

Numéro du rôle : 2741
Arrêt n° 73/2004 du 5 mai 2004

A R R E T

En cause : le recours en annulation des articles 226 à 228 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 (« Taxe pharmacie 2003 »), introduit par l'a.s.b.l. AGIM et la société de droit néerlandais Merck Sharp & Dohme BV.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe et E. Derycke, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 27 juin 2003 et parvenue au greffe le 30 juin 2003, l'a.s.b.l. AGIM, dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, square Marie-Louise 49, et la société de droit néerlandais Merck Sharp & Dohme BV, ayant élu domicile à 1050 Bruxelles, avenue Louise 390, ont introduit un recours en annulation des articles 226 à 228 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 (« Taxe pharmacie 2003 ») (publiée au *Moniteur belge* du 31 décembre 2002).

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 12 février 2004, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 3 mars 2004 après avoir invité les parties à informer la Cour à l'audience sur la décision qui aurait été prise par la Cour européenne des droits de l'homme à l'égard d'un recours à la suite de son arrêt n° 97/99 du 15 septembre 1999.

A l'audience publique du 3 mars 2004 :

- ont comparu :
 - . Me X. Leurquin, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;
 - . Me J.-M. Wolter, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs R. Henneuse et E. Derycke ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Position des parties

Généralités

A.1. Dans la première partie de leur requête, les requérantes exposent les rétroactes législatifs et réglementaires, ainsi que les différents arrêts que la Cour a prononcés en la matière, à savoir les arrêts n^{os} 9/99, 97/99, 103/2000, 98/2001, 159/2001 et 40/2003.

Elles commentent ensuite les différentes phases ayant conduit à l'adoption des dispositions attaquées, en relevant en particulier que le texte finalement adopté par le Parlement diffère fondamentalement de celui qui avait été soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'Etat, ce dernier ayant en effet fait l'objet d'amendements déposés par le Gouvernement.

A l'appui de leur requête, les requérantes avancent huit moyens, qui seront exposés ci-après.

A.2.1. Le Conseil des ministres consacre également la première partie de son mémoire à un exposé exhaustif des dispositions législatives et réglementaires qui constituent les rétroactes des dispositions attaquées, ainsi que des arrêts prononcés par la Cour en la matière. Cette même partie du mémoire expose, en outre, les dispositions attaquées ainsi que le cadre juridique dans lequel elles s'insèrent.

A.2.2. Par ailleurs, avant de répondre à chacun des moyens allégués à l'appui de la requête, le Conseil des ministres fait un certain nombre de remarques préliminaires. Il est relevé en particulier que, face au constat d'une augmentation plus que proportionnelle des dépenses de remboursement des médicaments, les autorités ont, en concertation avec le secteur, choisi, à la fois, de tenter de responsabiliser l'industrie pharmaceutique - en l'invitant à contrôler elle-même son budget - et de substituer aux mesures linéaires des mesures spécifiques responsabilisatrices des acteurs concernés. Diverses mesures sont relevées, parmi lesquelles la création d'un Centre fédéral d'expertise des soins de santé.

A.3. En réponse à ces remarques préliminaires, les requérantes objectent le caractère irréaliste - vu son dépassement systématique - du budget des spécialités pharmaceutiques remboursables ainsi que la contribution - tournant aux alentours de 8 p.c. de leur chiffre d'affaires - qui leur est de ce fait imposée.

A.4. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres, après avoir relevé que le budget des spécialités pharmaceutiques est le budget qui a le plus augmenté depuis plusieurs années, souligne qu'une comparaison correcte doit être faite quant au total des différentes cotisations dues, en particulier pour 2001, 2002 et 2003; chiffres à l'appui, il apparaîtrait que la participation du secteur pharmaceutique au financement du budget des spécialités pharmaceutiques est en diminution, *a fortiori* en considération du fait que l'Etat intervient, lui, de façon croissante dans le budget de la sécurité sociale.

Quant aux différents moyens

Le premier moyen

A.5. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec, d'une part, les principes de séparation des pouvoirs, d'indépendance des juges, de la prééminence du droit, du droit à un procès équitable et de l'exigence de l'égalité des armes et, d'autre part, l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, lu isolément ou en combinaison avec l'article 14 de ladite Convention, en ce que la loi attaquée remplacerait, avec effet rétroactif, des dispositions faisant l'objet d'un litige par d'autres de même teneur et constituerait, ainsi, une intervention du législateur dans l'administration de la justice.

A.6. Dans son mémoire, le Conseil des ministres répond successivement aux différents aspects de ce premier moyen.

En ce qu'il critique la technique de remplacement choisie par le législateur, il est relevé que ce moyen, déjà avancé à plusieurs reprises par les requérantes dans d'autres affaires, a été rejeté par la Cour dans ses arrêts n^{os} 98/2001, 159/2001 et 40/2003.

Par ailleurs, il est relevé que l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme n'exclut pas toute ingérence des pouvoirs publics dans une procédure judiciaire pendante, une telle ingérence pouvant en effet se justifier par d'impérieux motifs d'intérêt général. La Cour a admis les motifs par lesquels le législateur a justifié la

technique du remplacement, et ce d'autant plus que les dispositions ainsi reproduites peuvent, elles-mêmes, être soumises au contrôle de la Cour.

En ce qui concerne enfin le caractère formellement rétroactif des dispositions attaquées, la perte du bénéfice de recours juridictionnels ou l'ingérence dans de tels recours, le Conseil des ministres renvoie aux réponses déjà données par la Cour dans ses arrêts n^{os} 159/2001 et 40/2003.

A.7. Dans leur mémoire en réponse, les requérantes estiment que la technique de remplacement adoptée par le législateur n'est pas compatible avec la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme, telle qu'elle ressort de son arrêt *Crisan c/ Roumanie* du 27 mai 2003. Cette technique ôterait tout effet utile à chaque arrêt de la Cour en la matière dès lors que, lorsque ceux-ci sont prononcés, un titre juridique nouveau s'est de toute façon substitué à celui sur lequel portait cet arrêt.

A.8. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres relève que le fait, pour le législateur, de remplacer par une même disposition et pour les mêmes motifs une disposition attaquée lui fait courir le risque d'encourir la même sanction, de telle sorte que l'effet utile d'un arrêt de la Cour n'est pas affecté.

En ce qui concerne la référence à l'arrêt précité de la Cour européenne, il n'est pas - bien que devant être approuvé dans son contenu - transposable en l'espèce, dès lors que la Cour est en mesure de statuer sur la constitutionnalité des dispositions en cause.

Enfin, le Conseil des ministres, relevant que les parties requérantes ont introduit un recours devant la Cour européenne des droits de l'homme contre l'arrêt de la Cour d'arbitrage n^o 97/99, suggère que celles-ci communiquent la décision qui aurait été prise quant à la recevabilité de ce recours : cette décision serait, selon le Conseil des ministres, négative.

Le deuxième moyen

A.9. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, considérés isolément ou en combinaison avec les articles 6 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Selon les parties requérantes, la technique du remplacement retenue par le législateur n'a fait l'objet d'aucune justification lors des travaux préparatoires; elle a pour effet de priver, de façon discriminatoire, la seule catégorie de justiciables auxquels s'appliquent les dispositions attaquées de leur droit à être jugé dans un délai raisonnable.

