législatives, qui est de nature à créer une insécurité juridique, ne peut se justifier que par des circonstances particulières et même exceptionnelles, lorsqu'elle a pour effet d'influencer des procédures en cours. Les travaux préparatoires de la loi ne font état d'aucune circonstance exceptionnelle ou particulière. La justification qui accompagne l'amendement ne signale même pas que l'amendement est relatif aux cotisations 1995 et 1996. Concernant la cotisation 1998, les travaux préparatoires évoquent seulement l'erreur commise par le législateur d'avoir prescrit à l'époque que ladite cotisation devait être déclarée et versée à des dates antérieures à la promulgation et à l'entrée en vigueur de la loi du 22 février 1998. Les parties requérantes n'aperçoivent par ailleurs pas quelles circonstances particulières et exceptionnelles pourraient être invoquées pour tenter de justifier l'atteinte aux garanties juridictionnelles.

Les arguments invoqués par le Conseil des ministres pour justifier la rétroactivité de l'article 133 de la loi du 22 février 1998 sont hors de propos puisque les actuels recours en annulation ne concernent pas cette disposition mais l'article 144 de la loi du 25 janvier 1999 qui s'est substitué à cet article 133. Les parties requérantes estiment qu'en agissant de la sorte, la partie adverse tente d'éviter les dispositions de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage qui fixent aux parties des délais pour transmettre leurs observations. Elles demandent que les développements faits par la partie adverse à propos d'une disposition législative attaquée dans le cadre des recours portant les numéros 1317 et autres du rôle soient purement et simplement écartés à la fois du présent débat et des débats relatifs à cette affaire.

Quatrième moyen

A.49. Le moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 171 de la Constitution, le principe de l'annualité de l'impôt, le principe de la non-rétroactivité, le principe de la sécurité juridique et le principe de bonne législation,

« En ce que, en l'absence de toute circonstance particulière ou exceptionnelle citée dans les travaux préparatoires, l'article 147 de la loi du 25 janvier 1999 portant des dispositions sociales met à charge des entreprises pharmaceutiques de manière rétroactive – après d'autres tentatives – une 'cotisation sur le chiffre d'affaires' pour 1995, 1996 et 1998, qui se rapporte à des années antérieures à celle de sa promulgation, calculée sur le chiffre d'affaires réalisé durant des années antérieures à celle de ladite promulgation, obligeant les entreprises pharmaceutiques à faire des déclarations à des dates qui, pour 1995 et 1996, sont de loin antérieures à celle de cette promulgation, les obligeant par ailleurs à payer pour 1995 et 1996 à des moments qui sont également antérieurs à ladite promulgation et imputant les recettes qui en résultent dans les comptes de l'assurance obligatoire soins de santé pour des années comptables antérieures à celle de la promulgation de l'article attaqué,

Alors que, s'agissant d'un impôt, l'article 171 de la Constitution et les principes invoqués au moyen exigent que le principe de l'impôt, son montant et les modalités de calcul et de perception soient établis, fixés, portés à la connaissance des redevables par la voie de publication officielle au moyen de dispositions législatives entrées en vigueur avant la fin de l'exercice auquel ils se rapportent.

De sorte que l'article 147 de la loi du 25 janvier 1999 portant des dispositions sociales, qui décide d'une 'cotisation sur le chiffre d'affaires' pour 1995, 1996 et 1998 par une mesure promulguée le 25 janvier 1999, publiée au *Moniteur belge* le 6 février 1999 et entrée en vigueur le 16 février 1999 et qui, par ailleurs, prétend mettre à charge des entreprises pharmaceutiques des obligations à des dates antérieures à celles énoncées ci-dessus, viole en ce qui concerne les entreprises pharmaceutiques auxquelles il s'applique, les dispositions constitutionnelles et les principes visés au moyen.»

A.50. Le Conseil des ministres rappelle tout d'abord la portée de l'article 171 de la Constitution en se fondant sur l'arrêt n° 49/98. En ce qui concerne la cotisation 1998, il relève qu'elle n'a pas été instaurée par la loi du 25 janvier 1999 mais par celle du 22 février 1998. La disposition entreprise s'est limitée à prévoir des modalités subsidiaires sans incidence sur la dette du contribuable.

En ce qui concerne les cotisations 1995 et 1996, la disposition entreprise n'instaure aucune rétroactivité puisque ces cotisations ont été instaurées par la loi du 22 février 1998, le législateur reprenant dans cette loi l'habilitation qu'il avait conférée au Roi. A nouveau le Conseil des ministres se fonde sur les arrêts n°s 49/98 et 87/95.

Le Conseil des ministres estime enfin que les cotisations sur le chiffre d'affaires des entreprises pharmaceutiques ne sont pas des impôts. Si elles présentent avec l'impôt de nombreuses similitudes – caractère obligatoire, définition et perception par l'autorité publique, financement des dépenses publiques en vue de la réalisation de services publics -, elles s'en différencient radicalement en ce qu'elles ne sont pas payées aux autorités qui ont constitutionnellement le pouvoir de lever l'impôt mais à un établissement public (l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, doté d'une autonomie financière et administrative), en ce qu'elles ne figurent pas au budget de l'Etat et échappent partant à la règle de l'universalité comme à celle du vote annuel par les Chambres et en ce qu'elles constituent une recette d'affectation.

