



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 91/2025
du 19 juin 2025**

Numéros du rôle : 8273, 8274, 8275, 8276, 8277, 8278 et 8282

En cause : les recours en annulation de l'article 10 de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 22 décembre 2023 « portant des dispositions diverses en matière de santé, d'aide aux personnes et de prestations familiales », introduits par la SA « Residentie Paloke », par la SA « Home Sebrechts », par la SRL « Seniors Care-Ion », par la SA « Wood Side Residence » et autres, par la SA « New Philip » et autres, par la SA « Vesper » et autres et par la SA « Aedifica » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée de la juge Joséphine Moerman, faisant fonction de présidente, du juge Thierry Giet, faisant fonction de président, et des juges Michel Pâques, Danny Pieters, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt et Kattrin Jadin, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par la juge Joséphine Moerman,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet des recours et procédure

Par sept requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste les 10 et 11 juillet 2024 et parvenues au greffe les 11, 12 et 15 juillet 2024, des recours en annulation de l'article 10 de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 22 décembre 2023 « portant des dispositions diverses en matière de santé, d'aide aux personnes et de prestations familiales » (publiée au *Moniteur belge* du 11 janvier 2024) ont été introduits respectivement par la SA « Residentie Paloke », assistée et représentée par Me Kristiaan Caluwaerts et Me Jorge Chávez Aréstegui, avocats au barreau d'Anvers, par la SA « Home Sebrechts », assistée et représentée par Me Kristiaan Caluwaerts et Me Jorge Chávez Aréstegui, par la SRL « Seniors Care-Ion », assistée et représentée par Me Kristiaan Caluwaerts et Me Jorge Chávez Aréstegui, par la SA « Wood Side Residence », la SRL « Résidence Les Tamaris » et la SA « LNA Santé », assistées et représentées par Me Kristiaan Caluwaerts et Me Jorge Chávez Aréstegui, par la SA « New Philip », la SA « Longchamps Libertas », la SA « Résidence du Cinquantenaire », la SA « Les Jardins d'Ariane », la SA « International Residence Service », la SA « Parc Palace », la SA « Résidence Diamant », la SA « Résidence Rinsdelle », la SA « Palacea », la SRL « Château Chenois Gestion » et la SA « emeis

Belgium », assistées et représentées par Me Kristiaan Caluwaerts et Me Jorge Chávez Aréstegui, par la SA « Vesper », la SA « Vivalys », la SA « Vivalto Home Belgium » et la société de droit français « Vivalto Vie Holding SAS », assistées et représentées par Me Kristiaan Caluwaerts et Me Jorge Chávez Aréstegui, et par la SA « Aedifica », la SA « Care Property Invest » et la SA « Cofinimmo », assistées et représentées par Me Barteld Schutyser et Me Bart Martel, avocats au barreau de Bruxelles.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 8273, 8274, 8275, 8276, 8277, 8278 et 8282 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Collège réuni de la Commission communautaire commune, assisté et représenté par Me Michel Kaiser et Me Pierre Bellemans, avocats au barreau de Bruxelles, et par Me Anthony Poppe, avocat au barreau de Gand, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse et le Collège réuni de la Commission communautaire commune a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 30 avril 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteuses Joséphine Moerman et Emmanuelle Bribosia, a décidé que les affaires étaient en état, qu’aucune audience ne serait tenue, à moins qu’une partie n’ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu’en l’absence d’une telle demande, les débats seraient clos à l’expiration de ce délai et les affaires seraient mises en délibéré.

Aucune demande d’audience n’ayant été introduite, les affaires ont été mises en délibéré.

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

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1.1. Les parties requérantes dans les affaires n^{os} 8273, 8274, 8275, 8276, 8277, 8278 et 8282 demandent l’annulation de l’article 10 de l’ordonnance de la Commission communautaire commune du 22 décembre 2023 « portant des dispositions diverses en matière de santé, d’aide aux personnes et de prestations familiales », qui remplace l’article 15, § 1er, de l’ordonnance de la Commission communautaire commune du 24 avril 2008 « relative aux établissements pour aînés » (ci-après : l’ordonnance du 24 avril 2008). Elles exposent que l’article 15, § 1er, de l’ordonnance du 24 avril 2008, tel qu’il a été remplacé par l’article 10 précité, entraîne en substance l’expiration de la moitié des agréments de places dans les établissements pour aînés qui, en moyenne, étaient restées inoccupées l’année précédente.

A.1.2. Les parties requérantes dans les affaires n^{os} 8273, 8274 et 8275, les première et deuxième parties requérantes dans l’affaire n^o 8276, les première à dixième parties requérantes dans l’affaire n^o 8277 et les première et deuxième parties requérantes dans l’affaire n^o 8278 estiment qu’elles ont intérêt à l’annulation de la disposition

attaquée, puisqu'elles sont des sociétés actives dans le secteur commercial des établissements pour aînés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Elles soulignent toutes qu'elles ont déjà fait l'objet de la mesure contenue dans la disposition attaquée.

La troisième partie requérante dans l'affaire n° 8276 expose qu'elle est une société de holding française dont font partie les deux premières parties requérantes dans cette affaire. La onzième partie requérante dans l'affaire n° 8277 relève qu'elle est une société de holding belge dont font partie les autres parties requérantes dans cette affaire et que les décisions d'investissement qu'elle a prises dans le passé étaient fondées notamment sur les places agréées dans les établissements pour aînés concernés. La troisième partie requérante dans l'affaire n° 8278 expose qu'elle est une société de holding belge qui détient les actions des deux premières parties requérantes dans cette affaire. La quatrième partie requérante dans l'affaire n° 8278 souligne qu'elle est une société de holding française qui détient les actions de la troisième partie requérante dans cette affaire et qu'elle a acquis sa participation dans les maisons de repos concernées en raison des actifs existants et des possibilités futures de continuer à exploiter celles-ci.

Les parties requérantes dans l'affaire n° 8282 exposent qu'elles sont propriétaires de biens immobiliers consacrés aux soins sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, dans lesquels sont exploités des établissements pour aînés, et que leur revenu dépend des recettes qu'elles retirent de la mise à disposition des biens immobiliers précités. Elles exposent que les établissements en question ont réalisé des investissements pour faire face à la future vague de vieillissement de la population et que la disposition attaquée sanctionne ces investissements. Selon elles, les conséquences financières préjudiciables qu'entraîne cette disposition pour les gestionnaires des établissements les affectent, puisqu'elles risquent d'être confrontées à des défauts de paiement de la part de leurs locataires et qu'elles subissent d'ores et déjà une perte patrimoniale. Elles estiment qu'il en ressort qu'elles ont intérêt au recours en annulation de la disposition attaquée.

Quant au fond

En ce qui concerne les moyens pris de la violation du droit de propriété

A.2. Le premier moyen dans les affaires n°s 8273, 8274, 8275, 8276, 8277, 8278 et 8282 est pris de la violation de l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

A.3.1. Selon les parties requérantes dans les affaires n°s 8273, 8274, 8275, 8276, 8277 et 8278, une autorisation, un agrément et une attente légitime de pouvoir exploiter une place dans un établissement pour aînés sur la base d'une autorisation ou d'un agrément doivent être qualifiés de propriété au sens des normes de référence mentionnées dans le moyen. Elles estiment que la privation de propriété prévue par la disposition attaquée n'est pas « d'utilité publique », alors que l'article 16 de la Constitution autorise une privation de propriété uniquement dans ce cas. Selon elles, l'objectif relatif à la liberté de choix des aînés et les objectifs budgétaires, poursuivis par le législateur ordonnancier, ne peuvent pas justifier la privation de propriété. Elles estiment en substance que le choix d'un établissement posé par un aîné n'est pas déterminé par le secteur dont relève cet établissement (secteur public ou privé), mais par la qualité des soins, le coût et la localisation de l'établissement. En ce qui concerne les objectifs budgétaires, elles contestent qu'une place inoccupée entraîne des coûts supplémentaires pour les finances publiques. En outre, elles soulignent que le législateur ordonnancier a précisément l'intention de délivrer à nouveau les agréments qui ont expiré pour pouvoir ainsi rétablir l'équilibre entre le secteur privé et le secteur public. Elles estiment aussi que la disposition attaquée entraîne davantage de coûts pour les finances publiques, puisque l'objectif est d'aboutir à davantage d'établissements dans le secteur public.

A.3.2. Selon les parties requérantes dans les affaires n°s 8273, 8274, 8275, 8276, 8277 et 8278, l'expiration de l'agrément réglée dans la disposition attaquée ne répond pas à l'exigence de proportionnalité pour plusieurs raisons. Premièrement, les agréments ont déjà été acquis depuis longtemps par les gestionnaires des établissements, et il a toujours été admis que ces agréments sont valables aussi pour des lits qui sont temporairement inoccupés. Deuxièmement, le secteur des établissements pour aînés est un secteur dans lequel il est important de développer une vision à long terme. Selon elles, l'expiration d'agréments acquis antérieurement viole le principe de la sécurité juridique et le principe de la confiance légitime. Ce dernier principe est violé aussi parce que la part des places agréées qui revient au secteur commercial est la même depuis longtemps, une situation qui résulte du fait que l'autorité publique bruxelloise compétente n'a pas agi depuis longtemps dans ce domaine. Troisièmement, les gestionnaires d'établissements ne disposent pas d'une possibilité de défense formelle contre la mesure d'expiration

des agréments, à l'exception du contrôle de légalité exercé par le Conseil d'État. Quatrièmement, le nombre de lits inoccupés est compté sur la base des lits pour lesquels l'établissement reçoit une intervention de l'INAMI, de sorte que de nombreux lits occupés concrètement sont quand même considérés comme inoccupés pour un certain nombre de jours. Cinquièmement, l'expiration des agréments a lieu sur la base du nombre moyen de lits inoccupés de l'année précédente, de sorte qu'il est possible que des agréments expirent pour des lits qui sont devenus occupés dans l'intervalle. Sixièmement, la première expiration des agréments a eu lieu en 2024, et ce, sur la base de chiffres à partir de juin 2022, ce qui constitue une violation du principe de la non-rétroactivité. Septièmement, il n'est pas suffisamment tenu compte du fait que des places peuvent être temporairement inoccupées à la suite de travaux d'entretien et de rénovation. Huitièmement, il n'est pas possible de solliciter de nouveaux agréments sans demander une nouvelle autorisation spécifique d'utilisation et d'exploitation (ci-après : ASMESE). Neuvièmement, les gestionnaires individuels du secteur commercial ne peuvent pas obtenir de telles autorisations tant que l'ensemble du secteur commercial détient plus de 50 % des places autorisées. Enfin, les agréments pouvaient auparavant être achetés et vendus et figurent souvent comme actif comptable.

A.3.3. Selon les parties requérantes dans les affaires n^{os} 8273, 8274, 8275, 8276, 8277 et 8278, l'expiration d'agréments réglée dans la disposition attaquée est en outre contraire à l'article 16 de la Constitution parce qu'une indemnisation équitable et préalable n'est pas prévue.

A.4.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 8282 déduisent des travaux préparatoires que le législateur ordonnanciel a considéré que des lits inoccupés à long terme montrent qu'ils ne répondent pas à un besoin et que la mesure contenue dans la disposition attaquée favoriserait le développement de projets qui répondent davantage aux besoins des aînés. Selon elles, le législateur ordonnanciel a considéré que les lits en maison de repos étaient répartis de manière déséquilibrée entre les différents secteurs et que la mesure attaquée permettrait de répartir à nouveau un nombre considérable de lits entre ces secteurs. Enfin, selon elles, par la disposition attaquée, le législateur ordonnanciel a aussi poursuivi des objectifs budgétaires.

Les parties requérantes dans l'affaire n° 8282 estiment que la disposition attaquée n'est pas pertinente au regard des objectifs précités, puisque les lits inoccupés répondent effectivement à un besoin, et en particulier au besoin qui se manifestera dans quelques années en raison du vieillissement de la population. Elles soulignent à cet égard qu'il convient de réaliser à temps des investissements dans des biens immobiliers consacrés aux soins et que la demande d'autorisations et d'agréments prend beaucoup de temps. En outre, elles estiment qu'un certain degré d'inoccupation est souhaitable pour pouvoir garantir la liberté de choix des aînés. Elles font valoir aussi que le législateur ordonnanciel n'a nullement expliqué en quoi de nouveaux projets répondraient davantage aux besoins des aînés que les établissements existants. Elles estiment qu'il ressort de données chiffrées que les aînés peuvent actuellement déjà opter pour un établissement dans le secteur qu'ils souhaitent et que la liberté de choix n'est dès lors pas compromise. Elles critiquent la thèse du Collège réuni de la Commission communautaire commune (ci-après : le Collège réuni) selon laquelle la disposition attaquée vise à prévenir un risque financier, puisque rien n'oblige la Commission communautaire commune à bloquer chaque année des crédits fondés sur un taux d'occupation de 100 % et qu'il pourrait être inscrit dans le budget une provision précisant que le Collège réuni peut utiliser celle-ci en vue de couvrir les différents postes de dépenses, parmi lesquels le poste qui porte sur le financement de lits occupés.

A.4.2. Selon les parties requérantes dans l'affaire n° 8282, la mesure attaquée a une grande incidence sur les établissements pour aînés. Elles illustrent celle-ci à l'aide d'exemples chiffrés et en déduisent que la mesure attaquée risque de très rapidement compromettre la rentabilité des établissements et faire baisser la valeur des biens immobiliers consacrés aux soins. Selon elles, cette mesure est susceptible d'amener les gestionnaires d'un établissement à fermer celui-ci en raison d'un manque d'efficacité opérationnelle et financière, ce qui peut alors donner lieu à une pénurie de lits disponibles sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

A.4.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 8282 observent que, sur la base du cadre légal en vigueur et des évolutions démographiques attendues, elles ont investi des capitaux considérables dans l'immobilier dans une perspective à long terme, en ayant des attentes légitimes en termes de croissance. Dès lors que la disposition attaquée rend cette croissance impossible et entend même réduire la part du secteur privé à but lucratif, leur droit de propriété est violé, selon elles, puisque ces investissements ne sont actuellement plus rentables. Elles déduisent de la jurisprudence de la Cour et de la Cour européenne des droits de l'homme que les autorisations accordées aux entreprises et les revenus futurs peuvent être qualifiés de propriété au sens des normes de référence mentionnées dans le moyen.

A.4.4. Selon les parties requérantes dans l'affaire n° 8282, les restrictions du droit de propriété que provoque la disposition attaquée sont d'autant plus graves que la première période de référence utilisée pour calculer le taux d'inoccupation coïncide avec la pandémie de COVID et juste après celle-ci. Elles soulignent que le taux d'inoccupation pendant cette période était plus élevé que prévu en raison de la surmortalité et de la réticence des aînés à déménager vers un établissement pour aînés après la pandémie. Selon elles, les mesures de correction contenues dans la disposition attaquée ne changent rien à ce qui précède. Elles ajoutent que les restrictions du droit de propriété sont d'autant plus graves que la disposition attaquée n'est pas claire en ce qui concerne le calcul du taux d'occupation pendant la période de référence et que le Collège réuni est habilité à préciser et à compléter les règles de calcul du taux d'inoccupation moyen et à adapter les paramètres relatifs à l'application des exceptions à l'expiration.

A.4.5. Les parties requérantes dans l'affaire n° 8282 estiment que les effets de la mesure attaquée ne sont pas proportionnés aux objectifs poursuivis, et ce, pour plusieurs raisons. Elles soulignent à cet égard que la mesure attaquée entend rectifier des situations qui sont nées tout à fait légalement, puisque les établissements ont reçu leurs agréments, à l'issue de procédures organisées à cet effet par l'autorité publique elle-même, ces établissements ayant aligné leurs activités et leurs investissements sur ces agréments. L'incidence grave de la mesure attaquée sur les établissements contraste en outre de manière flagrante avec le fait qu'un lit agréé inoccupé n'a aucune influence sur le budget public. Il découle aussi du fait que la première période de référence coïncide avec la pandémie de COVID et juste après celle-ci que la mesure attaquée n'est pas proportionnée aux objectifs poursuivis. Puisque les premiers agréments ont déjà expiré le 15 avril 2024, le secteur n'a pas pu non plus se préparer à cette mesure, ce qui contribue au caractère disproportionné de celle-ci. En outre, une inoccupation de courte durée est très rapidement sanctionnée, ce qui est disproportionné à la lumière de la programmation à long terme et des investissements requis dans le secteur des soins. Il n'est pas non plus exclu que des lits agréés occupés se retrouvent soudainement sans agrément. Le seuil minimum de 5 % prévu par la disposition attaquée pour ce qui est de la conservation des lits inoccupés est manifestement insuffisant, puisque cette inoccupation autorisée sera très rapidement absorbée. Le seuil minimum de 25 lits en maisons de repos et de soins ne change rien pour le secteur privé à but lucratif, puisque ce secteur peut recourir beaucoup moins fréquemment à ce seuil. Les parties requérantes estiment aussi que des mesures beaucoup moins radicales pouvaient être prises pour mettre davantage en adéquation l'offre et les besoins des aînés.

Selon elles, pour juger du caractère proportionné de la disposition attaquée, il convient aussi de tenir compte d'autres mesures déjà prises qui sont préjudiciables pour le secteur privé à but lucratif. Les établissements qui relèvent de ce secteur ne peuvent en effet pas recevoir de nouvelles ASMESE tant que ce secteur représente plus de 50 % du total des places qui sont agréées en tant que places en maisons de repos, si bien que les établissements dans le secteur privé à but lucratif ne peuvent pas compenser par de nouvelles places leurs agréments qui ont expiré. La cession de lits agréés entre établissements n'est plus possible non plus.

Selon les parties requérantes dans l'affaire n° 8282, le caractère disproportionné de la mesure attaquée découle aussi du fait que la disposition en cause ne prévoit pas un mécanisme permettant au gestionnaire d'un établissement de justifier les raisons liées à l'inoccupation des lits, ainsi que du fait que cette mesure ne prévoit aucune compensation pour la restriction du droit de propriété. Selon elles, une modification de la date d'expiration du 1er janvier au 15 avril et l'exclusion des centres de court séjour ont peu d'incidence sur les conséquences radicales de la mesure attaquée.

A.5. Le Collège réuni estime que les moyens pris de la violation du droit de propriété ne sont pas fondés.

A.6.1. Le Collège réuni souligne que la restriction du droit de propriété critiquée a été introduite par une disposition qui a force de loi. Il estime que, par la réforme du secteur des établissements pour aînés, le législateur a poursuivi plusieurs objectifs légitimes : premièrement, renforcer et rééquilibrer l'ensemble du continuum d'aide et de soins aux aînés, allant du domicile à la maison de repos et de soins; deuxièmement, offrir une vie digne aux aînés; troisièmement, garantir aux aînés l'accès aux aides et aux services qui leur conviennent. La disposition attaquée vise spécifiquement à stimuler le développement d'établissements qui répondent davantage aux besoins des aînés. Le Collège réuni déduit de l'arrêt de la Cour n° 84/2024 du 18 juillet 2024 (ECLI:BE:GHCC:2024:ARR.084) que les objectifs poursuivis sont légitimes.

A.6.2. Le Collège réuni conteste le point de vue des parties requérantes selon lequel la garantie de la liberté de choix des aînés constitue un prétexte. Il est exact que les aînés ne fondent pas tant leur choix sur le statut du

gestionnaire d'un établissement que sur le coût des soins, qui sont en moyenne plus élevés dans le secteur privé à but lucratif que dans les autres secteurs. La mesure consistant à faire expirer les agréments de lits inoccupés ne vise par ailleurs pas exclusivement le secteur privé à but lucratif, mais tous les secteurs. Il ressort en effet de données chiffrées que la sous-occupation des lits touche tous les secteurs. Il n'est pas correct d'affirmer que la disposition attaquée entraînera une pénurie d'établissements et que le secteur privé à but lucratif disparaîtra. Certes, ce secteur ne pourra pas recevoir de nouvelles autorisations tant qu'il représente plus de 50 % du total des places agréées, mais il conserve les agréments de lits occupés existants et il reste de loin le plus grand secteur. Le Collège réuni souligne que la mesure attaquée a été prise sur la base du constat selon lequel un grand nombre de places étaient structurellement restées inoccupées au cours des dix dernières années : alors qu'en 2013, sur les 15 000 places, 13 500 étaient occupées, ce chiffre est actuellement d'environ 11 800 sur 14 200 places.

A.6.3. Le Collège réuni n'est pas d'accord avec le point de vue des parties requérantes selon lequel la disposition attaquée n'a pas d'effet positif sur le budget. En effet, une place agréée entre en considération pour un financement, de sorte que l'existence de places agréées inoccupées implique un risque financier pour l'autorité publique, risque qui empêche le législateur ordonnancier de faire de nouveaux choix politiques. Par la disposition attaquée, le législateur ordonnancier a souhaité éliminer ce risque. Un objectif budgétaire est par ailleurs un objectif légitime. Le Collège réuni renvoie dans ce cadre à l'arrêt de la Cour n° 135/2010 du 9 décembre 2010 (ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.135), qui traite de l'accueil et de l'hébergement des aînés en Région wallonne, et il en déduit qu'en l'espèce, les objectifs poursuivis par le législateur ordonnancier sont légitimes. En outre, par la disposition attaquée, le législateur ordonnancier a souhaité atténuer le régime d'expiration déjà introduit en 2022. Un agrément qui a expiré ne sera par ailleurs octroyé à un autre établissement que lorsque celui-ci aura besoin de cet agrément eu égard à la demande de soins. Toutefois, compte tenu de la sous-occupation structurelle sur l'ensemble des secteurs, l'expiration de ces agréments sera maintenue, selon toute vraisemblance, et les crédits budgétaires concernés pourront être affectés à d'autres fins dans le cadre des soins aux aînés.

A.6.4. Selon le Collège réuni, la disposition attaquée n'est pas disproportionnée aux objectifs poursuivis. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, la date du début de la première période de référence n'est pas manifestement déraisonnable, puisqu'il ressort de données chiffrées que la surmortalité dans les maisons de repos à la suite de la pandémie a eu lieu pendant la première vague de contamination en mars 2020, soit plus de deux ans avant le début de la première période de référence. En outre, seule la moitié des agréments des places inoccupées expire chaque année et un établissement peut toujours disposer de places inoccupées à hauteur de 5 % des places agréées, avec un minimum de trois places agréées inoccupées, de sorte que la mesure est étalée dans le temps et que les établissements peuvent toujours continuer à disposer d'un minimum de lits agréés inoccupés. Par ailleurs, il est aussi tenu compte des chiffres du dernier trimestre de l'année T-1 au lieu de ceux relatifs à la première période de référence, si l'application des chiffres du dernier trimestre de l'année T-1 entraîne un nombre d'expirations moins élevé. Le Collège réuni conteste le point de vue des parties requérantes selon lequel les établissements n'ont pas eu la possibilité de se préparer à la mesure attaquée. Le mécanisme d'expiration automatique des agréments a en effet été appliqué pour la première fois le 15 avril 2024 et les gestionnaires pouvaient et peuvent toujours prendre les mesures nécessaires, puisque l'expiration a lieu sur une base annuelle et ne vaut que pour la moitié des lits inoccupés. Le Collège réuni conteste également la thèse selon laquelle les établissements sont empêchés de rénover les chambres, puisque des régimes spécifiques s'appliquent en matière de travaux de rénovation.

A.6.5. Le Collège réuni n'est pas d'accord avec la thèse des parties requérantes selon laquelle l'exploitation de centres de soins résidentiels privés est compromise, puisque les lits inoccupés ne sont pas financés et que l'expiration des agréments de lits inoccupés n'a aucune incidence économique sur les exploitants des établissements. Il ne s'agit pas non plus d'un besoin futur à la suite du vieillissement croissant de la population, puisqu'il a été constaté que le nombre de lits occupés n'a pas augmenté depuis dix ans et que les aînés optent de plus en plus pour d'autres formes de soins et de soutien. Le législateur ordonnancier peut par ailleurs encore modifier la réglementation si les circonstances sociales l'exigent.

A.6.6. Selon le Collège réuni, les établissements peuvent introduire auprès de l'Office bicommunautaire de la santé, de l'aide aux personnes et des prestations familiales (Iriscare) un recours interne pour contester le calcul du nombre de places agréées, de sorte que l'on ne peut pas affirmer qu'aucune possibilité de défense n'est prévue contre la mesure attaquée.

A.6.7. Selon le Collège réuni, les exemples chiffrés mentionnés par les parties requérantes dans l'affaire n° 8282 ne permettent pas de conclure au caractère disproportionné de la disposition attaquée, puisque les parties

requérantes considèrent erronément qu'un projet immobilier consacré aux soins a un taux d'occupation de 95 % en vitesse de croisière, qu'elles tentent à tort de déduire des prétentions du potentiel économique d'un établissement pour aînés et qu'une exception est prévue pour les institutions nouvellement créées.

En ce qui concerne les moyens pris de la violation du principe d'égalité et de non-discrimination

A.7. Le deuxième moyen dans les affaires n^{os} 8273, 8274, 8275, 8276, 8277 et 8278 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe de la non-rétroactivité, avec le principe de la confiance légitime et avec le principe de la sécurité juridique.

A.8.1. Selon les parties requérantes dans les affaires n^{os} 8273, 8274, 8275, 8276, 8277 et 8278, il découle des travaux préparatoires des ordonnances qui ont été adoptées au cours des dernières années dans le domaine des établissements pour aînés que le législateur ordonnanciel a voulu réduire la part du secteur commercial dans l'offre de soins. Pour atteindre cet objectif, le législateur ordonnanciel a prévu que l'agrément expirera pour certaines places inoccupées, qu'une nouvelle demande d'ASMESE doit être introduite pour récupérer l'agrément et que les gestionnaires commerciaux individuels ne peuvent pas acquérir une telle autorisation tant que l'ensemble du secteur commercial détient plus de 50 % des lits agréés. Elles déduisent de tous ces éléments que le secteur commercial est lésé, et ce, au profit des autres secteurs.

A.8.2. Selon les parties requérantes dans les affaires n^{os} 8273, 8274, 8275, 8276, 8277 et 8278, les gestionnaires des établissements pour aînés qui relèvent du secteur privé à but lucratif sont, à la lumière du régime litigieux, comparables aux gestionnaires d'établissements pour aînés qui relèvent d'autres secteurs, puisqu'ils sont tous actifs sur le même marché et qu'ils fournissent le même type de services.

A.8.3. Selon les parties requérantes dans les affaires n^{os} 8273, 8274, 8275, 8276, 8277 et 8278, la différence de traitement critiquée n'est pas justifiée par un objectif légitime. En ce que le législateur ordonnanciel a cherché à toucher le secteur commercial au profit du secteur public, cet objectif ne saurait être considéré comme étant légitime. Cet objectif est dicté à tort par la supposition selon laquelle le secteur commercial proposerait, par définition, des soins qui sont plus onéreux mais de moindre qualité que ceux offerts par les autres secteurs. En ce que le législateur ordonnanciel renvoie à la liberté de choix qui est offerte aux aînés et à des motifs d'ordre budgétaire, les objectifs concernés ne sont pas davantage légitimes, puisqu'ils sont fondés sur des prétextes. Les parties requérantes invoquent des arguments analogues à ceux qu'elles ont invoqués dans le cadre du premier moyen.

A.8.4. Selon les parties requérantes dans les affaires nos 8273, 8274, 8275, 8276, 8277 et 8278, la différence de traitement créée n'est par ailleurs pas pertinente pour atteindre les objectifs poursuivis, puisque le statut juridique d'un établissement n'a aucune incidence sur le choix d'un établissement posé par un aîné ni sur le budget. En ce qui concerne ce dernier, le législateur ordonnanciel ne démontre nullement que les établissements des gestionnaires poursuivant un but de lucre seraient plus préjudiciables pour le budget que les établissements du secteur public ou du secteur privé à but non lucratif. Elles attirent en outre l'attention sur l'article 7, § 4, de l'ordonnance du 24 avril 2008 et en déduisent qu'une mesure – moins radicale – existe déjà pour réduire le nombre de places dans les établissements, qui rend superflue la mesure contenue dans la disposition attaquée. Elles renvoient aussi à l'article 7, § 1er/1, de cette ordonnance et en déduisent que l'objectif poursuivi relatif à l'accessibilité financière des établissements pour aînés est déjà atteint.

A.8.5. Selon les parties requérantes dans les affaires n^{os} 8273, 8274, 8275, 8276, 8277 et 8278, la disposition attaquée est en outre disproportionnée. Elles se réfèrent dans ce cadre à l'argumentation qu'elles ont fait valoir dans le cadre de leur premier moyen.

A.8.6. Selon les parties requérantes dans les affaires n^{os} 8273, 8274, 8275, 8276, 8277 et 8278, la disposition attaquée se distingue des dispositions prévues dans le décret de la Région wallonne qui a fait l'objet de l'arrêt n^o 135/2010, précité, en ce que la part du secteur commercial dans les établissements pour aînés de la Région wallonne n'atteignait que 56 %, en ce que, dès 1997, le législateur décrétoal wallon avait fait part de son intention de réduire le développement des maisons de repos poursuivant un but de lucre, et en ce que la législation décrétoale wallonne n'interdisait pas la cession des autorisations.

A.9. Le deuxième moyen dans l'affaire n^o 8282 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.10.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 8282 font valoir que la disposition attaquée n'établit pas de distinction selon le secteur dont relève un établissement, alors que les établissements du secteur privé à but lucratif se trouvent, à la suite des mesures prises en 2022, dans une situation qui est essentiellement différente de celle des établissements du secteur privé à but non lucratif et du secteur public. Contrairement aux établissements de ces deux dernières catégories, les établissements du secteur privé à but lucratif ne peuvent en effet pas compenser les agréments qui ont expiré en sollicitant l'octroi d'une nouvelle ASMESE, en raison de la mesure qui limite à 50 % la part du secteur privé à but lucratif dans les places agréées.

A.10.2. Selon les parties requérantes dans l'affaire n° 8282, il n'y a pas de justification raisonnable à l'identité de traitement des situations différentes précitées. Le législateur ordonnancier a, en adoptant la disposition attaquée, essentiellement voulu réduire de manière considérable le secteur privé à but lucratif, ce qui, selon elles, ne constitue pas un objectif légitime. À tout le moins, la disposition attaquée n'est pas pertinente au regard des objectifs poursuivis, puisqu'un droit d'option fondé sur le secteur dont relève un établissement et un rétablissement de l'équilibre entre les secteurs ne sont pas pertinents et que la population bruxelloise a déjà suffisamment le choix entre les différents secteurs. En outre, la disposition attaquée est susceptible de limiter la liberté de choix des aînés, puisqu'il ressort de la localisation des différents établissements que le secteur privé à but lucratif garantit l'accessibilité géographique aux établissements, et que cette mesure risque d'avoir pour effet que des établissements ne soient plus rentables et cessent d'exister. L'identité de traitement des différents secteurs n'est pas non plus pertinente au regard de l'objectif de garantir des prix suffisamment bas dans les soins aux aînés, puisque les augmentations de prix et de marges et les indexations appliquées par les établissements de soins aux aînés doivent toutes être approuvées par l'autorité publique, et que l'accessibilité financière à ces établissements constitue déjà un critère distinct dans le cadre de l'octroi d'une ASMESE.

A.10.3. Selon les parties requérantes dans l'affaire n° 8282, la disposition attaquée produit en outre des effets disproportionnés, puisqu'elle compromet l'accessibilité géographique des établissements et la liberté de choix des aînés, qu'elle contribue à moyen terme à créer une pénurie de places dans les établissements, que le Collège réuni a reçu un chèque en blanc pour rétablir l'équilibre entre les secteurs, que plus aucune cession de lits ou de places entre les établissements n'est possible et qu'aucune compensation n'est prévue pour le préjudice économique que subissent les établissements du secteur privé à but lucratif.

A.11.1. Le Collège réuni estime que les parties requérantes critiquent en substance les effets de l'article 10, *b*), de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 15 décembre 2022 « modifiant l'ordonnance du 24 avril 2008 relative aux établissements d'accueil ou d'hébergement pour personnes âgées » (ci-après : l'ordonnance du 15 décembre 2022), qui prévoit que les établissements du secteur privé à but lucratif, après une expiration automatique de places agréées, ne peuvent plus solliciter l'octroi de nouvelles ASMESE tant que ce secteur représente plus de 50 % du total de places qui sont agréées en tant que places de maisons de repos. Cette critique doit toutefois être rejetée, puisque l'article 10, *b*), de l'ordonnance du 15 décembre 2022 ne fait pas l'objet du recours en l'espèce.

A.11.2. Même si la constitutionnalité de l'article 10, *b*), précité, pouvait être examinée en l'espèce, il convient de constater, selon le Collège réuni, que les différents secteurs des établissements de soins pour aînés ne sont pas comparables au regard de la mesure contenue dans cette disposition. Les établissements relevant du secteur privé à but lucratif sont en effet soumis au contrôle des sociétés au sens du Code des sociétés et des associations et ont pour objectif de réaliser des bénéfices et de les redistribuer à leurs actionnaires. Le législateur ordonnancier souhaite préserver la pluralité des secteurs précisément parce qu'ils sont différents, de sorte qu'il est créé une liberté de choix pour les aînés. La circonstance qu'un secteur poursuit un but de lucre le distingue nécessairement d'autres secteurs pour ce qui est de l'accessibilité et du caractère abordable des établissements. Selon le Collège réuni, l'absence de comparabilité ressort également de la disproportion entre le nombre de lits agréés dans le secteur privé à but lucratif (65 %) et le nombre plus faible de lits agréés dans les deux autres secteurs (20 % pour le secteur public et 15 % pour le secteur privé à but non lucratif).

A.11.3. En ce qui concerne l'application de la mesure attaquée en l'espèce, tous les établissements se trouvent, selon le Collège réuni, dans des situations comparables, puisque les trois secteurs sont en sous-occupation et que cette mesure vise précisément à lutter contre la sous-occupation dans les établissements.

A.12.1. Le Collège réuni estime en outre que la disposition attaquée est raisonnablement justifiée, puisque le législateur ordonnancier a poursuivi des objectifs légitimes, plus particulièrement le développement d'établissements qui répondent davantage aux besoins des aînés, et la garantie de leur liberté de choix et de l'accès aux aides et aux services qui leur conviennent. La mesure relative à l'expiration des agréments de places inoccupées s'applique par ailleurs sans distinction à tous les établissements consacrés aux soins aux aînés, quel que soit le secteur dont ils relèvent, de sorte qu'il ne peut pas s'agir d'une inégalité de traitement de situations identiques. En ce que les parties requérantes affirment que des situations différentes sont traitées de la même manière, leur critique est en réalité dirigée contre l'article 10, b), de l'ordonnance du 15 décembre 2022. Le Collège réuni souligne que la Cour, par son arrêt n° 84/2024, précité, a jugé que cet article est conforme à la Constitution. Il n'y a aucune raison d'en juger autrement en l'espèce.

A.12.2. Selon le Collège réuni, la disposition attaquée ne produit pas des effets disproportionnés aux objectifs poursuivis. Les considérations budgétaires qui sont mentionnées pour justifier le régime sont liées à la diversification des mesures en matière de soins aux aînés que le législateur ordonnancier souhaite pouvoir proposer à terme aux aînés bruxellois. La circonstance que certaines institutions disposent d'un grand nombre de lits agréés qui sont structurellement inoccupés empêche une telle diversification. Un lit agréé vide peut en effet être utilisé à tout moment pour bénéficier du financement. Les lits inoccupés représentent ainsi un important risque budgétaire pour la Commission communautaire commune, qui l'empêche d'opérer de nouveaux choix politiques (en ce qui concerne, par exemple, le financement d'autres formes de soins aux aînés). La disposition attaquée ne cause par ailleurs aucun préjudice financier aux établissements concernés. En outre, le législateur ordonnancier a prévu des mesures d'accompagnement mûrement réfléchies, comme la limitation de l'expiration à 50 % des lits inoccupés, le droit de conserver 5 % de lits inoccupés, le report de l'application de la mesure pour les établissements nouvellement créés, l'inapplicabilité de la mesure aux places agréées pour de courts séjours et d'autres mécanismes de correction. En outre, les agréments pour les lits structurellement inoccupés mettront plus de cinq ans avant d'expirer totalement.

A.12.3. En ce que les parties requérantes soutiennent que le principe de la sécurité juridique et le principe de la confiance légitime sont violés, le Collège réuni fait valoir que le législateur ordonnancier peut adapter sa politique aux circonstances changeantes de l'intérêt général. Par ailleurs, les établissements ne pouvaient pas considérer que les agréments continueraient à s'appliquer pour une durée indéterminée, puisque l'article 7, § 4, de l'ordonnance du 24 avril 2008 prévoyait déjà un système d'expiration des autorisations. Les entreprises qui sont actives dans le secteur des soins aux aînés savent par ailleurs que la réglementation relative à leurs activités est sujette à des modifications qui sont dictées par des besoins sociétaux fluctuants.

A.12.4. Le Collège réuni estime qu'il ne fallait pas prévoir une possibilité de défense pour les établissements qui font l'objet de la mesure contenue dans la disposition attaquée, puisque l'expiration d'agréments ne porte que sur des places structurellement inoccupées, que ces lits inoccupés ne sont pas financés, que seuls 50 % des lits inoccupés expirent, que les agréments expirent de plein droit et que le principe général de bonne administration du devoir d'audition ne trouve pas à s'appliquer lorsque l'autorité publique exerce une compétence liée.

A.12.5. La circonstance que les agréments ont expiré pour la première fois en 2024 sur la base des chiffres de 2022 ne permet pas de conclure, selon le Collège réuni, que l'interdiction de la rétroactivité serait violée. En effet, la disposition attaquée ne produit ses effets qu'à partir du 11 janvier 2024, à savoir le jour de la publication de l'ordonnance au *Moniteur belge*. En outre, la mesure n'a été appliquée pour la première fois que le 15 avril 2024. Selon le Collège réuni, l'entrée en vigueur immédiate de la disposition attaquée ne porte pas atteinte aux attentes raisonnables des établissements pour aînés, puisqu'ils ne pouvaient pas considérer que leurs agréments seraient valables indéfiniment pour des lits inoccupés.

A.12.6. Enfin, le Collège réuni estime que les parties requérantes ne démontrent pas qu'il y aura pénurie de places à moyen terme, que les maisons de repos devront fermer leurs portes ni que la disposition attaquée entraînera un préjudice économique pour les établissements pour aînés.

En ce qui concerne les moyens pris de la violation de libertés économiques

A.13. Le troisième moyen dans les affaires n°s 8273, 8274, 8275, 8276, 8277 et 8278 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 49 et 56 du Traité sur le fonctionnement

de l'Union européenne (ci-après : le TFUE), avec la liberté d'entreprendre, avec les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique (ci-après : le CDE), avec l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises (ci-après : la loi spéciale du 12 janvier 1989) *juncto* l'article 6, § 1er, VI, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après : la loi spéciale du 8 août 1980) et avec l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : la Charte).

A.14.1. Selon les parties requérantes dans les affaires n^{os} 8273, 8274, 8275, 8276, 8277 et 8278, la disposition attaquée viole plusieurs libertés économiques fondamentales, et en particulier la liberté d'établissement (garantie par l'article 49 du TFUE), la libre prestation des services (garantie par l'article 56 du TFUE) et la liberté d'entreprendre (garantie par l'article II.3 du CDE et par l'article 16 de la Charte). Elles soulignent que l'article II.4 du CDE prévoit que la liberté d'entreprendre est exercée dans le respect des traités internationaux en vigueur en Belgique, parmi lesquels le TFUE. Selon elles, l'applicabilité des libertés précitées ne saurait être contestée, puisque l'article 6, § 1er, VI, de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoit que les régions doivent exercer leurs compétences dans le respect des principes de la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie. Elles font valoir à cet égard qu'en vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, cette disposition s'applique aussi dans la Région de Bruxelles-Capitale.

A.14.2. Les parties requérantes dans les affaires n^{os} 8273, 8274, 8275, 8276, 8277 et 8278 déduisent de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après : la Cour de justice) que les libertés économiques précitées s'appliquent aussi dans le secteur des établissements de soins pour aînés et que les objectifs budgétaires ne sauraient en principe justifier une entrave à ces libertés. Selon elles, une atteinte grave à l'équilibre financier du régime de sécurité sociale peut constituer un motif impérieux d'intérêt général susceptible de justifier une limitation de ces libertés, mais le législateur ordonnancier n'a, à aucun moment, démontré qu'il serait question d'un grave déséquilibre financier et que la limitation des agréments et des autorisations pour le secteur commercial pourrait remédier à un tel déséquilibre. L'objectif relatif à la liberté de choix des aînés, poursuivi par le législateur ordonnancier, ne saurait davantage justifier cette ingérence. Elles appuient leur point de vue en la matière de manière analogue à ce qu'elles ont argumenté dans le cadre du premier moyen. En ce que le Collège réuni soutient que les parties requérantes ne démontrent aucun élément transfrontalier, elles observent que les sociétés belges peuvent aussi se prévaloir des libertés économiques tirées du droit de l'Union européenne, et soulignent que quelques-unes des parties requérantes sont des sociétés françaises.

A.15. À titre subsidiaire, les parties requérantes dans les affaires n^{os} 8273, 8274, 8275, 8276, 8277 et 8278 demandent à la Cour, dans leur cinquième moyen, de poser à la Cour de justice une question préjudicielle relative à la compatibilité de la disposition attaquée avec la liberté d'établissement et avec la libre prestation des services. Dans leur mémoire en réponse, elles formulent une proposition de question préjudicielle.

A.16.1. Le Collège réuni estime que le troisième moyen dans les affaires n^{os} 8273, 8274, 8275, 8276, 8277 et 8278 n'est pas fondé. En ce qui concerne la violation alléguée des articles 49 et 56 du TFUE, les parties requérantes omettent d'indiquer en quoi la disposition attaquée aurait un caractère transfrontalier et en quoi cette disposition affecterait la libre prestation des services et le droit à la liberté d'établissement. Elle s'applique en outre sans distinction à tous les établissements situés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, quel que soit l'État membre d'origine de l'exploitant en question. Selon le Collège réuni, cette disposition répond par ailleurs aussi à une exigence impérieuse d'intérêt général, et la mesure qu'elle contient est appropriée pour atteindre l'objectif poursuivi, cette mesure n'allant pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. Selon le Collège réuni, il n'y a donc pas violation du droit à la liberté d'établissement ni du droit à la libre prestation des services.

A.16.2. Le Collège réuni estime qu'il n'y a pas non plus violation de la liberté d'entreprendre, puisque la conservation de lits inoccupés implique un risque financier pour la Commission communautaire commune et que la disposition attaquée vise à limiter ce risque. Le Collège réuni déduit de l'arrêt de la Cour n^o 84/2024, précité, que les objectifs poursuivis sont légitimes. La mesure attaquée est également nécessaire à l'instauration du mécanisme de répartition des lits agréés au moyen d'une procédure objective. La disposition attaquée répond aussi à l'exigence de proportionnalité, puisque le législateur ordonnancier a limité la mesure qu'elle contient à ce qui est strictement nécessaire pour atteindre l'objectif souhaité.

A.16.3. Le Collège réuni déduit de l'arrêt de la Cour n° 84/2024, précité, qu'il n'y a pas d'élément transfrontalier en l'espèce, puisque la disposition attaquée ne s'applique qu'aux établissements de soins qui se trouvent sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Selon lui, il n'y a dès lors pas lieu de poser à la Cour de justice une question préjudicielle. En outre, il convient de rejeter la demande de poser une question préjudicielle, dès lors que les parties requérantes ne font pas une proposition concrète d'une telle question dans leur requête.

En ce qui concerne les moyens pris de la violation de l'article 23 de la Constitution

A.17. Le quatrième moyen dans les affaires n°s 8273, 8274, 8275, 8276, 8277 et 8278 est pris de la violation de l'article 23 de la Constitution, lu en combinaison avec les articles 10 et 11 de celle-ci.

A.18.1. Selon les parties requérantes dans les affaires n°s 8273, 8274, 8275, 8276, 8277 et 8278, le droit de vieillir de manière agréable tout en bénéficiant de l'assistance nécessaire est garanti par l'article 23 de la Constitution. Elles estiment que la disposition attaquée viole l'obligation de *standstill* qui découle de cet article et que, pour cette raison, elle viole aussi les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.18.2. Les parties requérantes dans les affaires n°s 8273, 8274, 8275, 8276, 8277 et 8278 font valoir que l'expiration d'agréments fait baisser le nombre de places agréées dans les établissements pour aînés, ce qui entraîne, selon elles, une réduction du degré de protection offert par la législation applicable. Selon elles, la capacité dans les établissements pour aînés ne pourra augmenter que si les acteurs du secteur public et du secteur privé à but non lucratif ouvrent des établissements et réalisent les investissements nécessaires à cet effet, ce dont les parties requérantes doutent fortement.

A.18.3. Les parties requérantes dans les affaires n°s 8273, 8274, 8275, 8276, 8277 et 8278 estiment que la disposition attaquée fait aussi naître une différence de traitement qui n'est pas raisonnablement justifiée entre les aînés qui ont une préférence pour un établissement du secteur commercial et ceux qui ont une préférence pour un établissement ne relevant pas de ce secteur. Dès lors que le secteur commercial peut prendre en charge 50 % maximum du nombre de places disponibles, certaines places ne pourront plus être mises à la disposition d'aînés qui ont une préférence pour ce secteur.

A.19. Selon le Collège réuni, la disposition attaquée n'a pas pour effet de réduire le degré de protection de la santé des aînés, puisque cette disposition porte sur des places inoccupées, que seule la moitié des places structurellement inoccupées expire chaque année et que les établissements peuvent solliciter de nouvelles autorisations et de nouveaux agréments lorsqu'ils en démontrent le besoin. En effet, l'expiration des agréments a pour effet de libérer à nouveau de l'espace dans la programmation. Par ailleurs, le seuil de 50 % prévu pour le secteur privé à but lucratif ne limite pas le droit d'option des aînés, puisque l'expiration des agréments a lieu graduellement, qu'elle se borne à la moitié des places structurellement inoccupées et qu'un établissement peut continuer à disposer de places inoccupées à hauteur de 5 % de ses places agréées, avec un minimum de 3 ou de 25 places agréées inoccupées. Les aînés qui ont une préférence pour les établissements relevant du secteur commercial ne sont donc pas discriminés par rapport à ceux qui ont une préférence pour les établissements relevant d'un autre secteur.

- B -

Quant à la disposition attaquée et à son contexte

B.1.1. L'article 10, attaqué, de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 22 décembre 2023 « portant des dispositions diverses en matière de santé, d'aide aux personnes et de prestations familiales » (ci-après : l'ordonnance du 22 décembre 2023) porte sur l'expiration de l'agrément de places – en raison d'une inoccupation de celles-ci – dans les

établissements pour aînés qui sont situés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Cet article remplace l'article 15, § 1er, de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 24 avril 2008 « relative aux établissements pour aînés » (ci-après : l'ordonnance du 24 avril 2008) et dispose ce qui suit :

« Dans le présent paragraphe, on entend par :

1° ‘ établissement ’ : un établissement qui relève d'une catégorie d'établissements pour laquelle le Collège réuni a arrêté une programmation conformément au chapitre II ou par application de l'article 31, à l'exception des centres de soins de jour et des places de court séjour;

2° ‘ taux d'inoccupation moyen ’ : le taux d'inoccupation d'un établissement, tel qu'il est disponible dans l'application de calcul des interventions, qui est calculé sur la base du nombre moyen pondéré de places de l'établissement pendant une période donnée;

3° ‘ taux d'inoccupation moyen annuel ’ : le taux d'inoccupation moyen pendant la période de référence;

4° ‘ période de référence ’ : période de référence commençant le 1er juillet de l'année T-2 et se terminant le 30 juin de l'année T-1, où la première année T se rapporte à l'année 2024;

5° ‘ place ’ : une place pour laquelle un établissement bénéficie d'un agrément ou d'une autorisation de fonctionnement provisoire.

Chaque année, les agréments de la moitié du nombre moyen des places d'un établissement qui étaient inoccupées pendant la période de référence, expirent de plein droit. L'expiration des agréments est constatée par Iriscare le 15 avril de chaque année T sur la base du taux d'inoccupation moyen annuel de chaque établissement.

Par dérogation à l'alinéa 2, lorsque le nombre de places dont l'expiration de l'agrément devrait être constatée est supérieur au nombre moyen de places inoccupées pendant le dernier trimestre de l'année T-1, l'expiration porte uniquement sur le nombre moyen de places inoccupées pendant le dernier trimestre de l'année T-1.

Par dérogation aux alinéas 2 et 3, tout établissement peut disposer de places inoccupées à hauteur de 5 % de ses places, avec un minimum de trois places inoccupées. Le minimum de trois places inoccupées est porté à 25 lorsque l'application de l'alinéa 2 ou de l'alinéa 3 réduirait à moins de 25 le nombre total de places bénéficiant d'un agrément spécial pour la prise en charge des aînés fortement dépendants et nécessitant des soins au sein d'un établissement.

Toute augmentation ultérieure de la capacité d'accueil ou d'hébergement doit faire l'objet d'une nouvelle demande d'autorisation spécifique de mise en service et d'exploitation.

Le nombre de places inoccupées pour lequel l'agrément doit être considéré comme expiré par application des alinéas 2 ou 3 est, le cas échéant, arrondi à l'unité inférieure.

Le nombre de places inoccupées dont un établissement peut disposer en application de l'alinéa 4 est, le cas échéant, arrondi à l'unité supérieure.

L'alinéa 2 n'est pas d'application pendant les cinq premières années suivant l'octroi de la première autorisation de fonctionnement provisoire de l'établissement, ni pendant les cinq premières années suivant l'octroi d'une autorisation de fonctionnement provisoire portant sur une extension de plus de 20 % de la capacité agréée de l'établissement.

Le Collège réuni peut préciser et compléter les modalités de calcul du taux d'inoccupation moyen des places visé par le présent paragraphe. Il peut modifier le pourcentage et le nombre de places visés à l'alinéa 4. Il peut également modifier les nombres d'années et le pourcentage visés à l'alinéa 8 ».

B.1.2. Les travaux préparatoires mentionnent :

« Cet article consiste à réécrire le dispositif de l'article 15, § 1er, de l'ordonnance du 24 avril 2008, pour davantage de lisibilité.

Les modifications qui y sont apportées sont exclusivement formelles, à l'exception de trois corrections matérielles.

La première concerne la date du constat d'expiration par les services d'Iriscare (15 avril de chaque année T).

La deuxième est un correctif qu'il conviendra d'appliquer dans l'hypothèse d'une forte hausse du taux d'occupation de l'établissement entre la période de référence concernée (1er juillet de l'année T-2 au 30 juin de l'année T-1) et la date d'application du dispositif d'expiration (15 avril de l'année T) (article 15, § 1er, alinéa 3 nouveau en projet). Ce correctif vise à éviter que le constat d'expiration de l'agrément ne porte que sur des places qui sont occupées au moment de l'application du dispositif.

La dernière correction matérielle consiste dans l'exclusion des centres de court séjour du mécanisme d'expiration de l'agrément de places inoccupées. En effet, il apparaît que le taux d'occupation de cette catégorie d'établissements pour aînés connaît des variations saisonnières trop importantes pour que le mécanisme puisse lui être appliqué. Les centres de court séjour font du reste partie, à l'instar des centres de soins de jour (déjà exclus du même mécanisme), des alternatives à la prise en charge des aînés en maison de repos et maisons de repos et de soins dont le Collège réuni souhaite encourager le développement » (*Doc. parl.*, Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2023-2024, B-172/1, p. 4).

B.2. L'ordonnance du 24 avril 2008 organise le secteur des établissements pour aînés situés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leur organisation, ne relèvent pas de la compétence de la Communauté française ou de la Communauté flamande.

Aux termes de l'article 2, 4°, de cette ordonnance, il faut entendre par « établissements pour aînés » les habitations pour aînés (article 2, 4°, *a*)), les résidences-services et complexes résidentiels proposant des services (article 2, 4°, *b*)), les maisons de repos (article 2, 4°, *c*)), les centres de soins de jour (article 2, 4°, *d*)), les centres d'accueil de jour et de nuit (article 2, 4°, *e*) et *g*)), ainsi que les places de court séjour (article 2, 4°, *f*)).

B.3.1. L'article 4 de l'ordonnance du 24 avril 2008 habilite le Collège réuni de la Commission communautaire commune (ci-après : le Collège réuni) à arrêter une programmation de tout ou partie des établissements pour aînés, à l'exception des résidences-services et des complexes résidentiels proposant des services régis par la copropriété forcée. Cette programmation vise à maîtriser l'évolution de l'offre d'accueil, d'hébergement ou de soins aux aînés en fonction de l'évolution des besoins de la population bruxelloise (*Doc. parl.*, Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2006-2007, B-102/1, p. 4).

B.3.2. Le Collège réuni n'a jusqu'ici pas adopté de programmation en vertu de l'article 4 précité. L'article 31 de l'ordonnance du 24 avril 2008, tel qu'il a été remplacé par l'article 34 de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 15 décembre 2022 « modifiant l'ordonnance du 24 avril 2008 relative aux établissements d'accueil ou d'hébergement pour personnes âgées » (ci-après : l'ordonnance du 15 décembre 2022), permet au Collège réuni, dans l'attente d'une programmation définitive, de fixer, par catégorie d'établissements pour aînés qui peuvent faire l'objet d'une programmation en vertu de l'article 4 précité, le nombre maximal de places pouvant bénéficier d'une autorisation spécifique de mise en service et d'exploitation (ci-après : ASMESE). En vertu du même article 31 de l'ordonnance du 24 avril 2008, le Collège réuni doit en tout cas fixer le nombre maximal de places dans les maisons de repos, en ce compris celles qui bénéficient d'un agrément spécial pour la prise en charge des aînés fortement dépendants et nécessitant des soins, et de places en centre de soins de jour qui peuvent bénéficier d'une ASMESE. Cette possibilité de limiter le nombre de places pouvant bénéficier d'une ASMESE est qualifiée de « programmation transitoire » et constitue une innovation de l'ordonnance du 15 décembre 2022.

Par son arrêté du 28 mars 2024 « modifiant l'arrêté du Collège réuni du 4 juin 2009 fixant les procédures de programmation et d'agrément des établissements pour aînés et fixant l'entrée

en vigueur de certaines dispositions de l'ordonnance du 15 décembre 2022 modifiant l'ordonnance du 24 avril 2008 relative aux établissements d'accueil ou d'hébergement pour personnes âgées » (ci-après : l'arrêté du 28 mars 2024), le Collège réuni a arrêté une programmation transitoire, limitant le nombre de places en maisons de repos à 12 060 (article 1er/1 de l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 4 juin 2009 « fixant la programmation transitoire ainsi que les procédures relatives aux autorisations et à l'agrément des établissements pour aînés » (ci-après : l'arrêté du 4 juin 2009), tel qu'il a été inséré par l'article 3 de l'arrêté du 28 mars 2024).

B.3.3. Avant l'adoption de l'ordonnance du 15 décembre 2022, le Collège réuni pouvait, en vertu de l'article 32 de l'ordonnance du 24 avril 2008, abrogé par l'article 35 de l'ordonnance du 15 décembre 2022, accorder des ASMESE en dehors de toute programmation, si ces dernières étaient compatibles avec les protocoles d'accord conclus avec l'autorité fédérale, laquelle était, jusqu'à la sixième réforme de l'État, compétente en matière de règles de base de la programmation en vertu de l'article 5, § 1er, I, 1^o, c), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après : la loi spéciale du 8 août 1980).

B.4.1. Le régime des ASMESE est réglé par les articles 6 à 8 de l'ordonnance du 24 avril 2008. Pour pouvoir mettre en service ou exploiter un établissement pour aînés (ou une extension de la capacité d'accueil d'un tel établissement) relevant d'une catégorie pour laquelle le Collège réuni a adopté une programmation définitive ou transitoire (par application de l'article 31 de l'ordonnance du 24 avril 2008), le gestionnaire d'un établissement pour aînés doit obtenir l'autorisation du Collège réuni. Cette autorisation, qui signifie qu'un projet s'insère dans la programmation – définitive ou transitoire –, est qualifiée d'ASMESE (article 6 de l'ordonnance du 24 avril 2008).

B.4.2. L'ASMESE doit fixer le nombre de places pour lequel elle est accordée (article 7, § 1er, de l'ordonnance du 24 avril 2008). Elle perd par ailleurs de plein droit ses effets si, dans les cinq ans de son obtention, le gestionnaire de l'établissement n'introduit pas une demande d'agrément (article 7, § 2, de l'ordonnance du 24 avril 2008).

B.4.3. En principe, l'ASMESE ne peut pas être cédée, que ce soit à titre gratuit ou onéreux (article 7, § 3, alinéa 1er, de l'ordonnance du 24 avril 2008). Toutefois, le Collège réuni peut autoriser la cession d'une ASMESE, en cas de changement de gestionnaire de l'établissement auquel elle se rapporte et pour autant qu'elle soit concrétisée sur le même site et dans les mêmes conditions et délais que ceux déterminés lors de l'octroi de cette autorisation (article 7, § 3, alinéa 2, de l'ordonnance du 24 avril 2008). Le Collège réuni peut refuser la cession d'une ASMESE, même si les conditions précitées sont remplies, notamment si la cession revêt un caractère onéreux ou si elle ne s'inscrit pas dans le cadre de la programmation (article 7, § 3, alinéa 2, dernière phrase).

B.4.4. En vertu de l'article 7, § 3/1, de l'ordonnance du 24 avril 2008, l'ASMESE peut, sur demande du gestionnaire, en tout ou en partie, être reconvertie en ASMESE ou agrément d'un autre type d'établissement pour aînés.

B.4.5. Enfin, l'article 7, § 4, de l'ordonnance du 24 avril 2008 prévoit que le Collège réuni peut supprimer ou diminuer le nombre de lits ou places autorisés dans le cadre d'une ASMESE dans la mesure où ces lits ou places sont structurellement inoccupés durant trois années consécutives après leur mise en service ou exploitation.

B.5.1. Après l'obtention d'une ASMESE, aucun établissement pour aînés ne peut être mis en service ou offrir des services sans avoir été préalablement agréé par le Collège réuni ou sans avoir obtenu une autorisation de fonctionnement provisoire, comme le prévoit l'article 11, § 1er, alinéa 1er, de l'ordonnance du 24 avril 2008.

B.5.2. L'agrément est accordé à un établissement pour aînés par le Collège réuni pour une durée indéterminée (article 11, § 1er, alinéa 2, de l'ordonnance du 24 avril 2008). La décision d'agrément indique le nombre maximal d'aînés pouvant être accueillis dans l'établissement et donc le nombre maximal de places sur lesquelles elle porte (article 11, § 1er, alinéa 3, de l'ordonnance du 24 avril 2008). Pour être agréé, un établissement pour aînés doit être conforme aux normes arrêtées tant par les autorités fédérales compétentes que par le Collège réuni (article 11, § 1er, alinéa 4, de l'ordonnance du 24 avril 2008). Ces normes d'agrément sont

détaillées, par catégorie d'établissement, dans l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 18 janvier 2024 « fixant les normes d'agrément auxquelles doivent répondre les établissements pour aînés, et les normes spéciales applicables aux groupements et fusions d'établissements ».

B.5.3. L'autorisation de fonctionnement provisoire est accordée par le Collège réuni (article 13 de l'ordonnance du 24 avril 2008). Elle peut être octroyée aux établissements disposant d'une ASMESE, pour une période d'un an, renouvelable une fois. Comme l'agrément, elle fixe le nombre maximal d'aînés pouvant être hébergés ou accueillis dans l'établissement. Lorsqu'une demande d'agrément est en cours alors que l'autorisation de fonctionnement provisoire expire, cette dernière peut être prorogée par le Collège réuni (article 14 de l'ordonnance du 24 avril 2008).

B.5.4. Il résulte des dispositions précitées que la procédure permettant la mise en service et l'exploitation d'un établissement pour aînés relevant d'une catégorie soumise à programmation se déroule comme suit : le gestionnaire souhaitant exploiter un établissement doit solliciter une ASMESE, qui vise à vérifier que son projet est compatible avec la programmation (définitive ou transitoire) arrêtée par le Collège réuni. Lorsque l'ASMESE est octroyée, le gestionnaire doit demander l'agrément de son établissement. Dans un premier temps, il bénéficie d'une autorisation de fonctionnement provisoire. Durant cette phase de fonctionnement temporaire, s'il apparaît que l'établissement fonctionne conformément aux règles d'agrément, le Collège réuni lui octroie un agrément à durée indéterminée.

B.6.1. Avant son abrogation par l'article 9, c), de l'ordonnance du 15 décembre 2022, lequel est entré en vigueur le 11 avril 2024, l'article 6, alinéa 2, ancien, de l'ordonnance du 24 avril 2008 permettait au Collège réuni de déterminer les conditions dans lesquelles des lits et places pouvaient être cédés entre établissements du même type.

B.6.2. Avant son abrogation par l'article 5 de l'arrêté du 28 mars 2024, l'article 4 de l'arrêté du 4 juin 2009 encadrait cette cession de lits ou de places, qui pouvait se faire à titre onéreux uniquement si le cédant avait acquis lesdites places à titre onéreux. La cession consistait plus précisément en une fermeture, dans l'établissement cédant, d'un certain nombre de places, dont les ASMESE expiraient donc, et en une demande de nouvelles ASMESE,

introduite par l'établissement bénéficiant de la cession, portant sur un nombre de places équivalent.

B.7.1. La disposition attaquée en l'espèce est indissociable de la réforme du secteur des établissements pour aînés opérée par le législateur ordonnancier par l'ordonnance du 15 décembre 2022.

B.7.2. Il ressort de l'exposé des motifs de l'ordonnance du 15 décembre 2022 que celle-ci poursuit explicitement trois objectifs. Premièrement, le législateur ordonnancier entend tenir compte de la création de l'Office bicommunautaire de la santé, de l'aide aux personnes et des prestations familiales (Iriscare) par l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 23 mars 2017 « portant création de l'Office bicommunautaire de la santé, de l'aide aux personnes et des prestations familiales ». Deuxièmement, l'ordonnance du 15 décembre 2022 apporte à l'ordonnance du 24 avril 2008 des corrections techniques et urgentes. Troisièmement, l'ordonnance du 15 décembre 2022 modifie le régime des autorisations spécifiques de mise en service et d'exploitation « pour remédier aux dysfonctionnements du régime actuel [...] et tendre vers une meilleure réponse aux besoins des aînés à Bruxelles [...] dans l'attente d'une réforme de plus grande envergure » (*Doc. parl.*, Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2022-2023, B-132/1, p. 2).

Il ressort encore des travaux préparatoires que l'ordonnance du 15 décembre 2022 poursuit également d'autres objectifs : plus spécifiquement, le législateur ordonnancier entend garantir le libre choix des aînés en assurant l'accessibilité des établissements, tant en termes financiers qu'en termes de répartition des lits (*ibid.*, p. 3), et vise aussi à réformer le régime des établissements pour aînés afin de maîtriser son incidence budgétaire (*Doc. parl.*, Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2022-2023, B-132/2, p. 8).

B.7.3. À propos des dysfonctionnements du régime des ASMESE, les travaux préparatoires mentionnent :

« Le régime actuel des ASMESE est source d'inadéquation entre l'offre d'établissements pour aînés et les besoins des aînés, d'une part, et comporte un risque de dépassement budgétaire, d'autre part.

La programmation des établissements pour aînés constitue la pierre angulaire de l'ordonnance du 24 avril 2008. Or, il faut constater que, depuis treize ans, aucune programmation n'a encore été élaborée par le Collège réuni. Les ASMESE ont ainsi été octroyées en dehors du cadre de toute programmation, de sorte qu'au fil des années, s'est formé un important surplus de places qui bénéficient d'une ASMESE mais qui ne sont pas exploitées dans le cadre d'un agrément ou d'une autorisation de fonctionnement provisoire » (*Doc. parl.*, Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2022-2023, B-132/1, p. 2).

B.8.1. Pour remédier à l'excédent des places dans les établissements pour aînés qui ne sont pas exploitées dans le cadre d'un agrément ou d'une autorisation de fonctionnement provisoire bien qu'elles soient couvertes par une ASMESE, mais aussi pour tendre vers une meilleure réponse aux besoins des aînés, ainsi que pour assurer la maîtrise du budget, l'ordonnance du 15 décembre 2022 instaure trois mesures.

B.8.2. Premièrement, comme il est dit en B.3.2, le Collège réuni est habilité à fixer une programmation transitoire, dans l'attente de la programmation visée à l'article 4 de l'ordonnance du 24 avril 2008, ce qu'il a fait en adoptant l'arrêté du 28 mars 2024.

La programmation transitoire vise à neutraliser le risque de dépassement budgétaire, car « tant que le nombre de places qui bénéficient d'une ASMESE restera supérieur au nombre de places prévues dans la programmation transitoire, aucune nouvelle ASMESE ne sera octroyée » (*ibid.*, p. 4).

B.8.3. Deuxièmement, l'ordonnance du 15 décembre 2022 introduit des critères qualitatifs pour l'octroi des ASMESE (article 7, § 1er/1, de l'ordonnance du 24 avril 2008, tel qu'il a été inséré par l'article 10, b), de l'ordonnance du 15 décembre 2022), qui permettent d'accroître le contrôle du Collège réuni et d'Iriscare sur la qualité des projets d'ouverture ou d'extension d'établissements pour aînés (*ibid.*, p. 4). Parmi ces critères figure celui du secteur d'appartenance du gestionnaire de l'établissement pour aînés.

L'article 7, § 1er/1, de l'ordonnance du 24 avril 2008 dispose :

« Le Collège réuni arrête, sur avis du Conseil de gestion, des modalités supplémentaires de la procédure d'octroi de l'autorisation spécifique de mise en service et d'exploitation. Il arrête

notamment, sur avis du Conseil de gestion, les critères applicables pour l'octroi de l'autorisation spécifique de mise en service et d'exploitation.

Les critères visés à l'alinéa 1er portent notamment sur :

- 1° l'accessibilité financière de l'établissement;
- 2° la volonté de l'établissement de s'inscrire dans une offre diversifiée de services et de collaborer avec les services existants dans un secteur géographique donné afin d'assurer une continuité de l'aide et des soins aux aînés;
- 3° l'adéquation du projet de vie d'établissement avec le public bénéficiaire concerné;
- 4° la participation des aînés, des aidants proches et du personnel à l'organisation de la vie et des soins au sein de l'établissement;
- 5° le taux d'encadrement de l'établissement en personnel d'entretien, d'aide et de soins;
- 6° la bonne gestion administrative et financière de l'établissement;
- 7° la qualité architecturale du projet en ce compris sa structuration en petites unités de vie, son implantation et les moyens mis en œuvre pour contribuer au développement durable;
- 8° la capacité d'hébergement maximale de l'établissement;
- 9° la répartition équilibrée de la capacité des établissements sur le territoire de Bruxelles-Capitale;
- 10° le secteur d'appartenance du gestionnaire, en vue d'assurer une répartition équilibrée de la capacité des établissements entre le secteur public, le secteur privé à but non lucratif et le secteur privé à but lucratif. En vue de garantir la liberté de choix des aînés entre établissements appartenant aux différents secteurs, et l'accès à des établissements abordables et accessibles, aucune autorisation pour l'exploitation de places de maisons de repos ne sera octroyée aux établissements appartenant au secteur privé à but lucratif, tant que ce secteur représente une part de plus de 50 % du total des places qui sont agréées en tant que places de maison de repos en vertu de la présente ordonnance ou de ses arrêtés d'exécution, en ce compris les places de maisons de repos qui bénéficient d'une autorisation de fonctionnement provisoire. Sans préjudice du principe précédent, le Collège réuni détermine ce qu'il convient d'entendre par 'répartition équilibrée'.

Le Collège réuni peut fixer les modalités des critères visés à l'alinéa précédent, dont la pondération ».

Il s'ensuit que les établissements du « secteur privé à but lucratif » se voient refuser toute nouvelle ASMESE qui porterait sur l'exploitation de places de maisons de repos tant que ce

secteur représente plus de 50 % du total des places qui sont agréées en tant que places de maisons de repos, en ce compris celles qui bénéficient d'une autorisation de fonctionnement provisoire.

Le « secteur privé à but lucratif » regroupe les « établissements dont le gestionnaire est soit constitué sous la forme d'une personne morale à but lucratif, soit soumis au contrôle d'une société au sens de l'article I:14, § 1er, du Code des sociétés et des associations tout en étant constitué sous la forme d'une personne morale à but non lucratif. Le Collège réuni peut déterminer ce qu'il faut entendre par ' soumis au contrôle de ' [...] » (article 2, 15°, de l'ordonnance du 24 avril 2008).

Les travaux préparatoires mentionnent :

« Aujourd'hui, sur le territoire de Bruxelles-Capitale, l'équilibre des places agréées de maisons de repos entre les secteurs est absent, avec une prépondérance de 65 % pour le secteur marchand, contre 20 % pour le secteur public et 15 % pour le secteur privé non-marchand.

Ce déséquilibre a un impact sur la nature de la prestations [sic] de services aux aînés, et peut entraver le choix des personnes qui souhaitent trouver un établissement public ou un établissement à but non lucratif à proximité de leur lieu de résidence » (*Doc. parl.*, Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2022-2023, B-132/1, p. 10).

B.8.4. Troisièmement, pour renforcer le contrôle que le Collège réuni et Iriscare exercent par l'application des critères qualitatifs visés à l'article 7, § 1er/1, de l'ordonnance du 24 avril 2008 aux ASMESE, l'ordonnance du 15 décembre 2022 supprime la possibilité de céder, entre établissements du même type, des lits ou des places autorisés (article 9, c), de l'ordonnance du 15 décembre 2022, qui abroge l'alinéa 2 de l'article 6 de l'ordonnance du 24 avril 2008).

Les travaux préparatoires mentionnent :

« Pour s'assurer que les ASMESE seront à l'avenir octroyées conformément aux critères qualitatifs prévus par le nouvel article 7, § 1er/1 en projet, cet article met fin aux possibilités de cessions de lits (ou places) autorisés ou agréés entre gestionnaires.

En autorisant, dans les conditions fixées par le Collège réuni, la cession de lits ou de places entre établissements du même type, l'article 6, alinéa 2, de l'ordonnance du 24 avril 2008 avait, en réalité, créé un ' marché ' des ' lits autorisés ou agréés ', en particulier depuis l'instauration du moratoire sur les ASMESE et agréments de lits MRPA et MRS.

Étant donné que l'ordonnance ' moratoire ' empêchait l'octroi de nouvelles ASMESE (et de nouveaux agréments), les gestionnaires qui souhaitaient développer un nouveau projet de MRPA(-MRS) devaient, lors de l'introduction de leur demande d'ASMESE, pouvoir démontrer que le nombre de lits autorisés demandés correspondait à une réduction d'autant de lits autorisés dans le chef d'un autre gestionnaire.

Malgré le fait que l'ASMESE ne pouvait pas être cédée en tant que telle (c'est-à-dire en tant qu'autorisation ministérielle), l'opération de cession de places – généralement conclues à titre onéreux, sous la condition suspensive d'obtention d'une ASMESE par le gestionnaire cessionnaire – portait ainsi *de facto* sur ces ' lits autorisés ' ou autorisations.

Les ' lits agréés ' pouvaient faire l'objet d'une opération analogue, étant entendu que l'opération de cession ne pouvait jamais porter sur l'agrément lui-même, dans la mesure où l'agrément n'est pas un droit réel mais une autorisation administrative » (*Doc. parl.*, Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2022-2023, B-132/1, pp. 8-9).

B.9. Parallèlement aux trois mesures décrites en B.8.2 à B.8.4, l'ordonnance du 15 décembre 2022 introduit plusieurs autres mesures, parmi lesquelles celle qui consiste en l'expiration de plein droit de l'agrément de la moitié des places agréées mais inoccupées, pour autant que certaines conditions soient remplies.

Pour favoriser le développement de projets qui répondent davantage aux besoins des aînés (*ibid.*, p. 13), l'article 15, § 1er, de l'ordonnance du 24 avril 2008, dans la version résultant de son remplacement par l'article 18 de l'ordonnance du 15 décembre 2022, prévoyait que, lorsqu'un établissement pour aînés, hormis les centres de soins de jour, a un taux d'inoccupation moyen annuel de ses places agréées supérieur à zéro sur une période de référence, les agréments de la moitié des places inoccupées expirent de plein droit. Toutefois, un établissement peut disposer de places inoccupées à hauteur de 5 % de ses places agréées, avec un minimum de trois places agréées inoccupées.

Cette disposition a été remplacée par l'article 10, attaqué en l'espèce, de l'ordonnance du 22 décembre 2023. Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.1.2, cette

disposition vise, outre quelques modifications formelles, à ajouter au mécanisme d'expiration de l'agrément de places trois corrections qui concernent la date du constat d'expiration, le calcul du taux d'occupation dans les établissements pour aînés et le champ d'application du mécanisme concerné.

Quant au fond

En ce qui concerne les moyens pris de la violation du droit de propriété

B.10. Le premier moyen dans les affaires n^{os} 8273, 8274, 8275, 8276, 8277, 8278 et 8282 est pris de la violation de l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : le Premier Protocole additionnel).

Les parties requérantes soutiennent en substance que l'expiration de l'agrément de places réglée dans la disposition attaquée emporte une privation de propriété ou une limitation du droit de propriété injustifiée.

B.11.1. L'article 16 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité ».

B.11.2. L'article 1er du Premier Protocole additionnel dispose :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. 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.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

B.11.3. L'article 1er du Premier Protocole additionnel ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les garanties qu'il contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans cette disposition constitutionnelle, de sorte que la Cour en tient compte lors de son contrôle de la disposition attaquée.

B.11.4. L'article 1er du Protocole précité offre une protection non seulement contre l'expropriation ou la privation de propriété (premier alinéa, seconde phrase), mais également contre toute ingérence dans le droit au respect des biens (premier alinéa, première phrase) et contre toute réglementation de l'usage des biens (second alinéa).

B.11.5. Toute ingérence dans le droit de propriété doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Il faut qu'existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

B.12.1. Selon la disposition attaquée, les agréments de la moitié du nombre moyen de places d'un établissement qui étaient inoccupées pendant la période de référence expirent chaque année de plein droit. L'expiration des agréments est constatée par Iriscare le 15 avril de chaque année T sur la base du taux d'inoccupation moyen annuel de l'établissement. Le taux d'inoccupation moyen est le taux d'inoccupation d'un établissement, tel qu'il est disponible dans l'application de calcul des interventions, qui est calculé sur la base du nombre moyen pondéré de places de l'établissement pendant une période déterminée. Le taux d'inoccupation moyen annuel est le taux d'inoccupation moyen pendant la période de référence. La période de référence commence le 1er juillet de l'année T-2 et se termine le 30 juin de l'année T-1, où la première année T se rapporte à l'année 2024.

Toute augmentation ultérieure de la capacité d'accueil ou d'hébergement doit faire l'objet d'une nouvelle demande d'ASMESE.

B.12.2. Il résulte ainsi en substance de la disposition attaquée que certains agréments de places qu'un établissement pour aînés a obtenus dans le passé expirent de plein droit en raison d'une inoccupation de ces places pendant une période de référence. L'expiration des agréments visés entraîne une réduction du nombre de places sur lequel porte l'ASMESE de l'établissement concerné.

B.13. Une autorisation ou un agrément régulièrement obtenus dans le cadre de l'exercice d'une activité professionnelle constitue, pour son titulaire, une propriété au sens de l'article 1er du Premier Protocole additionnel (CEDH, 18 février 1991, *Fredin c. Suède (n° 1)*, ECLI:CE:ECHR:1991:0218JUD001203386, § 40; grande chambre, 5 avril 2022, *NIT S.R.L. c. République de Moldova*, ECLI:CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, § 235).

B.14. Le retrait ou la modification des conditions d'une autorisation ou d'un agrément s'analyse en une mesure de réglementation de l'usage des biens au sens de l'article 1er, second alinéa, du Premier Protocole additionnel, mais non en une expropriation ou une privation de propriété au sens de la seconde phrase du premier alinéa de cet article (CEDH, 7 juillet 1989, *Tre Traktörer Aktiebolag c. Suède*, ECLI:CE:ECHR:1989:0707JUD001087384, § 55; grande chambre, 5 avril 2022, *NIT S.R.L. c. République de Moldova*, précité, § 247). En l'espèce, les établissements pour aînés concernés ne sont pas privés des places ou des lits pour lesquels ils ont obtenu, dans le passé, un agrément qui expire conformément à la disposition attaquée. La mesure contenue dans la disposition attaquée ne constitue pas davantage une privation de propriété au sens de l'article 16 de la Constitution. Contrairement à ce qu'allèguent certaines parties requérantes, l'exigence relative à une indemnisation équitable et préalable, contenue dans cette disposition constitutionnelle, n'est dès lors pas d'application en l'espèce.

B.15. La Cour doit examiner si l'ingérence dans le droit de propriété, causée par la disposition attaquée, repose sur un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et celles de la protection du droit au respect des biens.

B.16.1. Comme il est dit en B.7.2, le législateur ordonnancier a, par les réformes opérées par l'ordonnance du 15 décembre 2022, poursuivi plusieurs objectifs. Il a entendu remédier aux dysfonctionnements du régime antérieur applicable aux établissements pour aînés. Il a d'abord voulu répondre de la manière la plus adéquate possible aux besoins des aînés et garantir leur liberté de choix, en assurant la qualité et l'accessibilité financière des établissements, leur répartition géographique et leur répartition entre les différents secteurs public, associatif et commercial. Le législateur ordonnancier a également souhaité assurer le caractère finançable

du système en limitant son incidence budgétaire et en permettant aux pouvoirs publics de récupérer la maîtrise de l'offre des places dans les établissements pour aînés.

B.16.2. Pour ce faire, le législateur ordonnancier a mis en place un système qui peut se résumer comme suit : d'abord, la moitié des places agréées qui sont inoccupées voient leur agrément expirer de plein droit, sur une base annuelle. Le législateur ordonnancier a considéré à cet égard que le caractère inoccupé de places, durant une période de référence, tend à indiquer que ces places ne répondent pas à un besoin (*Doc. parl.*, Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2022-2023, B-132/1, p. 13). L'expiration de l'agrément de la moitié des places inoccupées entraîne, indirectement mais certainement, la réduction, dans la même proportion, du nombre de places sur lequel porte l'ASMESE accordée à l'établissement concerné.

Cette expiration de plein droit permet au Collège réuni, dans le cadre d'une programmation qui limite le nombre de places agréées et d'ASMESE disponibles, de redistribuer les places à d'autres établissements, en fonction d'une série de critères qualitatifs fixés par l'article 7, § 1er/1, de l'ordonnance du 24 avril 2008. Parmi ces critères figure le secteur d'appartenance des établissements sollicitant l'octroi d'une ASMESE pour des places en maisons de repos : toute nouvelle ASMESE qui porterait sur l'exploitation de places de maisons de repos est refusée aux établissements du secteur privé à but lucratif, tant que ce secteur représente une part de plus de 50 % du total des places qui sont agréées en tant que places de maison de repos, en ce compris celles qui bénéficient d'une autorisation de fonctionnement provisoire. En outre, pour assurer que la distribution des places soit effectivement soumise aux critères arrêtés par le législateur ordonnancier, ce dernier a prévu que la cession directe des lits et places entre établissements de même type n'est plus possible (article 9, c), de l'ordonnance du 15 décembre 2022) et que la cession d'ASMESE, qui n'est possible que dans le cas d'un changement de gestionnaire d'un établissement pour aînés, peut être refusée par le Collège réuni « notamment si elle revêt un caractère onéreux » (article 7, § 3, de l'ordonnance du 24 avril 2008).

B.16.3. Il découle de ce qui précède que la disposition attaquée fait partie d'un ensemble de mesures qui visent à rendre la maîtrise au Collège réuni sur la répartition de l'offre des lits et places dans les établissements pour aînés soumis à la programmation. Elle s'inscrit dans

l'objectif général de l'ordonnance du 15 décembre 2022 de répondre aux dysfonctionnements du système antérieur afin de mieux répondre aux besoins des aînés et d'assurer leur libre choix.

B.16.4. Ainsi que la Cour l'a déjà jugé par ses arrêts n^{os} 84/2024 (ECLI:BE:GHCC:2024:ARR.084) et 116/2024 (ECLI:BE:GHCC:2024:ARR.116), les objectifs, précités, poursuivis par le législateur ordonnancier sont légitimes. La disposition attaquée est également pertinente au regard de ces objectifs.

B.17.1. La Cour doit encore examiner si la disposition attaquée n'est pas disproportionnée aux objectifs légitimes poursuivis par le législateur ordonnancier.

B.17.2. La mesure relative à l'expiration de l'agrément, contenue dans la disposition attaquée, ne porte que sur les places qui n'étaient pas occupées pendant une période de référence déterminée. Le législateur ordonnancier a pu raisonnablement considérer, dans le cadre de sa politique en matière de soins aux aînés, que le caractère inoccupé de places, durant une période de référence, tend à indiquer que ces places ne répondent pas à un besoin. Dès lors que la mesure relative à l'expiration de l'agrément ne concerne pas les places qui étaient occupées durant la période de référence, cette mesure ne porte pas atteinte à l'activité économique la plus importante des établissements pour aînés, qui, en fonction du type d'établissement, consiste à accueillir, héberger ou soigner les aînés.

B.17.3. En outre, l'expiration annuelle de l'agrément ne vaut que pour la moitié du nombre moyen de places d'un établissement qui étaient inoccupées pendant la période de référence, et le législateur ordonnancier a prévu un minimum de places inoccupées autorisées : chaque établissement pour aînés peut continuer à disposer de places inoccupées à hauteur de 5 % de ses places, avec un minimum de trois places inoccupées. Le minimum de trois places agréées inoccupées est porté à 25 si l'application de la mesure relative à l'expiration des agréments réduit à moins de 25 le nombre total de places bénéficiant d'un agrément spécial pour la prise en charge des aînés fortement dépendants et nécessitant des soins au sein d'un établissement.

B.17.4. En ce que les parties requérantes soutiennent qu'il n'est pas suffisamment tenu compte du fait que des places peuvent être inoccupées à la suite de travaux de rénovation, il

convient de constater que l'article 14/1 de l'arrêté du 4 juin 2009 prévoit une possibilité de demander la fermeture temporaire de places pour cause de travaux, les places fermées temporairement échappant au dispositif d'expiration de l'agrément. Il ressort en outre d'une lettre d'Iriscare adressée aux gestionnaires et aux directions des établissements pour aînés, que l'on peut retrouver sur le site internet de ce service, que les établissements pour aînés, en ce qui concerne la première période de référence, ont eu la possibilité, par le biais d'un formulaire, d'informer Iriscare des places qui étaient inoccupées pour cause de travaux ou en raison d'un cas de force majeure.

B.17.5. Le législateur ordonnancier a également prévu que la mesure relative à l'expiration de l'agrément n'est pas d'application pendant les cinq premières années suivant la délivrance de la première autorisation de fonctionnement provisoire de l'établissement, ni pendant les cinq premières années suivant la délivrance d'une autorisation de fonctionnement provisoire portant sur une extension de plus de 20 % de la capacité agréée de l'établissement. Ainsi, le législateur ordonnancier a permis aux établissements nouvellement créés de grandir pendant cinq ans pour ce qui est du nombre de places occupées.

B.17.6. Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.1.2, le législateur ordonnancier a, par l'ordonnance du 22 décembre 2023, introduit un certain nombre de correctifs supplémentaires par rapport au système relatif à l'expiration de l'agrément déjà instauré par l'ordonnance du 15 décembre 2022.

Un premier correctif concerne l'exclusion des centres de court séjour du système d'expiration de l'agrément. Les centres de soins de jour étaient déjà exclus par l'ordonnance du 15 décembre 2022.

Un second correctif concerne la situation où le nombre de places dont l'expiration de l'agrément devrait être constatée est supérieur au nombre moyen de places inoccupées durant le dernier trimestre de l'année T-1. Dans cette situation, l'expiration de l'agrément porte uniquement sur le nombre moyen de places inoccupées durant le dernier trimestre de l'année T-1. Comme il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.1.2, par ce correctif, le législateur ordonnancier a souhaité éviter « que le constat d'expiration de l'agrément ne porte que sur des places qui sont occupées au moment de l'application du dispositif ».

B.17.7. La disposition attaquée ne fait pas obstacle, de manière absolue, à l'augmentation de la capacité d'accueil des établissements pour aînés, puisque ceux-ci peuvent toujours obtenir de nouveaux agréments, s'ils en font la demande auprès du Collège réuni.

Certes, combinée au refus d'octroi de nouvelles ASMESE aux maisons de repos relevant du secteur privé tant que ces dernières représentent plus de la moitié du total des places agréées en maisons de repos, cette mesure pèse particulièrement sur les maisons de repos appartenant au secteur commercial. Eu égard au fait que le refus précité est limité aux maisons de repos du secteur privé, à l'exclusion des autres types d'établissements pour aînés relevant de ce même secteur, ainsi qu'au fait que la disposition attaquée participe de manière décisive à l'objectif de récupération par les pouvoirs publics de la maîtrise de l'offre à destination des aînés, cette disposition, lue en combinaison avec la disposition relative au non-octroi temporaire de nouvelles ASMESE aux maisons de repos relevant du secteur privé à but lucratif, n'est toutefois pas disproportionnée aux objectifs poursuivis par le législateur ordonnancier.

B.17.8. L'expiration de l'agrément est constatée par Iriscare, conformément à la disposition attaquée. Ce constat peut être contesté devant le juge compétent. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, la disposition attaquée n'a pas pour effet de priver les établissements pour aînés d'un recours juridictionnel contre la mesure relative à l'expiration de l'agrément.

B.17.9. Les décisions concernées peuvent être prises au plus tôt le 1er avril 2024, conformément à la disposition attaquée. Eu égard au fait que l'ordonnance du 22 décembre 2023 a été publiée au *Moniteur belge* du 11 janvier 2024, ainsi qu'au fait que la disposition attaquée est entrée en vigueur ce jour-là, cette disposition n'a pas d'effet rétroactif. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, la circonstance que la première période de référence se situe avant le 11 janvier 2024 n'a pas pour conséquence que la disposition attaquée a un effet rétroactif, et la simple circonstance que la première période de référence se situe à la fin et peu après la période de la pandémie de COVID-19 ne rend pas la disposition attaquée disproportionnée aux objectifs poursuivis par le législateur ordonnancier. Même s'il devait être considéré, comme le soutiennent les parties requérantes, que la première

période de référence est caractérisée en partie par un faible taux d'occupation, il convient de constater que le législateur ordonnancier a prévu un mécanisme de correction lorsque le nombre de places dont l'expiration de l'agrément devrait être constatée est supérieur au nombre moyen de places inoccupées durant le dernier trimestre de l'année T-1. Comme il est dit en B.17.6, dans cette situation, l'expiration porte uniquement sur le nombre moyen de places inoccupées pendant le dernier trimestre de l'année T-1.

B.17.10. Dès lors qu'ils fonctionnent au sein d'un cadre normatif défini par l'autorité publique et qu'ils peuvent, sous certaines conditions, se prévaloir du financement par celle-ci, les établissements pour aînés ne peuvent pas légitimement s'attendre à ce que le cadre normatif applicable demeure inchangé. L'autorité publique doit en effet pouvoir adapter la politique aux exigences changeantes de l'intérêt général. Par ailleurs, avant l'entrée en vigueur des ordonnances du 15 décembre 2022 et du 22 décembre 2023, l'ordonnance du 24 avril 2008 prévoyait déjà une disposition aux termes de laquelle le Collège réuni pouvait supprimer ou réduire le nombre de lits ou places autorisés si ceux-ci demeuraient structurellement inoccupés durant une période déterminée (article 7, § 4).

B.18. Eu égard à ce qui précède, la disposition attaquée ne produit pas des effets disproportionnés aux objectifs poursuivis par le législateur ordonnancier. L'ingérence dans le droit de propriété causée par cette disposition se fonde par conséquent sur un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et celles de la protection du droit au respect des biens.

B.19. Le premier moyen dans les affaires n^{os} 8273, 8274, 8275, 8276, 8277, 8278 et 8282 n'est pas fondé.

En ce qui concerne les moyens pris de la violation du principe d'égalité et de non-discrimination

B.20. Le deuxième moyen dans les affaires n^{os} 8273, 8274, 8275, 8276, 8277 et 8278 est pris de la violation, par la disposition attaquée, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe de la non-rétroactivité, le principe de la confiance légitime et le principe de la sécurité juridique, en ce qu'elle fait naître une différence de traitement qui n'est

pas raisonnablement justifiée entre, d'une part, les établissements pour aînés qui relèvent du secteur privé à but lucratif et, d'autre part, les établissements pour aînés qui relèvent du secteur privé à but non lucratif et du secteur public.

B.21.1. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

B.21.2. Dans leur requête, les parties requérantes dans les affaires n^{os} 8273, 8274, 8275, 8276, 8277 et 8278 n'exposent pas, dans le cadre de leur deuxième moyen, en quoi la disposition attaquée violerait le principe de la non-rétroactivité, le principe de la confiance légitime et le principe de la sécurité juridique.

En ce qu'il est pris de la violation de ces principes, le deuxième moyen n'est pas recevable.

B.22. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination.

Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.23.1. Selon la disposition attaquée, les agréments de la moitié du nombre moyen de places d'un établissement qui étaient inoccupées pendant la période de référence expirent chaque année de plein droit.

Cette disposition ne fait pas de distinction sur la base du secteur dont relève un établissement pour aînés et, partant, ne crée pas la différence de traitement invoquée par les parties requérantes.

B.23.2. Comme le soutient le Collège réuni, la critique des parties requérantes contenue dans le deuxième moyen dans les affaires n^{os} 8273, 8274, 8275, 8276, 8277 et 8278 est en réalité dirigée contre l'article 7, § 1er/1, alinéa 2, 10°, de l'ordonnance du 24 avril 2008, tel qu'il a été inséré par l'article 10, b), de l'ordonnance du 15 décembre 2022, qui ne fait pas l'objet du recours présentement examiné.

B.24. Le deuxième moyen dans les affaires n^{os} 8273, 8274, 8275, 8276, 8277 et 8278, dans la mesure où il est recevable, n'est pas fondé.

B.25. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 8282 est pris de la violation, par la disposition attaquée, des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que les établissements pour aînés qui relèvent du secteur privé à but lucratif sont traités de la même manière que les établissements pour aînés qui relèvent du secteur privé à but non lucratif et du secteur public, sans justification raisonnable.

Les parties requérantes dans l'affaire n° 8282 soutiennent à cet égard que les établissements pour aînés qui relèvent du secteur privé à but lucratif se trouvent dans une situation qui est essentiellement différente de celle des établissements relevant des autres secteurs, en ce que les établissements de la première catégorie ne peuvent pas compenser les agréments qui ont expiré en sollicitant de nouvelles ASMESE, eu égard à la mesure, introduite par l'ordonnance du 15 décembre 2022, relative au non-octroi temporaire de nouvelles ASMESE aux établissements relevant du secteur privé à but lucratif tant que ce secteur représente une part de plus de 50 % du total des places agréées.

B.26. Comme il est dit en B.23.1, la disposition attaquée ne fait pas de distinction sur la base du secteur dont relève un établissement pour aînés. Cette disposition traite dès lors de la même manière tous les établissements, quel que soit le secteur dont ils relèvent.

B.27.1. Quant à l'hypothèse de départ du législateur ordonnancier qui sous-tend la disposition attaquée, selon laquelle le caractère inoccupé de places indique que celles-ci ne répondent pas à un besoin et que les agréments de certaines de ces places inoccupées doivent dès lors expirer chaque année, les établissements du secteur privé à but lucratif ne se trouvent pas, en principe, dans une situation qui est essentiellement différente de celle des établissements relevant des autres secteurs. Le législateur ordonnancier a par ailleurs constaté l'existence de places agréées inoccupées dans tous les secteurs.

B.27.2. Il est exact que les établissements du secteur privé à but lucratif, contrairement à ceux relevant des autres secteurs, ne peuvent temporairement pas obtenir de nouvelles ASMESE après l'expiration de places agréées, tant que le secteur privé à but lucratif représente une part de plus de 50 % du nombre total des places agréées.

À supposer qu'il faille en déduire que les établissements pour aînés du secteur privé à but lucratif se trouvent, au regard de la disposition attaquée, dans une situation qui est essentiellement différente de celle des établissements relevant des autres secteurs, l'identité de traitement des établissements concernés, causée par cette disposition, est raisonnablement justifiée. Cette identité de traitement est en effet pertinente au regard des objectifs poursuivis par le législateur ordonnancier, mentionnés en B.16.1 à B.16.3. Comme il est dit en B.17.7, la disposition attaquée participe de manière décisive à l'objectif de récupération par les pouvoirs publics de la maîtrise de l'offre à destination des aînés. Pour les mêmes raisons que celles qui sont mentionnées en B.17.2 à B.17.10, la disposition attaquée ne produit par ailleurs pas des effets disproportionnés aux objectifs poursuivis.

B.28. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 8282 n'est pas fondé.

En ce qui concerne les moyens pris de la violation des libertés économiques

B.29. Le troisième moyen dans les affaires n^{os} 8273, 8274, 8275, 8276, 8277 et 8278 est pris de la violation, par la disposition attaquée, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 49 et 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : le TFUE), avec la liberté d'entreprendre, avec les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, avec l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises *juncto* l'article 6, § 1er, VI, de la loi spéciale du 8 août 1980 et avec l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : la Charte).

Les parties requérantes soutiennent en substance que la disposition attaquée est contraire à la libre prestation des services, à la liberté d'établissement et à la liberté d'entreprendre.

B.30.1. Les articles 56 et 57 du TFUE portent sur la libre prestation des services.

L'article 56 du TFUE dispose :

« Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de l'Union sont interdites à l'égard des ressortissants des États membres établis dans un État membre autre que celui du destinataire de la prestation.

Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent étendre le bénéfice des dispositions du présent chapitre aux prestataires de services ressortissants d'un État tiers et établis à l'intérieur de l'Union ».

L'article 57 du TFUE dispose :

« Au sens des traités, sont considérées comme services les prestations fournies normalement contre rémunération, dans la mesure où elles ne sont pas régies par les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes.

Les services comprennent notamment :

a) des activités de caractère industriel,

- b) des activités de caractère commercial,
- c) des activités artisanales,
- d) les activités des professions libérales.

Sans préjudice des dispositions du chapitre relatif au droit d'établissement, le prestataire peut, pour l'exécution de sa prestation, exercer, à titre temporaire, son activité dans l'État membre où la prestation est fournie, dans les mêmes conditions que celles que cet État impose à ses propres ressortissants ».

B.30.2. En principe, les dispositions du TFUE en matière de libre prestation des services ne trouvent pas à s'appliquer à une situation dont tous les éléments se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre (CJUE, 3 décembre 2020, C-62/19, *Star Taxi App SRL*, ECLI:EU:C:2020:980, point 71).

B.31.1. Il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après : la Cour de justice) que la libre prestation des services consacrée par l'article 56 du TFUE couvre « toutes les prestations qui ne sont pas offertes de manière stable et continue, à partir d'un domicile professionnel dans l'État membre de destination » (CJUE, grande chambre, 23 février 2016, C-179/14, *Commission européenne c. Hongrie*, ECLI:EU:C:2016:108, point 150). Au contraire, dès lors qu'un opérateur entend exercer, de manière effective, son activité économique au moyen d'une installation stable et pour une durée indéterminée, sa situation doit être examinée à l'aune de la liberté d'établissement, telle que définie à l'article 49 du TFUE (CJUE, 14 novembre 2018, C-342/17, *Memoria Srl et Antonia Dall'Antonia*, ECLI:EU:C:2018:906, point 44).

B.31.2. Les établissements pour aînés, tels que définis par l'article 2, 4°, de l'ordonnance du 24 avril 2008, constituent des infrastructures stables à partir desquelles la fourniture de services aux aînés est réellement assurée. Par conséquent, quel que soit l'État membre dans lequel le prestataire de services qui exploite des établissements pour aînés situés dans la Région de Bruxelles-Capitale est principalement établi, ce prestataire dispose par définition d'un établissement en Belgique.

Il découle de ce qui précède que la disposition attaquée n'emporte pas des restrictions à la libre prestation des services fournis par les ressortissants des États membres (ou par les personnes morales assimilées à des ressortissants de l'Union par l'article 54 du TFUE) établis

dans un État membre autre que celui du destinataire de la prestation, et échappe donc au champ d'application des articles 56 et 57 du TFUE.

B.32. Le troisième moyen dans les affaires n^{os} 8273, 8274, 8275, 8276, 8277 et 8278 n'est pas fondé, en ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 56 du TFUE.

B.33.1. En ce qui concerne la liberté d'établissement garantie par l'article 49 du TFUE, les parties requérantes n'exposent pas dans leur requête, comme le soutient le Collège réuni, en quoi la disposition attaquée porterait atteinte au droit de s'établir sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

B.33.2. Conformément à ce qui est dit en B.21.1, le troisième moyen dans les affaires n^{os} 8273, 8274, 8275, 8276, 8277 et 8278 est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 49 du TFUE.

B.34. Eu égard à ce qui précède, il n'est pas nécessaire d'accéder à la demande de poser une question préjudicielle à la Cour de justice, formulée par les parties requérantes dans le cadre de leur cinquième moyen.

B.35. La Cour doit encore examiner si la disposition attaquée porte atteinte aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec la liberté d'entreprendre des gestionnaires d'établissements pour aînés.

B.36.1. La loi du 28 février 2013, qui a introduit l'article II.3 du Code de droit économique, a abrogé le décret dit d'Allarde des 2-17 mars 1791. Ce décret, qui garantissait la liberté de commerce et d'industrie, a régulièrement servi de norme de référence à la Cour dans son contrôle du respect des articles 10 et 11 de la Constitution.

B.36.2. La liberté d'entreprendre, visée par l'article II.3 du Code de droit économique, doit s'exercer « dans le respect des traités internationaux en vigueur en Belgique, du cadre normatif

général de l'union économique et de l'unité monétaire tel qu'établi par ou en vertu des traités internationaux et de la loi » (article II.4 du même Code).

La liberté d'entreprendre doit par conséquent être lue en combinaison avec les dispositions de droit de l'Union européenne applicables, ainsi qu'avec l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, au regard duquel la Cour peut effectuer directement un contrôle, dès lors qu'il s'agit d'une règle répartitrice de compétences.

Enfin, la liberté d'entreprendre est également garantie par l'article 16 de la Charte.

B.36.3. La liberté d'entreprendre ne peut être conçue comme une liberté absolue. Elle ne fait pas obstacle à ce que le législateur compétent règle l'activité économique des personnes et des entreprises. Celui-ci n'interviendrait de manière déraisonnable que s'il limitait la liberté d'entreprendre sans aucune nécessité ou si cette limitation était disproportionnée au but poursuivi.

La liberté d'entreprise « doit être prise en considération par rapport à sa fonction dans la société ». Elle peut dès lors « être soumise à un large éventail d'interventions de la puissance publique susceptibles d'établir, dans l'intérêt général, des limitations à l'exercice de l'activité économique » (CJUE, grande chambre, 22 janvier 2013, C-283/11, *Sky Österreich GmbH*, ECLI:EU:C:2013:28, points 45 et 46; grande chambre, 21 décembre 2016, C-201/15, *Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis*, ECLI:EU:C:2016:972, points 85 et 86).

B.37. Comme il est dit en B.16.1 à B.16.4, le législateur ordonnancier poursuit des objectifs légitimes par la disposition attaquée, qui est pertinente au regard de ces objectifs. Pour les mêmes raisons que celles qui sont mentionnées en B.17.2 à B.17.10, la restriction de la liberté d'entreprendre découlant de la disposition attaquée ne produit par ailleurs pas des effets disproportionnés à ces objectifs.

B.38. Le troisième moyen dans les affaires n^{os} 8273, 8274, 8275, 8276, 8277 et 8278 n'est pas fondé en ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en

combinaison avec les normes mentionnées dans ce moyen qui garantissent la liberté d'entreprendre.

B.39. Le troisième moyen dans les affaires n^{os} 8273, 8274, 8275, 8276, 8277 et 8278, dans la mesure où il est recevable, n'est pas fondé.

En ce qui concerne les moyens qui sont pris principalement de la violation de l'article 23 de la Constitution

B.40. Le quatrième moyen dans les affaires n^{os} 8273, 8274, 8275, 8276, 8277 et 8278 est pris de la violation de l'article 23 de la Constitution, lu en combinaison avec les articles 10 et 11 de celle-ci.

B.41. Les parties requérantes soutiennent notamment que la disposition attaquée, en violation de l'obligation de *standstill* qui découle de l'article 23 de la Constitution, réduit le degré de protection du droit à la protection de la santé et à l'aide sociale et médicale.

B.42.1. L'article 23 de la Constitution dispose :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

[...]

2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique;

[...] ».

B.42.2. L'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement, sans justification raisonnable, le degré de protection offert par la législation applicable.

B.42.3. En matière socio-économique, le législateur compétent dispose d'un large pouvoir d'appréciation en vue de déterminer les mesures à prendre pour tendre vers les objectifs qu'il s'est fixés.

B.43. La disposition attaquée a pour effet que les agréments de la moitié du nombre moyen des places d'un établissement qui étaient occupées pendant la période de référence expirent chaque année de plein droit.

B.44.1. Comme il est dit en B.17.2, le législateur ordonnancier a pu raisonnablement considérer, dans le cadre de sa politique en matière de soins aux aînés, que le caractère inoccupé de places dans les établissements pour aînés, durant une période de référence, tend à indiquer que ces places ne répondent pas à un besoin.

B.44.2. Eu égard au fait que l'expiration d'agréments réglée dans la disposition attaquée concerne des places qui étaient inoccupées durant une période de référence et qui, pour cette raison, pouvaient être considérées par le législateur ordonnancier comme ne répondant pas à un besoin, la disposition attaquée n'entraîne pas une réduction significative du degré de protection qui est offert par la législation applicable. Cette disposition peut certes entraîner une baisse du nombre total des places agréées dans les établissements pour aînés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, mais les parties requérantes ne démontrent pas qu'une telle baisse, compte tenu du fait qu'il s'agit de l'expiration d'agréments de places pouvant être considérées comme ne répondant pas à un besoin, emporte une réduction significative du degré de protection du droit à la protection de la santé et à l'aide sociale et médicale.

B.45. En ce qu'il est pris de la violation de l'article 23 de la Constitution, le quatrième moyen dans les affaires n^{os} 8273, 8274, 8275, 8276, 8277 et 8278 n'est pas fondé.

B.46.1. En ce que les parties requérantes dans les affaires n^{os} 8273, 8274, 8275, 8276, 8277 et 8278, dans le cadre de leur quatrième moyen, invoquent encore une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en dénonçant une différence de traitement entre, d'une part, les aînés qui ont une préférence pour un établissement du secteur privé à but lucratif et, d'autre part, ceux qui ont une préférence pour un établissement ne relevant pas de ce secteur, leur critique n'est pas dirigée contre la disposition attaquée, qui, comme il est dit en B.23.1, ne fait aucune distinction sur la base du secteur dont relève un établissement pour aînés.

B.46.2. La critique contenue dans cette branche du moyen est en réalité dirigée contre l'article 7, § 1er/1, alinéa 2, 10°, de l'ordonnance du 24 avril 2008, tel qu'il a été inséré par l'article 10, b), de l'ordonnance du 15 décembre 2022, aux termes duquel aucune autorisation pour l'exploitation de places de maisons de repos ne sera octroyée aux établissements qui relèvent du secteur privé à but lucratif tant que ce secteur représente une part de plus de 50 % du total des places agréées comme places de maisons de repos.

Dès lors que l'article 7, § 1er/1, alinéa 2, 10°, de l'ordonnance du 24 avril 2008, tel qu'il a été inséré par l'article 10, b), de l'ordonnance du 15 décembre 2022, ne fait pas l'objet du recours présentement examiné, la branche en question du quatrième moyen dans les affaires n^{os} 8273, 8274, 8275, 8276, 8277 et 8278 est irrecevable.

B.47. Le quatrième moyen dans les affaires n^{os} 8273, 8274, 8275, 8276, 8277 et 8278, dans la mesure où il est recevable, n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 19 juin 2025.

Le greffier,

La présidente f.f.,

Frank Meersschaut

Joséphine Moerman