A.10. Outre le renvoi à la réponse formulée en ce qui concerne le premier moyen, le Conseil des ministres, en ce qui concerne le prétendu non-respect du délai raisonnable, relève que la Cour a toujours statué, sur chaque recours, dans un délai largement considéré comme raisonnable en comparaison de celui pris pour statuer par les autres juridictions supérieures, y compris la Cour européenne elle-même.

A.11. Dans leur mémoire en réponse, les requérantes, outre la reprise d'une argumentation largement similaire à celle exposée quant au premier moyen, allèguent qu'elles n'ont jamais pu obtenir un arrêt utile de la Cour d'arbitrage dans un délai raisonnable; elles exposent à cet égard que, depuis la loi du 22 février 1998, elles « n'ont pu être jugées définitivement puisque les lois successives et les arrêts successifs de la Cour d'arbitrage sur ces lois ont été, à chaque fois, rendus inutiles par le fait du remplacement, avec effet rétroactif, des lois attaquées ».

A.12. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres expose que, dans chacun de ses arrêts en la matière, la Cour statue définitivement; l'effet utile de chacun de ces arrêts résulte de son dispositif, et non de dispositions législatives ultérieures.

Le troisième moyen

A.13. Ce moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, considérés isolément ou en combinaison avec le principe du droit interne qui « consacre le droit à un procès équitable ».

Le remplacement systématique, selon le cas, d'une validation législative ou de dispositions législatives par de nouvelles dispositions législatives à contenu identique priverait de façon discriminatoire, selon les requérantes, une catégorie de justiciables du droit à un procès équitable.

A.14. Dans son mémoire, le Conseil des ministres, relevant l'identité de ce moyen par rapport au premier moyen, y répond par une argumentation comparable à celle développée quant à ce moyen.

A.15. En réponse à cette objection, les requérantes, dans leur mémoire en réponse, exposent que, dans plusieurs arrêts, la Cour de cassation a fait état du principe général du droit à un procès équitable. Les effets des dispositions attaquées devraient être considérés comme contraires à ce principe, considéré en tant que principe de droit interne.

A.16. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres souligne qu'il ne conteste en rien l'existence, en droit belge, d'un principe général du respect des droits de la défense et du droit à un procès équitable, énoncé par la Cour de cassation, que ce soit isolément ou en combinaison avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme. Toutefois, il n'en resterait pas moins que ce principe n'aurait en rien été violé en l'espèce, et ce pour les mêmes motifs que ceux exposés quant au premier moyen.

Selon le Conseil des ministres, les requérantes chercheraient « en réalité à critiquer la jurisprudence de [la] Cour, en remettant en cause le constat réitéré de la constitutionnalité des dispositions qu'elles critiquent à nouveau, en particulier à l'égard du caractère formel de la rétroactivité qu'elles induisent ».

Le quatrième moyen

A.17. Ce moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, considérés isolément ou en combinaison avec les principes de non-rétroactivité et de sécurité juridique.

Par les contributions en cause, le législateur imposerait, à charge d'une catégorie de contribuables, une contribution financière dont les éléments (montants et moments de débit) sont arrêtés à une date antérieure aux dispositions en cause; ces contribuables seraient ainsi privés, de manière discriminatoire, du bénéfice des principes juridiques énoncés ci-dessus.

A.18. Le Conseil des ministres, après avoir relevé la similitude de ce moyen avec les trois premiers moyens, répond que la Cour a déjà, à plusieurs reprises, constaté que le législateur, bien qu'adoptant des dispositions formellement rétroactives, n'édicteait toutefois pas de règles nouvelles, de telle sorte qu'il n'était pas porté atteinte au principe de la sécurité juridique. En effet, il est relevé qu'« au moment où les cotisations ont été demandées, exigées et payées, leur débiteur en avait effectivement, de manière non rétroactive, été informé ».

A.19. Après avoir répondu que ce moyen est autonome par rapport aux trois premiers moyens - en ce qu'il ne critique que le caractère rétroactif -, les requérantes estiment que la distinction entre rétroactivité formelle et matérielle est « purement artificielle » et a été créée pour « les besoins de la cause ». Elles soulignent toutefois bien comprendre que cette rétroactivité est un élément essentiel de la technique qu'elles critiquent.

A.20. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres souligne le caractère purement formel de la rétroactivité en cause, auquel la Cour a conclu à diverses reprises. Cette partie expose qu'il y a lieu de distinguer la validation législative opérée à l'époque par la loi du 22 février 1998 des dispositions postérieures à cette loi, qui ont recouru à la technique du remplacement, admise par la Cour. En bref, les dispositions attaquées ne contiendraient aucun élément nouveau pour les entreprises pharmaceutiques.

Le cinquième moyen

A.21. Ce moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, considérés isolément ou en combinaison avec « le principe de bonne législation ».

En imposant aux entreprises pharmaceutiques une cotisation principale ayant un caractère automatique - qui est due qu'il y ait ou non dépassement de l'enveloppe budgétaire pour les médicaments -, l'article 226 impose, à charge des seules entreprises pharmaceutiques, une contribution financière destinée pourtant à combler les besoins budgétaires de l'assurance soins de santé dans son ensemble; cette contribution n'étant pas équitablement répartie entre l'ensemble des acteurs concernés, elle devrait être considérée comme disproportionnée.

A.22. Le Conseil des ministres, après avoir relevé que ce moyen constitue une nouvelle critique des différents arrêts de la Cour en la matière, relève le statut particulier du secteur pharmaceutique : l'offre qu'il organise, le remboursement qu'il demande ainsi que les bénéfices qu'il perçoit justifient amplement le traitement différencié qui lui est fait en la matière.

A.23. Dans leur mémoire en réponse, les requérantes estiment que le Conseil des ministres ne répond pas au fond de leur critique, à savoir l'absence de toute base objective pour la fixation du taux de la cotisation principale, le caractère forfaitaire de cette cotisation - indépendant du dépassement ou non du budget des spécialités pharmaceutiques remboursables - et, enfin, la non-prise en considération, pour les années antérieures à 2002, de l'effet bénéfique des médicaments sur les autres secteurs de l'assurance soins de santé, alors que cet effet bénéfique, à partir de 2002, a été chiffré à 25 p.c. du dépassement constaté.

Par ailleurs, si les requérantes reconnaissent qu'elles tirent l'essentiel de leurs bénéfices de la commercialisation de médicaments remboursables, elles relèvent toutefois qu'elles ne sont pas libres de fixer librement le prix de ces spécialités.

Enfin, elles s'interrogent sur l'importance et la réalité de la contribution des autres intervenants du secteur qui bénéficient de l'intervention de l'assurance soins de santé.

A.24. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres, outre le constat que ce moyen, une nouvelle fois, constitue une critique de la jurisprudence de la Cour - qui a pourtant admis la constitutionnalité du système des prélèvements forfaitaires -, souligne que, alors que s'opère le changement de politique souhaité et concerté avec le secteur, les requérantes critiquent à la fois la nouvelle politique et l'ancienne.

Quant au statut particulier du secteur pharmaceutique et le fait que d'autres intervenants ne seraient pas ou seraient moins mis à contribution, le Conseil des ministres rappelle la jurisprudence de la Cour, notamment l'arrêt n° 40/2003, qui a relevé, en parallèle aux cotisations en cause, la contribution du secteur de la biologie clinique ou, encore, les mesures de contrôle des médecins généralistes et spécialistes.