Le Conseil des ministres souligne que l'article 173 de la Constitution ne requiert une loi que pour déterminer les cas dans lesquels une rétribution peut être exigée des citoyens, ce qui permet de déléguer au Roi la détermination du montant et des modalités de perception des rétributions, dans les cas que la loi a prévus. Après avoir rappelé la jurisprudence de la Cour de cassation, du Conseil d'Etat et de la Cour d'arbitrage sur les différences entre la rétribution et l'impôt, le Conseil des ministres conclut que les cotisations visées, qui sont fiscalement déductibles, ne peuvent être considérées comme des impôts mais bien comme des rétributions, dès lors qu'elles sont la contrepartie d'un service ou d'un avantage direct ou particulier auquel la partie requérante a recouru volontairement. Les cotisations visent le chiffre d'affaires réalisé sur le marché belge des médicaments remboursables par l'assurance maladie-invalidité. Le remboursement, service presté par l'autorité publique, est consécutif à une demande facultative, volontaire et unilatérale, introduite par la firme pharmaceutique concernée, redevable en contrepartie de la rétribution postulée sous forme de cotisation.

A défaut de pouvoir qualifier de service le remboursement d'assurance maladie-invalidité, il y a lieu de souligner qu'il s'agit bien d'un avantage direct et particulier dont profitent indiscutablement les firmes pharmaceutiques. Ces cotisations doivent donc être considérées comme une contrepartie au remboursement venant encore doper le chiffre d'affaires phénoménal des entreprises pharmaceutiques.

A.51. Les parties requérantes maintiennent que la cotisation litigieuse est un impôt; elles soulignent « l'extrême variabilité » de la position du Conseil des ministres à ce sujet et elles invoquent plusieurs avis de la section de législation du Conseil d'Etat. Elles estiment que l'intervention obligée du législateur ne peut s'expliquer que par la nécessité de respecter l'article 170 de la Constitution et rappellent la distinction entre les rétributions et les impôts. Elles invoquent l'enseignement des arrêts n°s 21/97 et 49/98 et contestent que la cotisation litigieuse puisse s'analyser comme une redevance : la non-déductibilité fiscale ne participe pas de l'essence de l'impôt; la cotisation ne peut en aucun cas être analysée comme la rétribution d'un service presté par l'autorité publique en faveur des entreprises pharmaceutiques. Les parties requérantes estiment donc que la cotisation devait être soumise au principe de l'annualité inscrit à l'article 171 de la Constitution et que la loi ne pouvait pas avoir de portée rétroactive.

Cinquième moyen

A.52. Le moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le principe de la sécurité juridique, le principe de la non-rétroactivité et le principe de bonne législation,

« En ce que l'article 147 de la loi du 25 janvier 1999 portant des dispositions sociales – dont la justification qui l'accompagne ne fait pas état de circonstances exceptionnelles ou particulières – met à charge des entreprises pharmaceutiques de manière rétroactive – après d'autres tentatives – une 'cotisation sur le chiffre d'affaires' pour 1995, 1996 et 1998 qui se rapporte à des années antérieures à celle de sa promulgation, calculée sur le chiffre d'affaires réalisé durant des années antérieures à celle de ladite promulgation, obligeant lesdites entreprises pharmaceutiques à faire des déclarations à des dates qui, pour 1995 et 1996, sont de loin antérieures à celle de cette promulgation, les obligeant par ailleurs à payer pour 1995 et 1996 à des moments qui sont également antérieurs à ladite promulgation et imputant les recettes qui en résultent dans les comptes de l'assurance obligatoire soins de santé pour des années comptables antérieures à celle de la promulgation de l'article attaqué,

Alors que les dispositions et principes invoqués au moyen exigent que lorsque sont mis à charge de redevables des contributions financières, celles-ci doivent –sauf circonstances particulières et tout à fait exceptionnelles – être décidées, fixées dans tous leurs éléments, portées à la connaissance des redevables par voie de publication officielle et être entrées en vigueur avant la fin de la période qu'elles concernent,

De sorte que l'article 147 de la loi du 25 janvier 1999 portant des dispositions sociales qui décide d'une 'cotisation sur le chiffre d'affaires' pour 1995, 1996 et 1998 par une mesure promulguée le 21 janvier 1999, publiée au *Moniteur belge* le 6 février 1999 et entrée en vigueur le 16 février 1999 et qui par ailleurs prétend mettre à charge des entreprises pharmaceutiques des obligations à des dates antérieures à celles indiquées ci-dessus, viole en ce qui concerne les entreprises pharmaceutiques auxquelles il entend s'appliquer les dispositions et principes visés au moyen. »

Ce moyen est présenté comme une variante du quatrième moyen dans l'affaire portant le numéro 1654 du rôle.

A.53. Le Conseil des ministres rappelle que selon lui le législateur n'a pas pris de dispositions rétroactives. A supposer que l'on doive considérer ces cotisations comme des impôts et à supposer qu'il y ait rétroactivité, il constate que les circonstances le justifieraient, dès lors qu'il s'agit de permettre à l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, qui n'a pu encore le faire, de comptabiliser ces recettes. Ceci résulte des travaux préparatoires, qui en des termes précis démontrent le caractère justifié de la rétroactivité qui serait instaurée.

A.54. Les parties requérantes rappellent leur position quant à la rétroactivité de la loi. Le principe de non-rétroactivité, expression de l'idée fondamentale de la sécurité juridique, est d'application générale et doit trouver à s'appliquer aussi dans les domaines où sont imposées aux redevables des contributions financières qui ne participent pas à la nature des impôts. Ce principe exige que lorsque de telles contributions sont mises à charge des redevables, elles soient – sauf circonstances particulières et tout à fait exceptionnelles absentes en l'espèce – décidées, fixées dans tous leurs éléments, portées à la connaissance de ceux qu'elles concernent et entrées en vigueur avant la fin de la période à laquelle elles se rapportent.

La prétendue nécessité de permettre à l'Institut national d'assurance maladie-invalidité de comptabiliser les recettes des cotisations est contredite par le fait que le dernier alinéa de l'article 133 de la loi du 22 février 1998, auquel la disposition entreprise tend à se substituer, prévoyait déjà explicitement que les recettes résultant des cotisations 1995 et 1996 devaient être imputées dans les comptes de l'assurance obligatoire soins de santé pour les années comptables 1995 et 1996. Les parties requérantes rappellent enfin l'absence de justification de la mesure.

- B -

Quant aux désistements dans l'affaire inscrite sous le numéro 1317 du rôle

B.1. Dans leur mémoire en réponse, les s.a. Norgine et Zambon déclarent se désister de leur recours.

Rien ne s'oppose à ce que ces désistements soient décrétés.

Quant aux dispositions entreprises

B.2. Les recours portant les numéros 1317 et 1377 du rôle sont dirigés contre les dispositions de la loi du 22 février 1998 portant des dispositions sociales qui ont levé une cotisation sur le chiffre d'affaires de certains produits pharmaceutiques pour l'année 1995.

Le recours portant le numéro 1405 du rôle est dirigé contre les dispositions de la même loi relatives à la cotisation de l'année 1996.

Le recours portant le numéro 1403 du rôle est dirigé contre les dispositions de la même loi qui concernent la cotisation de l'année 1998.

B.3. Les recours portant les numéros 1654 et 1655 du rôle sont dirigés contre les dispositions de la loi du 25 janvier 1999 portant des dispositions sociales qui concernent les cotisations relatives aux années 1995, 1996, 1998 et 1999.

B.4. Le recours inscrit sous le numéro 1404 du rôle est dirigé contre l'article 134 de la loi du 22 février 1998 qui lève une cotisation complémentaire pour l'année 1998.

Quant à la recevabilité des recours portant les numéros 1317, 1377, 1403, 1404 et 1405 du rôle

B.5. Les parties requérantes sont des entreprises pharmaceutiques qui peuvent toutes être soumises aux cotisations prévues par les normes attaquées. Elles justifient ainsi d'un intérêt à leur recours. Il est indifférent qu'elles n'aient pas toutes attaqué les arrêtés royaux des 22 décembre 1995 et 28 octobre 1996 ou qu'elles aient exécuté les décisions individuelles qui en font application. Les normes législatives attaquées leur font grief et leur annulation pourrait leur permettre de demander la restitution des sommes qu'elles auraient indûment payées.

L'exception soulevée par le Conseil des ministres (A.1) est rejetée.

Quant aux exceptions relatives au mémoire du Conseil des ministres

B.6. En raison de la jonction des affaires et compte tenu de ce que, en l'espèce, les parties requérantes ont pu répondre aux arguments avancés, il n'y a pas lieu de faire droit à leur demande (A.2) d'écarter certains passages des mémoires déposés par le Conseil des ministres dans l'affaire portant le numéro 1405 du rôle.

Quant à la disposition entreprise dans les affaires portant les numéros 1654 et 1655 du rôle et aux travaux préparatoires de cette disposition

B.7. L'article 191, alinéa 1er, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 est relatif aux ressources de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI).

Tel qu'il avait été modifié par la loi du 22 février 1998, le 15° de cette disposition mentionnait, parmi ces ressources :

« Le produit d'une cotisation sur le chiffre d'affaires réalisé sur le marché belge des 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.

Cette cotisation est à charge des entreprises pharmaceutiques qui ont réalisé ce chiffre d'affaires durant l'année précédant celle pour laquelle la cotisation est due.

Pour les années 1995, 1996 et 1998, le montant de cette cotisation est fixé respectivement à 2, 3 et 4 p.c. du chiffre d'affaires qui a été réalisé respectivement durant les années 1994, 1995 et 1997.

Le chiffre d'affaires total, calculé au niveau ex-usine ou ex-importateur, fait l'objet d'une déclaration qui doit être ventilée par conditionnement public ou, à défaut, par conditionnement unitaire de médicaments visés à l'alinéa 1er.

Les déclarations susvisées doivent être datées, signées, certifiées sincères et exactes et doivent être introduites, par pli recommandé à la poste, au Service des soins de santé de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, avenue de Tervuren 211, 1150 Bruxelles. Pour les années 1995, 1996 et 1998 elles doivent être introduites respectivement avant le 1er février 1996, le 1er novembre 1996 et le 1er février 1998.

Pour les années 1995, 1996 et 1998, la cotisation doit être versée respectivement avant le 1er mars 1996, le 1er décembre 1996 et le 1er mars 1998 au compte n° 001-1950023-11 de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, en indiquant, suivant l'année concernée, la mention : ' cotisation chiffre d'affaires 1994 ', ' cotisation chiffre d'affaires 1995 ' ou ' cotisation chiffre d'affaires 1997 '.

[...]

Les recettes qui résultent de la cotisation susvisée, sont imputées dans les comptes de l'assurance obligatoire soins de santé respectivement pour l'année comptable 1995 pour la cotisation chiffre d'affaires 1994 et 1996 pour la cotisation chiffre d'affaires 1995. »

L'article 147 de la loi du 25 janvier 1999 portant des dispositions sociales (publiée au *Moniteur belge* du 6 février 1999) modifie comme suit les alinéas 3, 5, 6 et dernier de l'article 1er, alinéa 1er, 15°, précité :

« 1° l'alinéa 3 est remplacé par l'alinéa suivant :

' Pour les années 1995, 1996, 1998 et 1999, le montant de cette cotisation est fixé respectivement à 2 %, 3 %, 4 % et 4 % du chiffre d'affaires qui a été réalisé respectivement durant les années 1994, 1995, 1997 et 1998 ';

2° la seconde phrase de l'alinéa 5 est remplacée par la phrase suivante :

' Pour les années 1995, 1996, 1998 et 1999, elles doivent être introduites respectivement avant le 1er février 1996, le 1er novembre 1996, le 1er mars 1999 et le 1er avril 1999. ';

3° l'alinéa 6 est remplacé par l'alinéa suivant :

‘ Pour les années 1995, 1996, 1998 et 1999, la cotisation doit être versée respectivement avant le 1er mars 1996, le 1er décembre 1996, le 1er avril 1999 et le 1er mai 1999 au compte n° 001-1950023-11 de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, en indiquant, suivant l'année concernée, la mention: ‘ cotisation chiffre d'affaires 1994 ’, ‘ cotisation chiffre d'affaires 1995 ’, ‘ cotisation chiffre d'affaires 1997 ’ ou ‘ cotisation chiffre d'affaires 1998 ’. ’;

4° le dernier alinéa est remplacé par l'alinéa suivant :

‘ Les recettes qui résultent de la cotisation susvisée, sont imputées dans les comptes de l'assurance obligatoire soins de santé respectivement pour l'année comptable 1995 pour la cotisation chiffre d'affaires 1994, 1996 pour la cotisation chiffre d'affaires 1995 et 1998 pour la cotisation chiffre d'affaires 1997. ’ »

Cette disposition est entrée en vigueur le 16 février 1999.

B.8. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 25 janvier 1999 que la disposition entreprise trouve son origine dans un amendement du Gouvernement qui vise à « prolonger la mesure prise antérieurement consistant dans la perception d'une cotisation sur le chiffre d'affaires des produits pharmaceutiques. Cette cotisation est fixée à 4% ». Cette disposition entend aussi permettre à l'INAMI de comptabiliser les recettes provenant de la cotisation pour 1998. A cette fin, le Gouvernement a jugé nécessaire de reporter les délais du 1er février 1998 et du 1er mars 1998 aux 1er mars 1999 et 1er avril 1999 (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1722/5, pp. 11 et 12).

Quant à l'ordre des affaires

B.9. La Cour se prononce d'abord sur les affaires portant les numéros 1654 et 1655 du rôle. En effet, compte tenu du remplacement de certaines des dispositions entreprises dans les affaires portant les numéros 1317 et autres du rôle, par les dispositions de la loi du 25 janvier 1999, les parties requérantes ont perdu provisoirement leur intérêt à l'annulation des articles 133, 136 et 138 de la loi du 22 février 1998. Si l'article 147 de la loi du 25 janvier 1999 était annulé, les dispositions remplacées seraient à nouveau en vigueur. Les parties requérantes ne perdront donc définitivement leur intérêt aux recours, en ce qui concerne ces dispositions, que si les recours contre la loi du 25 janvier 1999 sont rejetés.

En toute hypothèse, il restera à examiner le recours inscrit sous le numéro 1404 du rôle, dirigé contre l'article 134 de la loi du 22 février 1998, dont les dispositions n'ont pas été remplacées par la loi du 25 janvier 1999.

Quant aux affaires portant les numéros 1654 et 1655 du rôle

Quant à l'objet des recours en annulation

B.10. Les deux recours en annulation sont dirigés contre l'article 147 de la loi du 25 janvier 1999 portant des dispositions sociales. Il apparaît cependant de la lecture des requêtes que, dans l'affaire portant le numéro 1654 du rôle, les parties requérantes se limitent à contester le principe de l'établissement d'une cotisation sur le chiffre d'affaires pour 1995, alors que dans l'affaire portant le numéro 1655 du rôle, elles contestent le principe de l'établissement de cette cotisation pour 1995, 1996, 1998 et 1999.

Quant aux premier et deuxième moyens

B.11. Le premier moyen reproche au législateur l'absence de consultation de la section de législation du Conseil d'Etat (A.41). Le deuxième moyen lui reproche l'absence de consultation du comité de gestion de sécurité sociale (A.44).

B.12. La Cour est uniquement compétente pour contrôler la constitutionnalité du contenu d'une disposition de nature législative au regard, en l'espèce, des articles 10 et 11 de la Constitution. Cette compétence ne lui permet pas de vérifier le respect des formalités préalables à l'adoption de cette norme.

La circonstance que les citoyens ne disposent pas des mêmes garanties juridictionnelles à l'égard d'un acte législatif que celles dont ils bénéficient à l'égard d'un acte administratif est justifiée par la différence que le Constituant a établie en matière de contrôle de validité des normes entre les actes législatifs et les actes de nature administrative.

Il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur un choix effectué par le Constituant.

B.13. Les deux premiers moyens ne peuvent être retenus.

Quant au troisième moyen

B.14. Le troisième moyen reproche au législateur d'avoir privé les requérants de leur juge, en l'occurrence la Cour d'arbitrage, en remplaçant des dispositions entreprises par des disposition nouvelles (A.46).

B.15. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 25 janvier 1999, rappelés en B.8, que le législateur ne voulait pas revoir les dispositions relatives aux cotisations pour les années 1995, 1996 et 1998, mais uniquement prévoir une cotisation pour l'année 1999 et reporter les délais pour le paiement de la cotisation de 1998. Il a cependant jugé préférable de remplacer, en les reprenant intégralement, les dispositions en cause, plutôt que d'y modifier certains termes et certaines dates.

B.16. Il n'appartient pas à la Cour d'apprécier les techniques utilisées par le législateur pour légiférer, sauf si elles ont pour effet de créer des différences de traitement qui seraient contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution. Ce serait le cas si certains justiciables étaient privés de manière discriminatoire des garanties juridictionnelles accordées à chacun.

B.17. Les requérants font valoir que le remplacement de la loi du 22 février 1998 par la loi du 25 janvier 1999 a pour effet de les priver de leurs recours contre la première loi.

B.18. La Cour constate que la loi critiquée n'a pas eu pour objectif unique ou principal de l'empêcher de se prononcer sur une question de droit : elle n'a pas pour effet de priver définitivement les parties requérantes du contrôle de la Cour, puisque la loi nouvelle a pu faire l'objet de recours en annulation.

B.19. Le troisième moyen ne peut être accueilli.

Quant aux quatrième et cinquième moyens

B.20. Les quatrième et cinquième moyens reprochent au législateur d'avoir rétroactivement mis à charge des entreprises pharmaceutiques une cotisation incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 171 et avec plusieurs principes généraux du droit (A.49 et A.52).

B.21. Il résulte de la succession des lois et des travaux préparatoires de la loi du 25 janvier 1999, rappelés en B.7 et B.8, que la Cour doit exercer son contrôle sur la loi du 22 février 1998, la loi du 25 janvier 1999 n'ayant pas d'autre contenu, en ce qui concerne les cotisations des années 1995, 1996 et 1998, que celle du 22 février 1998. La Cour doit donc examiner les moyens invoqués par les parties requérantes dans les affaires portant les numéros 1317, 1377, 1403 et 1405 du rôle.

Affaires inscrites au rôle sous les numéros 1317, 1377 et 1405, recours dirigés contre les articles 133, 136 et 138 de la loi du 22 février 1998 portant des dispositions sociales

Premier moyen

B.22. Les parties requérantes reprochent au législateur d'avoir procédé à une validation d'arrêtés royaux entrepris devant le Conseil d'Etat, par «substitution de nature rétroactive » de ces arrêtés, sans que des circonstances exceptionnelles le justifient, violant ainsi les dispositions constitutionnelles, législative et conventionnelle, ainsi que les principes généraux, indiqués au moyen (A.5).

B.23. La rétroactivité de dispositions législatives, qui est de nature à créer de l'insécurité juridique, ne peut se justifier que par des circonstances particulières, notamment lorsqu'elle est indispensable au bon fonctionnement ou à la continuité du service public.

S'il s'avère en outre que la rétroactivité de la norme législative a pour effet d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une ou de plusieurs procédures judiciaires ou d'empêcher les juridictions de se prononcer, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles justifient cette intervention du législateur qui porte atteinte, au détriment d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous.

B.24. Sans doute des dispositions législatives, qui reproduisent le contenu d'arrêtés royaux déferés à la censure du Conseil d'Etat et qui rapportent ceux-ci, ont-elles pour effet d'empêcher le Conseil d'Etat de se prononcer, quant au fond, sur l'irrégularité éventuelle de ces arrêtés royaux. La catégorie de citoyens auxquels ces arrêtés s'appliquaient est traitée différemment des autres citoyens en ce qui concerne la garantie juridictionnelle accordée par l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Toutefois, il ne s'ensuit pas nécessairement que les articles 10 et 11 de la Constitution seraient violés.

B.25. En réglant dans une loi la matière de la cotisation prélevée sur le chiffre d'affaires des entreprises pharmaceutiques, le législateur a entendu exercer lui-même une compétence qui lui appartient.

B.26. La seule existence de recours devant le Conseil d'Etat n'empêche pas que les irrégularités dont pourraient être entachés les actes attaqués puissent être redressées avant même qu'il soit statué sur lesdits recours.

B.27. En l'espèce, les vices allégués contre les arrêtés royaux sont l'omission de formalités que le Roi était tenu de respecter, une atteinte au principe de la non-rétroactivité des lois et règlements et la fixation à des dates antérieures à l'entrée en vigueur des arrêtés royaux de l'exécution des obligations imposées. Ces irrégularités, à les supposer établies, n'ont pu faire naître en faveur des parties qui avaient attaqué les arrêtés royaux devant le Conseil d'Etat, le droit intangible d'être dispensées à jamais de tout paiement de la cotisation litigieuse alors même que son paiement serait fondé sur un acte nouveau dont la constitutionnalité serait incontestable. Cet acte nouveau ne serait inconstitutionnel que s'il

violait lui-même les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec les dispositions mentionnées au moyen.

B.28. L'existence même des actuels recours démontre que, si l'intervention du législateur a empêché les parties requérantes de faire censurer par le Conseil d'Etat les éventuelles irrégularités des arrêtés royaux confirmés, elle ne les prive pas du droit de soumettre à une juridiction l'inconstitutionnalité de la loi par laquelle le législateur a exercé la compétence qu'il avait initialement déléguée.

Les parties requérantes n'ont donc pas été privées de leur droit à un recours effectif.

B.29. La disposition attaquée a pour objet de lever, pour les années 1995 et 1996, une cotisation que le Roi avait été autorisé à établir par l'article 191, 15°, de la loi coordonnée le 14 juillet 1994.

Cette cotisation a pour fonction de contribuer au financement de l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, poursuivant dans la voie tracée dès 1990 afin de rechercher un financement « alternatif » de ce secteur. Pour assurer la continuité de ce financement – et même s'il empêchait ainsi le Conseil d'Etat de statuer sur des recours pendants – le législateur pouvait prendre la mesure attaquée, d'autant qu'il reproduisait les dispositions des arrêtés royaux des 22 décembre 1995 et 28 octobre 1996 : s'il est vrai que la loi attaquée a un effet rétroactif, elle ne contient toutefois aucune disposition nouvelle qui s'écarterait de celles qui figuraient dans les arrêtés confirmés, de telle sorte qu'elle n'a fait que consolider des dispositions dont les destinataires connaissaient la portée.

B.30. Constatant que les bénéficiaires croissants des entreprises pharmaceutiques sont favorisés par le système d'assurance maladie-invalidité alors que les dépenses de l'INAMI ne cessent d'augmenter (*Doc. parl.*, Sénat, 1997-1998, n° 1-814/3, p. 66), le législateur a pu considérer qu'il convenait de renforcer la base juridique des cotisations. Il a pu estimer que les exigences de l'intérêt général justifiaient que soit maintenue une mesure qui existe depuis

1990 et qui est indispensable à l'équilibre budgétaire de l'assurance soins de santé (*ibid.*, p. 26).

B.31. Le moyen n'est pas fondé.

Deuxième moyen

B.32. Le moyen reproche au législateur d'avoir établi, pour les années 1995 et 1996, un impôt calculé sur le chiffre d'affaires des années 1994 et 1995, par une loi promulguée le 22 février 1998 dont l'entrée en vigueur est fixée au 1er janvier 1996, violant ainsi les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 171 de la Constitution ainsi que les principes généraux invoqués au moyen (A.8).

B.33. L'article 171 de la Constitution dispose :

« Les impôts au profit de l'Etat, de la communauté et de la région sont votés annuellement.

Les règles qui les établissent n'ont force que pour un an si elles ne sont pas renouvelées. »

B.34. Sans qu'il y ait lieu de se prononcer sur le point de savoir si la cotisation litigieuse est un impôt, le moyen ne peut être accueilli. En effet, si les dispositions attaquées étaient de nature fiscale, dès lors que la loi du 22 février 1998 fait valablement partie, à partir du 1er janvier 1996, des lois fiscales, et que le législateur, pour la période du 1er janvier 1996 au 31 décembre 1998, doit être considéré comme ayant annuellement conféré au pouvoir exécutif l'habilitation requise en autorisant la perception des impôts existants « d'après les lois, arrêtés et tarifs qui en règlent l'assiette et la perception », les articles 10 et 11, lus en combinaison avec l'article 171 de la Constitution, ne sont pas violés.

Troisième moyen

B.35. Les parties requérantes font grief au législateur d'avoir validé rétroactivement des formalités accomplies en exécution d'arrêtés royaux qui sont censés ne jamais avoir existé, permettant à l'autorité publique de conserver des sommes effectivement payées en vertu d'arrêtés royaux illégaux, violant ainsi les dispositions, mentionnées au moyen, qui concernent le respect des biens (A.11).

B.36. La Cour n'a pas à examiner les irrégularités formelles dont les arrêtés royaux auraient été viciés avant leur validation et qui sont les seules invoquées au moyen, mêmes si elles sont présentées comme des violations des articles 10 et 11 de la Constitution.

B.37. A supposer même que soient établis les vices allégués, qui sont étrangers à l'habilitation en vertu de laquelle le Roi avait pu prendre lesdits arrêtés royaux, rien n'empêchait que le législateur reprenne l'exercice de compétences qu'il avait déléguées et donne à ces arrêtés la valeur d'une loi.

B.38. Il s'ensuit que la Cour n'a pas à examiner le troisième moyen en ce qu'il allègue les vices des arrêtés royaux des 22 décembre 1995 et 28 octobre 1996.

B.39. En ce qu'il a substitué la loi attaquée auxdits arrêtés royaux comme base juridique des mesures d'exécution de ces arrêtés et en précisant que les sommes versées restaient acquises aux dates auxquelles elles avaient été payées, le législateur a pris une mesure justifiée par les circonstances particulières mentionnées en B.29 et B.30.

B.40. Pour les mêmes motifs, le législateur n'a pas porté une atteinte discriminatoire au respect des biens ou au droit de propriété des parties requérantes.

B.41. Le moyen n'est pas fondé.

Quatrième moyen

B.42. Les parties requérantes reprochent au législateur de n'avoir pas soumis les dispositions attaquées à l'avis motivé de la section de législation du Conseil d'Etat, en méconnaissance des dispositions invoquées au moyen (A.14).

B.43. Ainsi qu'il est dit en B.12, la Cour est compétente pour contrôler la constitutionnalité de dispositions législatives, non quant à leur processus d'élaboration - sous réserve de l'article 124*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 - mais seulement quant à leur contenu.

La Cour n'est pas compétente pour connaître du moyen pris de la violation des dispositions qui prescrivent que les projets et avant-projets de loi soient soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat.

Cinquième moyen

B.44. Le moyen est pris de la violation des articles 10 et 11, combinés avec l'article 172, de la Constitution, en ce que le législateur a établi un impôt à charge des seules entreprises pharmaceutiques, tout en s'abstenant d'exiger une contribution analogue des autres catégories de personnes mentionnées à l'article 191, 19° et 20°, de la loi coordonnée le 14 juillet 1994 : les pharmaciens, les médecins autorisés à tenir un dépôt de médicaments et les grossistes répartiteurs (A.17).

B.45. Les pharmaciens tenant une officine 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 ces catégories de personnes, des différences objectives qui justifient qu'elles puissent être traitées différemment, sans que ce traitement soit discriminatoire.

B.46. Le moyen n'est pas fondé.

Affaire inscrite sous le numéro 1403 du rôle, recours dirigé contre les articles 133 et 138 de la loi du 22 février 1998

B.47. Ces dispositions sont attaquées en ce qu'elles lèvent une cotisation sur certains produits pharmaceutiques pour l'année 1998.

Premier moyen

B.48. Le moyen fait grief au législateur d'avoir introduit les articles 133 et 138 sous la forme d'amendements, échappant ainsi à l'obligation de consulter la section de législation du Conseil d'Etat sur tout avant-projet de loi (A.22).

B.49. Le grief est identique à celui examiné en B.12. Pour les motifs qui y sont mentionnés, le moyen n'a pas à être examiné par la Cour.

Second moyen

B.50. Le moyen fait grief au législateur d'avoir établi, pour l'année 1998, une cotisation à charge des seules entreprises pharmaceutiques, en s'abstenant de prélever une cotisation identique à charge des autres catégories de personnes mentionnées à l'article 191, 19° et 20°, de la loi du 14 juillet 1994 (A.25).

Le moyen se confond avec celui qui est examiné en B.44 à B.46. Pour les motifs qui y sont mentionnés, il n'est pas fondé.

Sur l'ensemble des recours inscrits sous les numéros 1317, 1377, 1403, 1405, 1654 et 1655 du rôle

B.51. Les dispositions de la loi du 22 février 1998 relatives aux cotisations des années 1995, 1996 et 1998 ne sont pas incompatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution lus conjointement avec les dispositions invoquées aux moyens.

Il s'ensuit que la loi du 25 janvier 1999, en ce qu'elle s'est bornée à répéter que ces cotisations étaient dues, ne peut être considérée comme ayant mis rétroactivement des cotisations à charge des entreprises pharmaceutiques en violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les dispositions et les principes généraux invoqués aux quatrième et cinquième moyens des recours portant les numéros 1654 et 1655 du rôle.

B.52. Les recours portant les numéros 1654 et 1655 du rôle devant être rejetés, les parties requérantes ont perdu leur intérêt aux recours portant les numéros 1317, 1377, 1403 et 1405 du rôle.

Affaire inscrite sous le numéro 1404 du rôle, recours dirigé contre l'article 134 de la loi du 22 février 1998

B.53. Par la première branche de leur moyen (A.28), les parties requérantes reprochent au législateur de n'avoir pas prélevé de cotisation à charge des autres catégories de personnes mentionnées à l'article 191, 19° et 20°, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

Le moyen, dans cette branche, n'est pas fondé, pour les raisons mentionnées en B.45.

B.54. Par la quatrième branche du moyen (A.28), les parties requérantes font grief au législateur d'avoir éludé la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat.

Pour les raisons énoncées en B.12, le moyen, dans cette branche, ne doit pas être examiné.

B.55. Par les deuxième et troisième branches (A.28), les parties requérantes invoquent la violation du principe «*non bis in idem*» et du principe de la personnalité de l'impôt en ce que la cotisation complémentaire prévue par l'article 134 atteint les entreprises pharmaceutiques alors qu'il s'agit de mettre fin à une pratique imputable aux hôpitaux.

B.56. L'article 134 dispose qu'est inséré, dans l'article 191 de la loi coordonnée le 14 juillet 1994, qui énumère les ressources de l'INAMI, un article 15°*bis* libellé comme suit :

« 15°*bis*. le produit d'une cotisation complémentaire sur le chiffre d'affaires réalisé sur le marché belge des médicaments visés à l'article 34, 5°, b) et c), inscrits dans les listes de fournitures pharmaceutiques remboursables et délivrés par une officine hospitalière ou un dépôt de médicaments à des bénéficiaires hospitalisés ou à des bénéficiaires non-hospitalisés.

Cette cotisation est à charge des entreprises pharmaceutiques qui ont réalisé ce chiffre d'affaires durant l'année précédant celle pour laquelle la cotisation est due.

Pour l'année 1998, le montant de cette cotisation est fixé à 4 % du chiffre d'affaires qui a été réalisé durant l'année 1997.

[...]. »

B.57. Les parties s'accordent à reconnaître que les entreprises pharmaceutiques consentent des ristournes aux établissements hospitaliers, mais que ceux-ci obtiennent l'intervention de l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité sur la base du prix entier des produits qui leur sont vendus. Cette pratique est rendue possible par une lecture littérale de l'article 6*sexies*, § 1er, de 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. Cette disposition prévoit que l'intervention de l'assurance se calcule sur le « prix public » des produits vendus.

B.58. Les travaux préparatoires révèlent que c'est pour tenter de mettre fin à cette anomalie que le législateur a décidé de lever, pour 1998, une cotisation de 4 p.c., qui s'ajoute à la cotisation prévue par l'article 191, 15°, mais qui est limitée aux produits vendus aux

établissements hospitaliers, qui profitent du système de ristourne organisé par les entreprises pharmaceutiques. On y lit en effet :

« Pour le moment, les firmes pharmaceutiques octroient des ristournes pour les médicaments délivrés en milieu hospitalier. Les hôpitaux facturent les médicaments au prix de l'INAMI.

Via une modification de 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, les hôpitaux devront facturer à partir du 1^{er} janvier 1998, le prix réel d'achat.

Ceci entraînera une disparition des ristournes et une augmentation des recettes des firmes pharmaceutiques.

En compensation, une taxe de 4 % est prélevée sur le chiffre d'affaires réalisé par les firmes pharmaceutiques en Belgique sur les médicaments remboursables délivrés en milieu hospitalier. » (*Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 1184/10, pp. 13-14).

B.59. Il relève du pouvoir d'appréciation de l'autorité compétente de fixer le montant de la cotisation prélevée sur les entreprises pharmaceutiques. Elle peut notamment en moduler le montant selon l'importance du chiffre d'affaires réalisé avec certaines catégories de clients et elle peut également donner à la cotisation un caractère dissuasif afin d'inciter ses débiteurs à modifier des pratiques jugées anormales. La Cour ne pourrait censurer de telles dispositions que si elles apparaissaient discriminatoires.

B.60. En principe, la cotisation annuelle que paient les entreprises pharmaceutiques devrait être calculée sur le prix normal des médicaments qu'elles fournissent aux établissements hospitaliers et ceux-ci devraient être remboursés par l'INAMI sur la base de ce même prix.

La pratique des ristournes fausse toutefois le calcul normal des cotisations et celui des remboursements.

Les ristournes accordées aux établissements hospitaliers diminuent le chiffre d'affaires des entreprises pharmaceutiques et, par voie de conséquence, le montant des cotisations qu'elles paient à l'INAMI.

Quant aux remboursements de l'INAMI, ils sont calculés sur un montant supérieur à celui réellement payé par les établissements hospitaliers puisqu'il ne tient pas compte des ristournes dont ceux-ci bénéficient.

La cotisation complémentaire a pour effet de compenser le manque à gagner qui résulte, pour l'INAMI, de la pratique des ristournes.

B.61. Il est vrai que, comme le soutiennent les parties requérantes, il eût été possible d'exiger des établissements hospitaliers qu'ils sollicitent l'intervention de l'assurance sur la base du prix réellement payé par eux aux entreprises pharmaceutiques. Mais le législateur a pu estimer que le résultat escompté pourrait être plus sûrement atteint en agissant directement contre les entreprises pharmaceutiques dont dépend la décision d'accorder ou non des ristournes à l'avenir.

B.62. Il s'ensuit, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si un principe de personnalité de l'impôt peut s'appliquer en l'espèce, que la mesure critiquée ne viole pas de manière discriminatoire les règles et principes invoqués dans les deuxième et troisième branches du moyen.

Par ces motifs,

la Cour

- décrète le désistement de la s.a. Norgine et de la s.a. Zambon;

- 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 15 septembre 1999.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior