

ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)
3 mai 2001 *

Dans l'affaire C-481/98,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. E. Traversa, en qualité d'agent, assisté de M^e N. Coutrelis, avocat, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

République française, représentée par M^{me} K. Rispal-Bellanger et M. S. Seam, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: le français.

soutenue par

République de Finlande, représentée par M. H. Rotkirch et M^{me} T. Pynnä, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie intervenante,

ayant pour objet de faire constater que, en instituant et en maintenant en vigueur une réglementation en matière de taxe sur la valeur ajoutée aux termes de laquelle les médicaments remboursables par la sécurité sociale sont taxés au taux de 2,1 % alors que les autres médicaments sont taxés au taux réduit de 5,5 %, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 12 de la sixième directive 77/388/CEE du Conseil, du 17 mai 1977, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires — Système commun de taxe sur la valeur ajoutée: assiette uniforme (JO L 145, p. 1),

LA COUR (sixième chambre),

composée de MM. C. Gulmann, président de chambre, V. Skouris, J.-P. Puissochet, R. Schintgen et M^{me} N. Colneric (rapporteur), juges,

avocat général: M. J. Mischo,
greffier: M^{me} L. Hewlett, administrateur,

vu le rapport d'audience,

I - 3384

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 26 octobre 2000,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 6 décembre 2000,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 30 décembre 1998, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CE (devenu article 226 CE), un recours visant à faire constater que, en instituant et en maintenant en vigueur une réglementation en matière de taxe sur la valeur ajoutée (ci-après la «TVA») aux termes de laquelle les médicaments remboursables par la sécurité sociale sont taxés au taux de 2,1 % alors que les autres médicaments sont taxés au taux réduit de 5,5 %, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 12 de la sixième directive 77/388/CEE du Conseil, du 17 mai 1977, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires — Système commun de taxe sur la valeur ajoutée: assiette uniforme (JO L 145, p. 1).

La réglementation communautaire

- 2 Dans sa version initiale, l'article 12, paragraphe 3, de la sixième directive 77/388 disposait:

« Le taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée est fixé par chaque État membre à un pourcentage de la base d'imposition qui est le même pour les livraisons de biens et pour les prestations de services. »

- 3 En 1992, ce paragraphe a fait l'objet d'une modification importante. Aux termes de l'article 12, paragraphe 3, sous a), de la sixième directive 77/388, dans sa version résultant de la directive 92/77/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, complétant le système commun de taxe sur la valeur ajoutée et modifiant la directive 77/388 (rapprochement des taux de TVA) (JO L 316, p. 1, ci-après la « sixième directive »):

« À partir du 1^{er} janvier 1993, les États membres appliquent un taux normal qui, jusqu'au 31 décembre 1996, ne peut être inférieur à 15 %.

[...]

Les États membres peuvent également appliquer soit un, soit deux taux réduits. Les taux réduits ne peuvent être inférieurs à 5 % et ils s'appliquent uniquement aux livraisons de biens et prestations de services des catégories visées à l'annexe H.»

- 4 Par la suite, deux modifications mineures ont été apportées à ladite disposition, en premier lieu, par la directive 92/111/CEE du Conseil, du 14 décembre 1992, modifiant la directive 77/388 et portant mesures de simplification en matière de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 384, p. 47), et, en second lieu, par la directive 96/95/CE du Conseil, du 20 décembre 1996, modifiant, en ce qui concerne le niveau du taux normal, la directive 77/388 (JO L 338, p. 89). L'article 12, paragraphe 3, sous a), de la sixième directive, dans sa version résultant de la directive 96/95, est libellé comme suit:

«Le taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée est fixé par chaque État membre à un pourcentage de la base d'imposition qui est le même pour les livraisons de biens et pour les prestations de service. À partir du 1^{er} janvier 1997 et jusqu'au 31 décembre 1998, ce pourcentage ne peut être inférieur à 15 %.

[...]

Les États membres peuvent également appliquer soit un, soit deux taux réduits. Ces taux sont fixés à un pourcentage de la base d'imposition qui ne peut être inférieur à 5 % et ils s'appliquent uniquement aux livraisons de biens et aux prestations de service visées à l'annexe H.»

- 5 L'article 28, paragraphe 2, sous a), premier alinéa, de la sixième directive dispose:

«Nonobstant l'article 12 paragraphe 3, les dispositions ci-après sont d'application au cours de la période transitoire visée à l'article 28 *terdecies*.

- a) Les exonérations avec remboursement de la taxe payée au stade antérieur et les taux réduits inférieurs au taux minimal fixé à l'article 12 paragraphe 3 en matière de taux réduits, qui étaient applicables au 1^{er} janvier 1991 et qui sont en conformité avec la législation communautaire et qui répondent aux critères visés à l'article 17 dernier tiret de la deuxième directive du 11 avril 1967, peuvent être maintenus.»
- 6 Aux termes de l'article 17, dernier tiret, de la deuxième directive 67/228/CEE du Conseil, du 11 avril 1967, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires — Structure et modalités d'application du système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO 1967, 71, p. 1303, ci-après la «deuxième directive»):

«En vue du passage des systèmes actuels de taxes sur le chiffre d'affaires au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, les États membres ont la faculté:

[...]

- de prévoir, jusqu'au moment de la suppression des taxations à l'importation et des détaxations à l'exportation pour les échanges entre les États membres, pour des raisons d'intérêt social bien définies et en faveur des consommateurs finals, des taux réduits ou même des exonérations avec remboursement éventuel des taxes payées au stade antérieur, dans la mesure où l'incidence globale de ces mesures ne dépasse pas celle des allègements appliqués dans le régime actuel.»
- 7 Le huitième considérant de la première directive 67/227/CEE du Conseil, du 11 avril 1967, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires (JO 1967, 71, p. 1301, ci-après la « première directive »), énonce :

« considérant que le remplacement des systèmes de taxes cumulatives à cascade en vigueur dans la plupart des États membres par le système commun de taxe sur la valeur ajoutée doit, même si les taux et les exonérations ne sont pas en même temps harmonisés, aboutir à une neutralité concurrentielle, en ce sens qu'à l'intérieur de chaque pays les marchandises semblables supportent la même charge fiscale [...] »

- 8 Selon l'article 6 de la directive 89/105/CEE du Conseil, du 21 décembre 1988, concernant la transparence des mesures régissant la fixation des prix des médicaments à usage humain et leur inclusion dans le champ d'application des systèmes d'assurance-maladie (JO 1989, L 40, p. 8), les États membres sont autorisés à décider qu'un médicament n'est remboursable par la sécurité sociale nationale qu'après son inscription sur une liste positive de médicaments couverts par le système national d'assurance maladie. Toute décision de ne pas inscrire un médicament sur cette liste doit être fondée sur des critères objectifs et vérifiables.

La réglementation nationale

- 9 Selon l'article 281 octies du code général des impôts, introduit dans celui-ci par l'article 9 de la loi n° 89-935, du 29 décembre 1989, portant loi de finances pour 1990 (JORF du 30 décembre 1989, p. 16337), le taux de la TVA applicable aux médicaments remboursables par la sécurité sociale est de 2,1 % alors que, en vertu de l'article 278 quater dudit code, les autres médicaments sont taxés au taux de 5,5 %.
- 10 En application de l'article R 163-3 du code de la sécurité sociale, dans sa version applicable au litige, ne peuvent être inscrits sur la liste des médicaments remboursables que les produits dont il est démontré qu'ils apportent:
- «— soit une amélioration du service médical rendu en termes d'efficacité thérapeutique ou, le cas échéant, d'effet secondaire;
- soit une économie dans le coût du traitement médicamenteux.»
- 11 La même disposition précise que «[à] efficacité ou économie comparable préférence est donnée aux médicaments qui résultent d'un effort de recherche du fabricant».
- 12 En vertu de l'article L. 601 du code de la santé publique, dans sa version applicable au litige, l'inscription sur la liste des médicaments remboursables ne

peut être demandée que pour les spécialités pharmaceutiques ayant préalablement obtenu une autorisation de mise sur le marché et c'est l'obtention de cette autorisation qui permet au produit d'être véritablement reconnu comme spécialité pharmaceutique pouvant être commercialisée.

- 13 Il n'est pas contesté que cette dernière réglementation nationale est conforme au droit communautaire et, en particulier, à la directive 89/105.

La procédure précontentieuse

- 14 La Commission a considéré que l'application de deux taux réduits de TVA différents pour les médicaments, selon qu'ils sont ou non susceptibles d'être pris en charge par la sécurité sociale, est contraire aux dispositions des première et sixième directives, et notamment à l'article 12, paragraphe 3, de cette dernière. Par lettre du 28 septembre 1995, elle a, conformément à l'article 169 du traité, communiqué au gouvernement français ses griefs relatifs à cette violation présumée du droit communautaire et a invité la République française à présenter ses observations à cet égard.
- 15 Dans sa réponse du 18 janvier 1996, le gouvernement français a fait valoir divers arguments de nature, selon lui, à démontrer que l'existence de ces deux taux réduits de TVA ne constitue pas une violation du droit communautaire.
- 16 N'ayant pas été convaincue par les arguments du gouvernement français, la Commission a, le 22 décembre 1997, notifié à la République française un avis motivé invitant cette dernière à prendre les mesures requises pour s'y conformer dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

- 17 Le gouvernement français ayant maintenu sa position dans sa lettre du 8 avril 1998 en réponse audit avis motivé, la Commission a décidé d'introduire le présent recours.
- 18 Par ordonnance du président de la Cour du 14 juillet 1999, la république de Finlande a été admise à intervenir au litige au soutien des conclusions de la République française.

Sur le recours

- 19 À l'appui de son recours, la Commission rappelle qu'un taux de TVA inférieur à 5 %, comme celui de 2,1 % qui est applicable en France aux médicaments remboursables par la sécurité sociale, ne saurait être justifié, en vertu des articles 12, paragraphe 3, sous a), et 28, paragraphe 2, sous a), de la sixième directive, que si ce taux non seulement existait avant le 1^{er} janvier 1991, ce qui est le cas en l'espèce, mais encore s'il est, en tant que tel, conforme au droit communautaire. Cette seconde condition ne serait pas satisfaite en l'espèce. En effet, en taxant les médicaments non remboursables au taux de 5,5 % et les médicaments remboursables au taux de 2,1 %, la législation française soumettrait deux produits semblables à des taux de TVA différents, ce qui serait contraire aux principes d'uniformité de ladite taxe, de neutralité fiscale inhérent au système commun de TVA et d'élimination des distorsions de concurrence.
- 20 En revanche, le gouvernement français soutient que le recours doit être rejeté étant donné que les trois conditions visées à l'article 28, paragraphe 2, sous a), de la sixième directive sont remplies. En effet, il serait tout d'abord constant que le taux réduit de TVA applicable aux médicaments remboursables est antérieur au 1^{er} janvier 1991. Ensuite, ce taux respecterait la législation communautaire, notamment le principe de neutralité fiscale. Enfin, le taux réduit répondrait aux critères visés à l'article 17, dernier tiret, de la deuxième directive étant donné qu'il a été institué pour des raisons d'intérêt social et en faveur des consommateurs finals.

Sur le principe de neutralité fiscale

- 21 Il convient de relever que, selon l'article 28, paragraphe 2, sous a), de la sixième directive, le maintien de taux réduits de TVA inférieurs au taux minimal fixé à l'article 12, paragraphe 3, sous a), de la même directive doit être conforme à la législation communautaire. Il en découle que l'introduction et le maintien d'un taux de 2,1 % pour les médicaments remboursables, alors que la livraison des médicaments non remboursables est grevée d'un taux de 5,5 %, ne sont admissibles que s'ils ne méconnaissent pas le principe de neutralité fiscale inhérent au système commun de TVA et dans le respect duquel les États membres doivent transposer la sixième directive (voir, en ce sens, l'arrêt du 7 septembre 1999, Gregg, C-216/97, Rec. p. I-4947, point 19).
- 22 Ledit principe s'oppose notamment à ce que des marchandises semblables, qui se trouvent donc en concurrence les unes avec les autres, soient traitées de manière différente du point de vue de la TVA (voir, en ce sens, le huitième considérant de la première directive ainsi que l'arrêt du 11 juin 1998, Fischer, C-283/95, Rec. p. I-3369, points 21 et 27). Il en découle que lesdits produits doivent être soumis à un taux uniforme. Dès lors, le principe de neutralité fiscale inclut également les deux autres principes invoqués par la Commission, à savoir ceux de l'uniformité de la TVA et de l'élimination des distorsions de concurrence.
- 23 La Commission soutient que tous les médicaments se définissent par des propriétés curatives ou préventives et qu'ils sont, pour cette raison, des produits semblables. La classification des médicaments en deux catégories selon qu'ils sont ou non remboursables ne se référerait pas à des produits intrinsèquement différents, seul argument qui serait de nature à justifier des taux de TVA différents. Cette classification aurait déjà pour effet une distorsion de concurrence en faveur des médicaments remboursables, distorsion qui serait encore aggravée par la taxation inférieure de ceux-ci.
- 24 Le gouvernement français fait valoir que les médicaments remboursables et les médicaments non remboursables sont des produits différents qui peuvent donc

être soumis à des taux de TVA différents. À cet égard, il souligne qu'il est constant que cette classification des médicaments est fondée sur des critères objectifs.

- 25 Il y a lieu de constater que la législation française, en introduisant et en maintenant en vigueur un taux de TVA de 2,1 % uniquement pour les médicaments remboursables, n'a pas violé et ne viole pas le principe de neutralité fiscale. En effet, les médicaments remboursables et les médicaments non remboursables ne sont pas des produits semblables se trouvant en concurrence les uns avec les autres.
- 26 À cet égard, il convient de rappeler tout d'abord que l'inscription d'un médicament sur la liste des médicaments remboursables intervient en application de critères objectifs et s'effectue dans le respect de la directive 89/105. Selon cette directive, alors même que deux médicaments présentent la même valeur curative ou préventive, l'un de ceux-ci peut être remboursable et l'autre ne pas l'être, notamment parce qu'il est jugé trop onéreux. Cette classification différente est cependant conforme au droit communautaire.
- 27 Il y a lieu de relever ensuite que cette classification a pour effet que les deux catégories de médicaments ne sont pas des marchandises semblables se trouvant dans une relation de concurrence entre elles. En effet, un médicament, dès lors qu'il figure sur la liste des médicaments remboursables, bénéficie, par rapport à un médicament non remboursable, d'un avantage décisif pour le consommateur final. C'est la raison pour laquelle le consommateur recherche en priorité, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 66 de ses conclusions, les médicaments relevant de la catégorie de ceux qui sont remboursables et, partant, ce n'est pas le taux inférieur de la TVA qui constitue le motif de sa décision d'achat. Le taux de TVA réduit pour les médicaments remboursables n'a pas pour effet de favoriser la vente de ceux-ci par rapport à celle des médicaments qui ne le sont pas. Les deux catégories de médicaments ne se trouvent donc pas dans une relation de concurrence dans laquelle les taux de TVA différents pourraient jouer un rôle.

- 28 Cette conclusion n'est pas infirmée par le fait que, pour pouvoir être remboursés, les médicaments remboursables doivent être achetés avec une ordonnance délivrée par un médecin. En effet, une distorsion de concurrence ne pourrait résulter que du fait qu'une quantité non négligeable de médicaments remboursables est achetée en l'absence de toute prescription médicale, ce qui ne ressort pas des pièces du dossier et n'est au demeurant pas allégué par la Commission en l'espèce.
- 29 Il convient d'ajouter que ladite conclusion est également en harmonie avec le droit communautaire en matière de concurrence. À cet égard, le gouvernement français se réfère à juste titre à la décision 95/C 65/04 de la Commission, du 28 février 1995, de non-opposition à une concentration notifiée (Affaire n° IV/M.555 — Glaxo/Wellcome) (JO C 65, p. 3), dans laquelle elle a admis que le marché des médicaments remboursables peut être distingué de celui des médicaments qui ne le sont pas.
- 30 Il y a donc lieu de constater que la Commission n'a pas établi que la République française, en instituant et en maintenant en vigueur des taux de TVA différents pour les médicaments remboursables et ceux qui ne le sont pas, a violé le principe de neutralité fiscale inhérent au système commun de TVA.

Sur la finalité du taux réduit de TVA

- 31 Quant à la troisième condition à laquelle l'article 28, paragraphe 2, sous a), de la sixième directive subordonne l'institution d'un taux réduit de TVA, la Commission soutient que, en l'espèce, un tel taux n'a pas été institué pour des raisons d'intérêt social bien définies et en faveur du consommateur final. Elle fait au contraire valoir que la République française a utilisé la TVA dans un but

économique et social, à savoir alléger les charges de la sécurité sociale et les dépenses des ménages.

- 32 À cet égard, il suffit d'indiquer que l'application d'un taux réduit de TVA sur les médicaments remboursables, d'une part, revêt de toute évidence un intérêt social dans la mesure où elle entraîne nécessairement un allègement des charges de la sécurité sociale et, d'autre part, profite au consommateur final dont elle réduit les dépenses de santé.
- 33 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que, en instituant et en maintenant en vigueur une réglementation en matière de TVA aux termes de laquelle les médicaments remboursables par la sécurité sociale sont taxés au taux de 2,1 % alors que les autres médicaments sont taxés au taux réduit de 5,5 %, la République française n'a pas manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 12 de la sixième directive. Le recours en manquement doit dès lors être rejeté comme non fondé.

Sur les dépens

- 34 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La République française ayant conclu à la condamnation de la Commission et cette dernière ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens. Conformément au paragraphe 4 de ladite disposition, les États membres et les institutions qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre)

déclare et arrête:

- 1) Le recours est rejeté.
- 2) La Commission des Communautés européennes est condamnée aux dépens.
- 3) La République de Finlande supportera ses propres dépens.

Gulmann

Skouris

Puissochet

Schintgen

Colneric

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 3 mai 2001.

Le greffier

Le président de la sixième chambre

R. Grass

C. Gulmann