Le sixième moyen

A.25. Ce moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, considérés isolément ou en combinaison avec « le principe de bonne législation ».

Le maintien, pour 2002 et 2003, de la cotisation principale exigée des entreprises pharmaceutiques, combiné avec la cotisation complémentaire pour les mêmes années et avec l'avance sur une éventuelle cotisation complémentaire pour 2003 et 2004, constituerait une mesure « totalement [étrangère] aux dépassements budgétaires de l'assurance soins de santé dans le secteur des médicaments remboursables ».

A.26. Le Conseil des ministres relève tout d'abord la contradiction du secteur, y compris des requérantes, consistant à avoir critiqué auparavant le caractère forfaitaire des cotisations - d'ailleurs réduites à 2 p.c. en 2003 -, et à critiquer maintenant le caractère modulable, introduit pourtant en concertation avec ce même secteur. En réalité, selon le Conseil des ministres, ce secteur refuserait, comme l'indique les recours successifs qu'il a introduits, toute participation au financement d'un système dont il bénéficie pourtant très largement.

A.27. Dans leur mémoire en réponse, les requérantes estiment que le Conseil des ministres ne répond pas à la critique du cumul, pour 2002 et 2003, de la cotisation principale et de la cotisation supplémentaire, estimée discriminatoire.

A.28. Le Conseil des ministres souligne la distinction qu'il y a lieu d'opérer entre les cotisations structurelles - jugées constitutionnelles par la Cour et dont, en outre, le taux a diminué en 2003 - et les cotisations complémentaires. Ces dernières poursuivent en effet un objectif différent, convenu avec le secteur, consistant à tenir compte des efforts de sensibilisation qui seraient faits par lui; par ailleurs, elles ont un caractère strictement provisionnel, leur débiton définitive dépendant de l'existence, *in fine*, d'un dépassement ou non du budget.

Dès lors, le constat de constitutionnalité donné par la Cour, dans son arrêt n° 40/2003, au cumul de ces deux types de cotisations devrait être confirmé en l'espèce.

Le septième moyen

A.29. Ce moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, considérés isolément ou en combinaison avec « le principe de bonne législation » et l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

En raison du « caractère automatique, inconditionnel et non démontré de sa débiton, de la date à laquelle elle est due et de l'absence de justification de son montant », l'avance sur cotisation complémentaire instituée par l'article 227 constituerait une privation gratuite des biens des requérantes, assimilable à un emprunt forcé. Une telle mesure, d'une part, serait imposée, de façon discriminatoire, aux seules entreprises pharmaceutiques - et non aux autres intervenants du secteur de l'assurance soins de santé - et, d'autre part, elle devrait être considérée comme disproportionnée au regard du souci de percevoir effectivement le montant de la cotisation complémentaire due.

A.30. Le Conseil des ministres répond que le législateur, dans les dispositions en cause comme dans celles qui les ont précédées, vise à assurer l'équilibre budgétaire de la sécurité sociale, tout en responsabilisant au mieux ses acteurs.

Il relève que l'article 69, § 5, de la loi AMI (assurance maladie-invalidité) s'inscrit « dans un cadre plus large de procédure de récupération des dépassements probables ou certains d'objectifs budgétaires dans tous les secteurs de l'assurance », avant d'exposer les différents mécanismes de régulation des dépenses successivement introduits, dans chaque secteur de l'assurance, par le législateur : redevances par conditionnement public ou unitaire, cotisations sur le chiffre d'affaires, contrôle budgétaire, intervention coercitive du Gouvernement.

Le législateur a entendu étendre au secteur pharmaceutique le système de récupération en cas de dépassement. L'article 227 de la loi-programme du 24 décembre 2002 ne fait que proroger en 2003 le système mis en place - en concertation avec le secteur - par l'article 20 de la loi du 10 août 2001, système qui a été déclaré compatible avec le principe d'égalité par la Cour dans son arrêt n° 40/2003.

A.31. Dans leur mémoire en réponse, les requérantes critiquent l'absence, dans les travaux préparatoires, de toute justification quant au montant des avances sur cotisation complémentaire. Par ailleurs, elles estiment discriminatoire le fait d'être le seul intervenant du secteur de l'assurance soins de santé à se voir imposer une telle technique de couverture des dépenses.

A.32. Outre le rappel d'arguments déjà avancés au sujet d'autres moyens, le Conseil des ministres, dans son mémoire en réplique, souligne que la politique budgétaire responsable poursuivie par l'Etat trouve sa confirmation, pour autant que de besoin, dans l'arrêté royal du 9 mars 2003; celui-ci prévoit en effet la neutralisation des mesures d'économie qui, à l'expérience, n'auraient pas produit l'effet d'économie escompté.

Selon le Conseil des ministres, le moyen critiquerait, en réalité, un système mis en place, non par les dispositions attaquées, mais par l'article 20 de la loi du 10 août 2001, alors que cette disposition a déjà été validée par la Cour, par son arrêt précité n° 40/2003. Les motifs de cet arrêt, en particulier ceux repris *sub* B.7.8 et B.24.3, resteraient pleinement transposables, seul, en réalité, le pourcentage de perception provisionnelle étant modifié.

Quant à la comparaison faite avec la situation des autres acteurs de l'assurance soins de santé, il est de nouveau renvoyé aux motifs de l'arrêt n° 159/2001, plus particulièrement aux considérants B.33 et B.36 de cet arrêt.

Le huitième moyen

A.33. Ce dernier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, considérés isolément ou en combinaison avec le « principe de bonne législation ».

La cotisation supplémentaire instituée, pour les années 2002 et 2003, par l'article 228 attaqué, s'ajoutant aux autres cotisations et avances dues pour ces mêmes années, est destinée à financer des besoins de l'INAMI (Institut national d'assurance maladie-invalidité) « par hypothèse étrangers à ceux qui résultent d'un dépassement du budget prévu pour les spécialités pharmaceutiques ».

A.34. Après avoir souligné, selon le cas, la parenté de nature ou le lien entre les cotisations principales, complémentaires et supplémentaires, le Conseil des ministres expose que le législateur a poursuivi son objectif d'équilibre budgétaire de l'assurance maladie-invalidité, jugé légitime par la Cour dans ses arrêts n^{os} 103/2000, 159/2001 et 40/2003. Il relève en outre que le montant de la cotisation ordinaire a été diminué, passant de 4,5 p.c. en 2001 à 3,5 p.c. en 2002.

A.35. Dans leur mémoire en réponse, les requérantes totalisent le montant des cotisations structurelles et complémentaires dues pour 2001, 2002 et 2003 pour souligner que le total des cotisations aurait, chaque année, augmenté.

- B -

B.1. Les articles 226 à 228 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 ont trait à la cotisation sur le chiffre d'affaires des entreprises pharmaceutiques, déjà instaurée par l'article 191 de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 relative à l'assurance soins de santé et indemnités.

Ces articles disposent :

« Art. 226. Dans l'article 191, premier alinéa, 15°, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, remplacé par la loi du 22 février 1998 et modifié par les lois des 2 janvier 2001 et 10 août 2001, sont apportées les modifications suivantes :

1° l'alinéa 3 est remplacé par la disposition suivante :

‘ Pour 1995, 1996, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 et 2003, les montants de ces cotisations sont fixés respectivement à 2 %, 3 %, 4 %, 4 %, 4 %, 4 %, 3 % et 2 % du chiffre d'affaires qui a été réalisé respectivement en 1994, 1995, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 et 2002. ’;

2° à l'alinéa 5, la dernière phrase est remplacée par la phrase suivante :

‘ Pour les années 1995, 1996, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 et 2003, elles doivent être introduites respectivement avant le 1er février 1996, le 1er novembre 1996, le 1er mars 1999, le 1er avril 1999, le 1er mai 2000, le 1er mai 2001, le 1er mai 2002 et le 1er mai 2003. ’;

3° l'alinéa 6 est remplacé par la disposition suivante :

‘ Pour les années 1995, 1996, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 et 2003, la cotisation doit être versée respectivement avant le 1er mars 1996, le 1er décembre 1996, le 1er avril 1999, le 1er mai 1999, le 1er juin 2000, le 1er juin 2001, le 1er juin 2002 et le 1er juin 2003 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 ”, “ cotisation chiffre d'affaires 1998 ”, “ cotisation chiffre d'affaires 1999 ”, “ cotisation chiffre d'affaires 2000 ”, “ cotisation chiffre d'affaires 2001 ” ou “ cotisation chiffre d'affaires 2002 ”;

4° le dernier alinéa est remplacé par la disposition suivante :

‘ Les recettes qui résultent de la cotisation susvisée seront 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, 1998 pour la cotisation chiffre d'affaires 1997, 2000 pour la cotisation chiffre d'affaires 1999, 2001 pour la cotisation chiffre d'affaires 2000, 2002 pour la cotisation chiffre d'affaires 2001 et 2003 pour la cotisation chiffre d'affaires 2002. »

« Art. 227. Dans l'article 191, alinéa 1er, 15°*quater*, § 2, alinéa 1er, de la même loi, inséré par la loi du 10 août 2001 et modifié par la loi du 22 août 2002, les modifications suivantes sont apportées :

1° la première phrase est remplacée par la phrase suivante :

‘ En attendant la fixation de la cotisation complémentaire visée au § 1er, alinéa 1er, concernant le dépassement éventuel des dépenses des années 2002 et 2003, les firmes pharmaceutiques concernées sont, respectivement en 2002 et 2003, redevables d'une avance égale à respectivement 1,35 % et 2,55 % du chiffre d'affaires de respectivement l'année 2001 et l'année 2002. ’;

2° l'alinéa 1er est complété comme suit :

‘ L'avance égale à 2,55 % du chiffre d'affaires de l'année 2002 est versée au compte numéro 001-1950023-11 de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité avant le 1er juillet 2003, en indiquant la mention “ avance cotisation complémentaire exercice 2003 ”. ’;

3° l'alinéa 3 est modifié comme suit :

‘ Si au 31 décembre 2003, la cotisation complémentaire visée au § 1er, alinéa 1er, n'a pas été instaurée pour l'année 2002 ou est inférieure à 1,35 %, l'Institut rembourse l'avance ou le solde aux firmes pharmaceutiques concernées pour le 1er avril 2004.

Si au 1er octobre 2004, la cotisation complémentaire visée au § 1er, alinéa 1er, n'a pas été instaurée pour l'année 2003 ou est inférieure à 2,55 p.c., l'Institut rembourse l'avance ou le solde aux firmes pharmaceutiques concernées pour le 31 décembre 2004.' »

« Art. 228. Dans l'article 191, alinéa 1er, 15° *quinquies*, de la même loi, inséré par la loi du 22 août 2002, les modifications suivantes sont apportées :

1° l'alinéa premier est remplacé comme suit :

‘ Pour les années 2002 et 2003, une cotisation supplémentaire de 1,5 p.c. du chiffre d'affaires qui a été réalisé respectivement durant l'année 2001 et l'année 2002, est instaurée aux conditions et selon les modalités fixées au 15°. ’;

2° à l'alinéa 2, le mot ‘ respectivement ’ est inséré entre le mot ‘ introduite ’ et le mot ‘ avant ’ et les mots ‘ et avant le 1er octobre 2003 ’ sont insérés après les mots ‘ 1er novembre 2002. ’;

3° l'alinéa 3 est remplacé comme suit :

‘ La cotisation doit être versée respectivement avant le 1er décembre 2002 et le 1er novembre 2003 sur le compte numéro 001-1950023-11 de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, en indiquant, suivant l'année concernée, la mention “ cotisation supplémentaire chiffre d'affaires 2001 ” et “ cotisation supplémentaire chiffre d'affaires 2002. ” ’;

4° la première phrase de l'alinéa dernier est complétée comme suit :

‘ pour la cotisation supplémentaire chiffre d'affaires 2001 et pour l'année comptable 2003 pour la cotisation supplémentaire chiffre d'affaires 2002. ’ »

B.2.1. Dans les travaux préparatoires ayant conduit à l'adoption des articles 226 et 227, l'objectif poursuivi par le législateur a été décrit comme suit :

« Le gouvernement présente les amendements n^{os} 224 et 225, (DOC 50 2124/020) visant à remplacer respectivement les articles 214 et 215.

Le ministre des Affaires sociales précise que ces amendements sont présentés dans le cadre d'un accord conclu avec l'industrie pharmaceutique, d'une part, et avec les pharmaciens, d'autre part.

Les pharmaciens avaient déjà signalé à plusieurs reprises que leurs marges bénéficiaires diminuaient à la suite d'une série de mesures qui constituaient, par ailleurs, des économies pour le gouvernement.

Un problème réel réside dans le fait que la tendance qui consiste à utiliser des conditionnements plus grands fait virtuellement baisser les revenus des pharmaciens, qui sont rémunérés sur la base du nombre de conditionnements. D'autre part, la vente de conditionnements plus grands fait grimper les bénéfices de l'industrie. Il est dès lors proposé

de ramener de 3 % à 2 % la cotisation de base sur le chiffre d'affaires des spécialités pharmaceutiques due en 2003. Cette mesure ne coûtera rien en 2003, étant donné que, dans le même temps, la cotisation provisionnelle est augmentée. Parallèlement, l'avance sur la cotisation complémentaire due en cas de dépassement du budget global est portée de 1,35 % à 2,55 %. Si on ne doit compenser aucun dépassement, la cotisation provisionnelle sera remboursée. Par conséquent, l'industrie y gagnera. Cela permet en outre d'être un peu plus généreux vis-à-vis des pharmaciens, qui méritent certainement leur place en tant que dispensateurs de soins de santé. Le gouvernement considère cette augmentation globale de 0,2 % comme unique pour 2003. » (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-2124/025, pp. 106-107)

Par ailleurs, l'article 228 institue une cotisation supplémentaire de 1,5 p.c. sur le chiffre d'affaires qui a été réalisé par les entreprises pharmaceutiques en 2002, comme l'avait déjà fait, en retenant déjà le même taux, la loi du 22 août 2002 en ce qui concerne le chiffre d'affaires réalisé en 2001.

B.2.2. Il résulte de ce qui précède que les articles 226 à 228 ont pour objet de prolonger un régime existant depuis plusieurs années, qui régleme, selon le cas, la cotisation sur le chiffre d'affaires réalisé sur le marché belge des médicaments, la cotisation supplémentaire ou l'avance sur cotisation complémentaire due par l'industrie pharmaceutique; le taux de la cotisation ou de l'avance est, selon le cas, maintenu inchangé (article 228), revu à la hausse (article 227) ou à la baisse (article 226).

La qualification donnée par les travaux préparatoires précités à la cotisation visée par l'article 226 - cotisation qualifiée « de base » - permet de se référer pour cette cotisation - comme pour celle, dite supplémentaire (article 228), qui présente le même caractère définitif -, à l'intention exprimée par le législateur lorsqu'il adopta l'article 55 de la loi du 2 janvier 2001 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses. Cette intention était exposée comme suit dans les travaux préparatoires :

« Un des piliers du budget 2001 de l'assurance soins de santé concerne la politique des médicaments.

Après concertation avec les acteurs du secteur à ce sujet, une politique sera développée, qui est basée sur les lignes de force suivantes :

- tendre à une plus grande efficacité;
- être attentif aux innovations;

- sauvegarder l'accessibilité pour le patient;
- assurer la maîtrise des dépenses.

Cela se traduit dans une série de mesures. Tout d'abord, des structures simplifiées et des procédures accélérées pour l'acceptation et la révision du remboursement des médicaments seront mises au point, conjointement avec un meilleur support scientifique et un respect des délais fixés dans une directive européenne. Ces mesures feront l'objet d'un projet de loi distinct.

Par ailleurs, des mesures seront prises en vue de promouvoir une politique rationnelle des médicaments, en l'intégrant dans une vision globale des soins. » (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-0950/001, pp. 28-29)

« Une autre mesure prise dans le cadre de la nouvelle politique des médicaments concerne la fixation d'un budget réaliste basé sur des choix politiques objectifs.

Une convention est conclue avec l'industrie pharmaceutique à ce sujet. Il y est stipulé qu'en cas de dépassement du budget en question en 2001 - 94,8 milliards de francs belges pour le budget global des médicaments - l'industrie devra rembourser à l'assurance soins de santé un montant égal à 65 % du dépassement, ce qui reflète la part de l'industrie dans le prix départ usine. Ce montant sera réparti entre les entreprises pharmaceutiques en fonction de leur chiffre d'affaires.

Les articles 45 et 46 de ce projet fixent le budget global précité et instaurent le mécanisme de récupération susmentionné.

Pour la même année 2001 la cotisation sur le chiffre d'affaires reste due. Le montant est maintenu à 4 % du chiffre d'affaires réalisé en 2000.

L'article 46 [devenu l'article 55] crée à cet effet la base légale.

Il est nécessaire pour le gouvernement que les moyens qui, dans le cadre de l'objectif budgétaire global (égal à 542,8 milliards de francs belges), à raison de 22,3 milliards de francs belges sont réservés pour des initiatives nouvelles prioritaires, ne seront pas dépensés afin de financer d'autres activités. À cette fin, il est nécessaire d'organiser un suivi budgétaire précis. » (*ibid.*, pp. 29-30)

L'article 55 de la loi du 2 janvier 2001 tendait à proroger pour 2001 la cotisation sur le chiffre d'affaires en vue de ne pas porter préjudice à l'objectif budgétaire poursuivi en matière de sécurité sociale en attendant que la mise en œuvre d'une nouvelle politique dans le secteur des médicaments permette de contenir les dépenses d'une autre manière.

B.3.1. Ni les travaux préparatoires de la loi du 2 janvier 2001, ni ceux de la loi-programme du 24 décembre 2002 n'indiquent pourquoi le législateur a remplacé les dispositions relatives à la cotisation sur le chiffre d'affaires, même pour les années

antérieures. Une explication est donnée à ce remplacement dans les travaux préparatoires de la loi du 24 décembre 1999 dont il ressort que le législateur voulait, par la modification législative alors en projet, non pas revoir les dispositions relatives aux cotisations pour les années 1995, 1996, 1998 et 1999 mais uniquement instituer une cotisation similaire pour l'année 2000 (*Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, DOC 50-0297/001, p. 54). Faisant toutefois état de ce que, « les comptes de ces années précédentes [n'étant] pas encore complètement clos, il [était] techniquement conseillé de maintenir les références à ces années dans le texte de loi », il a jugé préférable de reprendre intégralement les dispositions dont la modification était nécessitée par l'ajout d'une cotisation pour l'année 2000 - y compris en ce que ces dispositions visaient les cotisations des années antérieures - plutôt que de se limiter aux seules modifications ponctuelles requises par cet ajout (*Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, DOC 50-0297/004, p. 4).

B.3.2. Il y a lieu d'observer que le procédé, devenu annuel, utilisé par le législateur ne répond à aucune exigence de nature légistique.

Néanmoins, les articles 10 et 11 de la Constitution n'imposent pas au législateur, lorsqu'il modifie une disposition, de le faire dans une rédaction déterminée plutôt que dans une autre, étant entendu que d'éventuels recours en annulation peuvent porter sur l'ensemble des dispositions modificatives, en ce compris les passages dans lesquels elles reproduisent des dispositions antérieures.

B.4.1. L'article 226 de la loi-programme, en ce qui concerne les cotisations pour les années 1995, 1996, 1998, 1999, 2000, 2001 et 2002, est dès lors identique dans son contenu à l'article 19 de la loi du 10 août 2001, lequel, hormis pour l'année 2002, était lui-même identique à l'article 55, § 1er, de la loi du 2 janvier 2001 et à l'article 10 de la loi du 24 décembre 1999. Ces deux dernières dispositions étaient elles-mêmes, quant aux cotisations pour les années 1995, 1996, 1998, 1999 et 2000, identiques dans leur contenu à l'article 147 de la loi du 25 janvier 1999, lui-même identique dans son contenu, pour les cotisations 1995, 1996 et 1998, à l'article 133 de la loi du 22 février 1998, ainsi que la Cour l'a relevé au B.5 de son arrêt n° 98/2001 du 13 juillet 2001 qui rejette des recours introduits contre l'article 10 de la loi du 24 décembre 1999 (article attaqué dans la seule mesure où il portait sur les cotisations des années 1995 et 1996). Les recours introduits contre les dispositions correspondantes de l'article 133 de la loi du 22 février 1998 avaient été rejetés par l'arrêt

n° 97/99 du 15 septembre 1999 et celui introduit contre l'article 55 précité le fut par l'arrêt n° 159/2001 du 19 décembre 2001. Les recours introduits contre l'article 13 de la loi du 10 août 2001 ont été rejetés par la Cour par l'arrêt n° 40/2003 du 9 avril 2003.

B.4.2. L'article 227 modifie l'article 191, alinéa 1er, 15^o*quater*, de la loi du 14 juillet 1994, laquelle disposition - instituant une cotisation complémentaire, due en cas de dépassement, ainsi qu'une avance sur celle-ci - avait été insérée par l'article 20 de la loi précitée du 10 août 2001. Il reprend l'avance de 1,35 p.c. du chiffre d'affaires 2001 due, sur la base des dispositions antérieures, pour l'année 2002 et instaure, pour l'année 2003, une avance de 2,55 p.c. du chiffre d'affaires 2002.

Les recours introduits contre cet article 20 ont été rejetés par la Cour par le même arrêt, précité, n° 40/2003.

B.4.3. Enfin, l'article 228 reproduit, pour 2002, la cotisation supplémentaire instituée par la loi du 22 août 2002.

Quant aux quatre premiers moyens

B.5. Dans ces moyens, les parties requérantes critiquent la technique de remplacement retenue par le législateur, estimée discriminatoire, à plusieurs égards.

En ce qu'elle aboutirait à remplacer, avec effet rétroactif, des dispositions faisant l'objet d'un litige par d'autres de même teneur, cette technique constituerait une intervention du législateur dans l'administration de la justice (1er moyen).

Par ailleurs, cette technique priverait la seule catégorie des citoyens auxquels elle s'applique de leur droit à être jugé dans un délai raisonnable (2ème moyen) et de leur droit à un procès équitable (3ème moyen).

Enfin, elle imposerait, à charge d'une catégorie de contribuables, des contributions financières dont les éléments sont arrêtés à une date antérieure aux dispositions attaquées, en violation notamment des principes de non-rétroactivité et de sécurité juridique.

B.6.1. 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 toutefois 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.6.2. Sans doute des dispositions législatives qui reproduisent le contenu d'arrêtés royaux déferés à la censure du Conseil d'Etat 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.6.3. 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.6.4. 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.6.5. Les vices allégués devant le Conseil d'Etat 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 de l'exécution des obligations imposées à des dates antérieures à l'entrée en vigueur des arrêtés royaux. 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.6.6. 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 la Cour l'inconstitutionnalité de la loi par laquelle le législateur a exercé la compétence qu'il avait initialement déléguée.

S'il est vrai que le Conseil d'Etat a, par ses arrêts n^{os} 105.837 et 105.839 du 24 avril 2002, rejeté les recours introduits par les parties requérantes contre les arrêtés confirmés en considérant, notamment, qu'elles étaient sans intérêt à soulever des moyens incidents pris de la violation de dispositions directement applicables du droit international conventionnel à l'encontre des dispositions qui font l'objet d'arrêts rendus par la Cour sur des recours précédents, il reste que les parties requérantes ont pu faire valoir de tels moyens à l'appui des uns et des autres de ces recours.

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

B.7.1. L'article 226 a pour objet, comme les dispositions correspondantes des lois du 2 janvier 2001 et du 10 août 2001, de lever, pour les années 1995, 1996, 1998, 1999, 2000,

2001, 2002 et 2003, une cotisation que le Roi avait été autorisé à établir par l'article 191, alinéa 1er, 15°, de la loi coordonnée le 14 juillet 1994.

Par ailleurs, l'article 227 a pour objet, comme les dispositions correspondantes des lois du 10 août 2001 et du 22 août 2002, de lever, pour les années 2002 et 2003, une cotisation complémentaire, assortie d'une avance sur celle-ci.

Enfin, l'article 228 a pour objet, comme les dispositions correspondantes de la loi du 22 août 2002, de lever, pour les années 2002 et 2003, une cotisation supplémentaire sur le chiffre d'affaires des entreprises pharmaceutiques, réalisé, respectivement, durant les années 2001 et 2002.

B.7.2. Ces différentes cotisations ont 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 pour les raisons exposées au B.3.1, le législateur pouvait prendre les mesures attaquées, d'autant qu'il reproduisait, selon le cas en tout ou partie, les dispositions des arrêtés royaux des 22 décembre 1995 et 28 octobre 1996, elles-mêmes reproduites par les lois précitées du 22 février 1998, du 25 janvier 1999, du 24 décembre 1999, du 2 janvier 2001 et du 10 août 2001 : s'il est vrai que la loi attaquée a, formellement, un effet rétroactif, elle ne contient toutefois aucune disposition nouvelle qui s'écarterait de celles qui figuraient dans les dispositions précitées, dont les arrêtés confirmés, de telle sorte qu'elle n'a fait que consolider des dispositions dont les destinataires connaissaient la portée.

B.7.3. Constatant que les bénéfices 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 différentes cotisations. Il a pu estimer que les exigences de l'intérêt général justifiaient que soit maintenue une contribution initiée dès 1990 et qui est indispensable à l'équilibre budgétaire de l'assurance soins de santé (*ibid.*, p. 26).

B.8. En ce que les moyens allèguent la violation des principes de la séparation des pouvoirs, de l'indépendance des juges et de l'exigence de l'égalité des armes, ils coïncident en substance avec le premier moyen du recours formé contre l'article 133 de la loi précitée du 22 février 1998 (arrêt précité n° 97/99, A.5) et avec le premier moyen du recours formé contre l'article 19 de la loi du 9 avril 2003 (arrêt n° 40/2003, A.2.1), et doivent être rejetés pour les raisons exposées dans l'arrêt n° 97/99 sous B.22 à B.30, auquel renvoie l'arrêt n° 40/2003, en son B.8.

B.9.1. Les premier et troisième moyens allèguent également la violation du principe de « prééminence du droit » et du droit à un procès équitable, en soulevant, quant au premier principe, la violation de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.9.2. Outre qu'on n'aperçoit pas selon quelle logique un principe dit de prééminence du droit aboutirait à annuler une norme juridique, ces principes ne peuvent, notamment en considération de la jurisprudence relative à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, être interprétés comme empêchant toute ingérence des pouvoirs publics dans une procédure judiciaire pendante. Par ailleurs, si les principes précités, en ce qu'ils sont consacrés par le même article 6, s'opposent en principe à une ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice qui aurait pour effet d'influer sur le dénouement judiciaire du litige, une telle ingérence peut toutefois être justifiée par « d'impérieux motifs d'intérêt général » (voy., notamment, Cour eur. D.H., l'affaire Zielinski et Pradal c. France, arrêt du 28 octobre 1999, § 57, et l'affaire Agoudimos et Cefallonian Sky Shipping Co. c. Grèce, arrêt du 28 juin 2001, § 30).

B.9.3. Pour les raisons exposées en B.3.1, B.6 et B.7, il apparaît que les dispositions en cause n'avaient pas comme finalité d'intervenir dans des procès en cours et, à supposer qu'elles aient un tel effet, les motifs ayant déterminé l'intervention du législateur et tenant à la conception qu'il se fait de la politique des soins de santé sont des considérations impérieuses d'intérêt général.

B.10.1. Les arrêtés royaux du 22 décembre 1995 et du 28 octobre 1996, que les requérantes ont contestés devant le Conseil d'Etat, ont été rapportés par l'article 136 de la loi précitée du 22 février 1998. Par ailleurs, le contenu de ces arrêtés, en ce qu'ils fixent le taux et les modalités des cotisations pour les années 1995 et 1996, a été repris en substance à l'article 133 de la même loi du 22 février 1998, par lequel le principe d'une cotisation sur le chiffre d'affaires, ses différents taux - selon l'année considérée - ainsi que ses modalités sont désormais réglementés par le législateur lui-même, notamment pour ce qui concerne les cotisations pour les années 1995 et 1996 en cause en l'espèce.

Il s'ensuit que l'interférence éventuelle dans les recours introduits, devant le Conseil d'Etat, à l'encontre des arrêtés précités est imputable non aux dispositions contestées en l'espèce, mais aux articles 133 et 136 précités de la loi du 22 février 1998, certaines de ces dispositions étant en effet de nature, respectivement, à affecter l'intérêt des requérantes auxdits recours ou à les priver d'objet. Ces dispositions, qui n'ont d'ailleurs pas été déclarées inconstitutionnelles par la Cour dans son arrêt n° 97/99, ne sont pas en cause en l'espèce.

B.10.2. En ce que les parties requérantes se plaignent de ce que les recours formés par elles devant le Conseil d'Etat n'ont pas encore été tranchés et que la durée de ces procédures excède de ce fait le délai raisonnable, elles critiquent en réalité le fait que n'aient pas encore été pris en considération, dans le cadre desdites procédures, les éléments rappelés ci-avant. Cette situation n'est imputable ni à la présente procédure ni aux dispositions qui en sont l'objet.

B.11. Les quatre premiers moyens ne peuvent être accueillis.

Quant aux autres moyens

B.12. A l'appui de ces moyens, les parties requérantes allèguent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec le principe de bonne législation.

Quant aux cinquième et sixième moyens

B.13. Ces moyens sont dirigés contre l'article 226 de la loi-programme du 24 décembre 2002.

D'une part (cinquième moyen), les industries pharmaceutiques seraient le seul des acteurs concernés par l'assurance soins de santé à se voir imposer une contribution, ayant un caractère automatique, destinée à financer les besoins budgétaires de l'assurance soins de santé dans son ensemble.

D'autre part (sixième moyen), le maintien, pour 2002 et 2003, d'une cotisation principale, dès lors que sont prévues, en outre, une cotisation complémentaire pour ces mêmes années et une avance sur une éventuelle cotisation complémentaire pour 2003 et 2004, aboutirait à mettre à charge du secteur pharmaceutique une contribution manifestement sans lien avec les dépassements budgétaires de l'assurance soins de santé dans le secteur des médicaments remboursables.

B.14.1. En tant que les moyens reprochent aux dispositions entreprises de prévoir une cotisation pour les années 1995, 1996 et 1998 à 2001, cotisation déjà prévue par des lois antérieures, comme la Cour l'a relevé au B.8, ils doivent être rejetés pour les raisons exposées dans les arrêts de la Cour n^{os} 9/99 (B.5.1 à B.5.9) du 28 janvier 1999, 36/99 (B.3.1 à B.3.4) du 17 mars 1999, 97/99 (B.44 à B.46) du 15 septembre 1999, 103/2000 (B.8) du 11 octobre 2000, 159/2001 (B.25) du 19 décembre 2001 et 40/2003 (B.19) du 9 avril 2003. Le législateur a pu, sans méconnaître les articles 10 et 11 de la Constitution, estimer que les exigences de l'intérêt général justifiaient l'établissement et la prolongation d'une mesure, pratiquée depuis 1990, indispensable à l'équilibre budgétaire de l'assurance soins de santé.

B.14.2. En ce que les moyens comparent le sort particulier qui est fait, par les dispositions en cause, au secteur pharmaceutique par rapport aux autres intervenants de l'assurance soins de santé, la Cour constate qu'il existe entre les entreprises pharmaceutiques

d'une part et, de l'autre, les catégories qui leur sont comparées, celles en particulier des pharmaciens tenant une officine, des médecins autorisés à tenir un dépôt de médicaments et des grossistes répartiteurs, des différences objectives qui justifient qu'elles puissent être traitées différemment. En effet, que ce soit par l'offre de médicaments qu'il organise, par le remboursement qu'il demande ou par les bénéfices qu'il perçoit de leur consommation, le secteur pharmaceutique constitue un intervenant dont la spécificité ne peut être contestée.

B.14.3. En ce qui concerne les arguments invoqués par les parties requérantes concernant l'effet utile des médicaments vu les coûts d'autres thérapies et l'incidence de ce secteur de la sécurité sociale sur d'autres secteurs, la Cour relève que ceux-ci ont retenu l'attention du législateur et qu'une politique nouvelle s'instaure à cet égard, comme il a été relevé au B.2.2.

Les travaux préparatoires de la loi attaquée ne contiennent pas d'indication contraire à celles figurant dans ceux de la loi du 2 janvier 2001 et que la Cour a prises en considération tant dans son arrêt n° 159/2001 (B.26) que dans son arrêt n° 40/2003 (B.20).

B.14.4. En ce que le sixième moyen critique le maintien de la cotisation principale visée à l'article 226, alors même qu'a été instaurée une cotisation complémentaire, la Cour, comme elle l'a fait dans son arrêt n° 40/2003 (B.22), constate que les parties requérantes tirent à tort de la comparaison qu'elles font entre ces deux cotisations une différence portant sur l'objet ou la nature des deux cotisations.

La cotisation complémentaire, visée par l'article 227, a été instaurée par l'article 20 de la loi du 10 août 2001; elle consiste en une cotisation sur le chiffre d'affaires qui est fonction de la mesure dans laquelle les dépenses faites dans le secteur médicaments de l'assurance maladie-invalidité en cause dépassent les prévisions budgétaires. Comme l'a Cour l'a relevé dans le considérant précité de son arrêt n° 40/2003, les travaux préparatoires de cet article 20 indiquent :

« Un intervenant demande s'il est exact que la cotisation normale payée aujourd'hui sur le chiffre d'affaires sera ramenée à 3 % en 2002, alors qu'elle était de 4 % durant les quatre années antérieures.

Par contre, en ce qui concerne les mesures de responsabilisation en cas de dépassement de l'enveloppe budgétaire, une avance d'1 % est prévue. Pour 2002, il n'y aura donc pas de changement pour l'industrie pharmaceutique.

Le ministre confirme qu'en termes de budget, la situation sera effectivement inchangée. Mais du point de vue 'mécanique', à terme, ce sera différent car, s'il n'y a pas de dépassement, on passe à 3 % au lieu de 4 %, l'avance étant restituée.

L'intervenant précédent conclut que, dans cette hypothèse, cela représentera un avantage pour les firmes pharmaceutiques, qui paieront moins que les années antérieures.

[...]

Le ministre [...] pense que le mécanisme structurel que l'on introduit est vraiment révolutionnaire.

Il a préféré aboutir à un certain accord, notamment sur le chiffre de l'avance (à savoir 1 %). En effet, au moment où il a commencé la discussion avec l'industrie pharmaceutique, le chiffre qu'il avait en tête était de 2 %.

Le précédent intervenant demande si l'on n'aurait pas pu, alors, garder 4 % de cotisation normale en 2002.

Le ministre répond que, du point de vue de la politique économique, des taxes de ce genre ne constituent pas une bonne publicité pour notre pays. Celui-ci avait en effet une certaine réputation en ce qui concerne l'industrie pharmaceutique, et risque de la perdre à cause des lenteurs de ses procédures, des taxes, etc.

Il vaut mieux prévoir des mécanismes intelligents, qui responsabilisent l'industrie, plutôt que de recourir à des taxes qui s'appliquent de façon linéaire.

Le ministre n'est donc pas opposé à l'idée d'une diminution, à terme, de la taxe sur le chiffre d'affaires, à condition qu'il existe un mécanisme crédible de responsabilisation financière basé sur les dépassements. C'est cette transition que l'on est en train de réaliser.

[...]

Le ministre admet que l'industrie a peut-être obtenu un avantage à première vue. Mais elle a par contre dû admettre la récupération automatique. À titre indicatif, il faut savoir que, rien que pour l'année 2000, un dépassement de 65 % équivaldrait à une somme de 3 milliards de francs. En sus, il y a le nouveau mécanisme pour les médicaments génériques, qui constitue indéniablement une diminution de leur chiffre d'affaires. Il a opté pour un système pour lequel l'intérêt commun est servi. Pour la première fois, l'industrie pharmaceutique entend un langage clair et ferme.

Somme toute, l'on a diminué la taxe générale de 4 à 3 %, mais l'on a mis en place une taxe prévisionnelle sur tout ce qui dépasse ce 1 % de perte. On a ainsi remplacé un mécanisme aveugle par une taxation de 65 % du dépassement de l'enveloppe. C'était là le vrai problème.

L'auteur de l'amendement est d'accord sur la tendance, mais il part de l'idée qu'on aurait pu ajouter le système de responsabilisation.

Le ministre explique qu'à vue d'œil, le 1 % représente environ 1,5 milliard de francs. Ce que l'industrie va payer maintenant va largement compenser ce montant. Toutefois, il permet [lire : promet] de vérifier et d'apporter des éclaircissements lors du débat en séance plénière. » (*Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-860/3, pp. 13, 14 et 30)

Dès lors qu'il apparaît de ces éléments que la cotisation visée à l'article 226, existant depuis plusieurs années et s'appliquant de manière automatique, a été, par le biais des diminutions successives de son taux de 4 à 3 p.c. (entre 2001 et 2003) puis à 2 p.c., partiellement remplacée par la cotisation complémentaire (aux taux successifs de 1 p.c., 1,35 p.c. et 2,55 p.c.) visée à l'article 227, qui, au lieu de s'appliquer de manière automatique, s'applique en fonction du dépassement budgétaire qui est constaté, il ne peut être admis que les deux cotisations seraient de nature différente ni, partant, que celle visée par l'article 226 serait, comme le soutient le sixième moyen, étrangère au secteur des médicaments remboursables.

B.15. Les cinquième et sixième moyens ne peuvent être accueillis.

Quant au huitième moyen

B.16. Ce moyen est dirigé contre l'article 228 de la loi-programme du 24 décembre 2002.

En instituant cette cotisation supplémentaire, venant s'ajouter aux autres cotisations et avances déjà existantes, l'article 228 finançant, à charge du seul secteur pharmaceutique, des besoins de l'INAMI étrangers à ceux qui résultent d'un dépassement du budget prévu pour les spécialités pharmaceutiques, serait discriminatoire tant dans son principe qu'en son montant, lequel n'aurait fait l'objet d'aucune justification lors des travaux préparatoires.

B.17.1. En ce que ce moyen critique le fait que, d'une part, cette contribution serait mise à charge du seul secteur pharmaceutique et que, d'autre part, elle financerait des besoins de financement étrangers au secteur des spécialités pharmaceutiques, il se confond avec ceux des aspects des cinquième et sixième moyens ayant le même objet; par identité de motifs à ceux exposés en B.14, ce moyen, en ces deux aspects, n'est pas fondé.

B.17.2. Par ailleurs, en ce que le moyen critique le montant de cette cotisation supplémentaire, la Cour constate que le montant global des cotisations structurelles - à savoir celles, visées par les articles 226 et 228, dues indépendamment de l'existence ou non d'un dépassement - est en diminution, dès lors que sont comparées celles dues, d'une part, pour l'année 2002 et, d'autre part, pour 2003; elles passent en effet d'un taux global de 4,5 p.c. pour 2002 à un taux de 3,5 p.c. pour 2003.

Considéré tant en sa qualité de cotisation structurelle qu'en combinaison avec la cotisation complémentaire, modulable, visée par l'article 227, la cotisation supplémentaire visée par l'article 228 constitue une mesure adéquate au regard de la nouvelle politique poursuivie par le législateur en la matière, telle que décrite en B.2.2; par ailleurs, en considération notamment de l'évolution du montant global des cotisations structurelles, exposée à l'alinéa précédent, cette cotisation n'apparaît pas disproportionnée au regard du même objectif.

B.18. Le huitième moyen ne peut être accueilli.

Quant au septième moyen

B.19. Ce moyen, dirigé contre l'article 227 de la loi-programme du 22 décembre 2002, est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Les parties requérantes reprochent à l'article 227 de prévoir, en plus des trois cotisations (principale, complémentaire et supplémentaire), « une ' avance ' sur une hypothétique cotisation complémentaire pour dépassement du budget des dépenses des années 2002 et 2003, due en tout état de cause à un moment où il est déjà possible qu'il n'existe pas un dépassement budgétaire, ladite avance étant le cas échéant remboursée - sans intérêt - s'il s'avère quinze mois plus tard qu'il n'y pas de dépassement budgétaire ou que celui-ci est inférieur au montant de ladite avance ».

B.20.1. Ainsi qu'il a été exposé *sub* B.14.4, l'article 227 a pour objet de remplacer partiellement une cotisation automatique par une cotisation qui est fonction du dépassement budgétaire constaté dans le secteur en cause. Les motifs qui permettent de justifier la cotisation visée à l'article 226 - les exigences de l'intérêt général et les bénéfices croissants des entreprises pharmaceutiques visés *sub* B.7.3 - permettent de justifier la cotisation complémentaire qui est attaquée ici et qui procède du même souci.

B.20.2. Comme il a été relevé en B.14.4, en matière de cotisation sur le chiffre d'affaires, une modification importante est intervenue pour l'année 2002 et a été confirmée en 2003 : le montant de la cotisation obligatoire a été porté à 3 p.c. puis à 2 p.c. alors qu'il était de 4 p.c. pour les années 1998 à 2001. Le législateur a donc considéré que l'équilibre du budget devrait normalement être atteint au moyen d'une cotisation principale réduite à 3 p.c. (pour 2002) et à 2 p.c. (pour 2003).

Les faits pouvant contredire cette estimation, il a prévu qu'en cas de dépassement éventuel du budget à partir de l'année 2002 (ce qui ne peut raisonnablement être constaté que l'année qui suit l'exécution du budget considéré, compte tenu du mode de calcul de ce dépassement éventuel, organisé par l'article 15^{quater}, § 1er), une cotisation complémentaire serait due pour l'année concernée par ce dépassement.

Afin de pouvoir disposer aisément et de façon certaine de ce complément de couverture des dépenses, une avance de 1 p.c., à l'origine, portée à 2,55 p.c. pour l'année 2003, a été

instaurée qui serait remboursée totalement ou partiellement selon les modalités et échéances fixées à l'article 191, alinéa 1er, 10^o *quater*, § 2, alinéas 3 et 4, de la loi du 14 juillet 1994.

B.20.3. L'argument tiré de la violation des articles 16 et 17 de la Constitution et de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, ne peut être admis dès lors que, pour les motifs exposés à l'alinéa précédent, la cotisation en cause ne porte pas une atteinte injustifiée au droit des parties requérantes au respect de leurs biens.

B.21. Le septième moyen ne peut être accueilli.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 5 mai 2004.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior