



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 86/2026
du 9 juillet 2026
Numéros du rôle : 8504 et 8574**

En cause : les recours en annulation partielle de la loi de finances pour l'année budgétaire 2025 du 20 décembre 2024, de la loi du 25 mars 2025 « ouvrant des crédits provisoires pour les mois d'avril, mai et juin 2025 », de l'article 2.12.3 de la loi du 30 juin 2025 « contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2025 » et des tableaux des crédits annexés à ces lois, dans la mesure où ils concernent le programme 12.56.1 « Subvention à l'ASBL Casa legal » de la division 56 de la division organique 12, introduits par l'« Orde van Vlaamse balies ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Joséphine Moerman et Pierre Nihoul, et des juges Thierry Giet, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Magali Plovie et Frank Fleerackers, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par la présidente Joséphine Moerman,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet des recours et procédure

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 27 juin 2025 et parvenue au greffe le 1er juillet 2025, l'« Orde van Vlaamse balies », assisté et représenté par Me Matthias E. Storme, avocat au barreau de Gand, a introduit un recours en annulation partielle de la loi de finances pour l'année budgétaire 2025 du 20 décembre 2024 (publiée au *Moniteur belge* du 30 décembre 2024), de la loi du 25 mars 2025 « ouvrant des crédits provisoires pour les mois d'avril, mai et juin 2025 » (publiée au *Moniteur belge* du 31 mars 2025) et des tableaux des crédits annexés, dans la mesure où ils concernent le programme 12.56.1 « Subvention à l'ASBL Casa legal » de la division 56 de la division organique 12.

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 29 octobre 2025 et parvenue au greffe le 30 octobre 2025, l'« Orde van Vlaamse balies », assisté et représenté par Me Matthias E. Storme, a introduit un recours en annulation partielle de l'article 2.12.3 de la loi du 30 juin 2025 « contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2025 »

et des tableaux des crédits annexés, dans la mesure où ils concernent le programme 12.56.1 « Subvention à l'ASBL Casa legal » de la division 56 de la division organique 12 (publiée au *Moniteur belge* du 30 juin 2025, deuxième édition).

Ces affaires, inscrites sous les numéros 8504 et 8574 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- l'ASBL « CAP - CAW Family », l'ASBL « Le petit vélo jaune », Fabian Colle, l'ASBL « Woman'Dō », l'ASBL « Groupe pour l'Abolition des Mutilations Sexuelles féminines-Belgique », l'ASBL « Ulysse », l'ASBL « Alias », l'ASBL « Pigment », l'ASBL « Service Social des Solidarités », l'ASBL « Solidarité Étudiants du Monde » et l'ASBL « FAIRWORK Belgium », assistés et représentés par Me Olivia Venet, avocate au barreau de Bruxelles (parties intervenantes dans l'affaire n° 8504);

- l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles et l'Ordre des barreaux francophones et germanophone, assistés et représentés par Me Nicolas Bonbled, Me Junior Geysens et Me Lise-Marie Hennau, avocats au barreau de Bruxelles (parties intervenantes dans l'affaire n° 8504);

- l'ASBL « Casa legal », assistée et représentée par Me Michel Kaiser, Me Marc Verdussen et Me Cécile Jadot, avocats au barreau de Bruxelles (partie intervenante dans les deux affaires);

- l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles, assisté et représenté par Me Nicolas Bonbled, Me Junior Geysens et Me Lise-Marie Hennau (partie intervenante dans l'affaire n° 8574);

- l'Ordre des barreaux francophones et germanophone, assisté et représenté par Me Eric Balate, avocat au barreau de Mons (partie intervenante dans l'affaire n° 8574);

- J.-P. T. (partie intervenante dans l'affaire n° 8574);

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Patrik De Maeyer, Me Daisy Daniels et Me Julien Jouve, avocats au barreau de Bruxelles (dans les deux affaires).

Les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse.

Des mémoires en réplique ont été introduits par :

- l'ASBL « CAP - CAW Family » et autres;

- l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles (dans les deux affaires);

- l'Ordre des barreaux francophones et germanophone (dans les deux affaires);

- l'ASBL « Casa legal »;

- J.-P. T., assisté et représenté par Me Inca Boonstra, Me Germain Haumont et Me Evrard de Lophem, avocats au barreau de Bruxelles;

- le Conseil des ministres.

Par ordonnance du 1er avril 2026, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Willem Verrijdt et Magali Plovie, 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.

À la suite de la demande d'une partie à être entendue, la Cour, par ordonnance du 22 avril 2026, a fixé l'audience au 20 mai 2026.

À l'audience publique du 20 mai 2026 :

- ont comparu :

. Me Matthias E. Storme, pour les parties requérantes dans les deux affaires;

. Me Michel Kaiser et Me Cécile Jadot *loco* Me Olivia Venet et également *loco* Me Marc Verdussen, pour l'ASBL « CAP - CAW Family » et autres et pour l'ASBL « Casa legal »;

. Me Nicolas Bonbled, pour l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles;

. Me Eric Balate, pour l'Ordre des barreaux francophones et germanophone;

. Me Inca Boonstra et Me Germain Haumont, pour J.-P. T.;

. Me Julien Jouve, également *loco* Me Patrik De Maeyer et Me Daisy Daniels, pour le Conseil des ministres;

- le juge Danny Pieters, rapporteur en remplacement du juge-rapporteur Willem Verrijdt, et la juge-rapporteuse Magali Plovie ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- 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 aux interventions

A.1.1. L'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles et l'Ordre des barreaux francophones et germanophone souhaitent intervenir dans les affaires n^{os} 8504 et 8574. Dans l'affaire n^o 8504, ils ont, à cet effet, d'abord introduit un mémoire en intervention conjoint et ensuite des mémoires en réplique distincts. Dans l'affaire n^o 8574, ils ont introduit d'emblée des mémoires distincts. À l'appui de leur intérêt, ils invoquent les articles 455 et 495 du Code judiciaire. Les fondateurs de l'ASBL « Casa legal » sont membres de l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles, qui soutient les activités de cette ASBL depuis sa création. L'ASBL « Casa legal » ouvre en outre pour chaque client un dossier auprès de la « Legal Aid Office », plateforme utilisée par les bureaux d'aide juridique dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne. Ces dossiers sont également contrôlés par le bureau d'aide juridique de l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles. L'annulation des dispositions attaquées aurait des effets néfastes sur le droit d'accès au juge, étant donné que les subsides prévus par ces dispositions permettent à un nombre considérable de justiciables vulnérables d'accéder à un avocat. Une telle annulation affecterait dès lors aussi directement et défavorablement les intérêts des avocats et de leurs ordres professionnels. Enfin, une annulation porterait atteinte à l'indépendance et aux missions légales de l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles et de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone. Il faut qu'ils puissent prendre des mesures adaptées aux besoins concrets de la population en ce qui concerne l'accès au juge. Le recours en annulation tend à limiter les possibilités des ordres précités de promouvoir des manières alternatives d'exercer la profession.

A.1.2. L'ASBL « Casa legal » souhaite également intervenir dans les deux affaires. En tant que bénéficiaire du subside attaqué, elle justifie de l'intérêt requis. Elle expose qu'elle n'est pas un cabinet d'avocats, mais une ASBL qui propose une aide multidisciplinaire aux justiciables les plus vulnérables. Ses activités principales portent sur l'aide juridique de deuxième ligne, à laquelle elle donne un contenu innovant. Le personnel de l'ASBL compte non seulement des avocats, mais également des assistants sociaux, des juristes et des médiateurs. Ils ont tous le statut de travailleur salarié. L'ASBL est financée de plusieurs manières. Ainsi reçoit-elle, outre le subside attaqué, également un subside de la Commission communautaire française, pour financer un emploi de juriste qui s'occupe de l'aide juridique de première ligne. Le subside attaqué couvre toutefois la majeure partie du budget.

A.1.3. L'ASBL « CAP – CAW Family », l'ASBL « Le petit vélo jaune », Fabian Colle, l'ASBL « Woman'Dō », l'ASBL « Groupe pour l'Abolition des Mutilations Sexuelles féminines-Belgique », l'ASBL « Ulysse », l'ASBL « Alias », l'ASBL « Pigment », l'ASBL « Service Social des Solidarités », l'ASBL « Solidarité Étudiants du Monde » et l'ASBL « FAIRWORK Belgium » souhaitent intervenir dans l'affaire n^o 8504. À l'appui de leur intérêt, elles font valoir qu'elles collaborent étroitement avec l'ASBL « Casa legal ». Elles ont dès lors intérêt à la survie de cette ASBL, qui serait gravement compromise en cas de suppression des subsides fédéraux. Quant au fond, elles se réfèrent à la position de l'ASBL « Casa legal ».

A.1.4. J.-P. T. souhaite intervenir dans l'affaire n^o 8574. Il expose que lui et ses enfants sont impliqués dans plusieurs procédures juridiques et qu'il est confronté à une multitude de problèmes médicaux, financiers et psychosociaux. Ses moyens de subsistance sont insuffisants, de sorte qu'il a droit à l'aide juridique de deuxième ligne. Par le passé, les bureaux d'aide juridique auprès des différents barreaux flamands ont toutefois méconnu son droit d'accès au juge, notamment en refusant de lui attribuer un avocat dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne. Il a dès lors demandé une assistance à l'ASBL « Casa legal », qui a refusé, en raison d'une charge de travail trop importante et de l'incertitude concernant son financement pour l'avenir. Ainsi, il est directement concerné par l'arrêt que la Cour doit rendre. En effet, l'annulation des dispositions attaquées peut impliquer qu'il n'ait pas accès aux services de cette ASBL.

Quant au fond, J.-P. T. conteste la thèse de l'« Orde van Vlaamse balies » et demande de rejeter le recours en annulation, essentiellement pour les mêmes raisons que celles exposées par le Conseil des ministres et les autres parties intervenantes. Selon lui, sa situation personnelle constitue la preuve concrète de la nécessité sociale d'une forme holistique et multidisciplinaire d'aide juridique de deuxième ligne, comme seule

l'offre l'ASBL « Casa legal », et prouve une fois de plus que les diverses critiques de l'« Orde van Vlaamse balies » ne sont pas fondées.

Quant à la recevabilité des recours

A.2.1. Le Conseil des ministres fait valoir que le recours en annulation dans l'affaire n° 8504 est sans objet. Les dispositions attaquées de la loi de finances pour l'année budgétaire 2025 du 20 décembre 2024 (ci-après : la loi du 20 décembre 2024) et de la loi du 25 mars 2025 « ouvrant des crédits provisoires pour les mois d'avril, mai et juin 2025 » (ci-après : la loi du 25 mars 2025) prévoient simplement l'ouverture de crédits provisoires. Par la loi du 30 juin 2025 « contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2025 » (ci-après : la loi du 30 juin 2025), le budget général des dépenses pour 2025 a été approuvé. Cette situation a rendu caduques les lois ouvrant des crédits provisoires, conformément à l'article 58 de la loi du 22 mai 2003 « portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral » (ci-après : la loi du 22 mai 2003). Ces lois ont dès lors définitivement disparu de l'ordonnement juridique. La circonstance que l'« Orde van Vlaamse balies » a entre-temps aussi introduit un recours en annulation de la loi du 30 juin 2025, dans l'affaire n° 8574, n'y change rien. En effet, ce recours ne porte lui aussi que sur le subside à l'ASBL « Casa legal » et ne saurait dès lors aboutir à l'annulation du budget général des dépenses dans son ensemble.

A.2.2. Selon l'« Orde van Vlaamse balies », le recours en annulation dans l'affaire n° 8504 reste recevable, dans la mesure où les dispositions attaquées peuvent toujours constituer un fondement juridique pour le subventionnement de l'ASBL « Casa legal », par exemple au cas où la loi du 30 juin 2025 serait annulée ou ne serait pas exécutée.

A.3.1. Selon le Conseil des ministres, l'« Orde van Vlaamse balies » ne justifie pas d'un intérêt aux recours en annulation. Les dispositions attaquées n'ont aucune incidence sur le financement de l'aide juridique de deuxième ligne en tant que tel. L'annulation de ces dispositions n'entraînerait donc pas l'augmentation des budgets pour l'aide juridique de deuxième ligne. Il n'existe pas davantage un lien direct entre les dispositions attaquées et les discriminations invoquées par l'« Orde van Vlaamse balies ». Ces dispositions réservent uniquement certains montants dans le budget. Les éventuelles discriminations ne sont pas imputables à ces lois, mais bien à l'arrêté d'exécution allouant effectivement le subside en question. Cet arrêté peut être attaqué devant le Conseil d'État, section du contentieux administratif. Le Conseil des ministres se réfère à cet égard aux arrêtés royaux du 12 septembre 2023 « octroyant une subvention facultative de 367.000,00 euros à l'asbl ' Casa legal ' pour l'année budgétaire 2023 » (ci-après : l'arrêté royal du 12 septembre 2023), du 9 juillet 2024 « octroyant une subvention facultative de 1.099.000,00 euros à l'asbl ' Casa legal ' pour l'année budgétaire 2024 » (ci-après : l'arrêté royal du 9 juillet 2024) et du 3 décembre 2025 « octroyant une subvention facultative de 1.099.000,00 euros à l'asbl ' Casa legal ' pour l'année budgétaire 2025 » (ci-après : l'arrêté royal du 3 décembre 2025).

Les arrêts de la Cour n°s 54/96 (ECLI:BE:GHCC:1996:ARR.054) et 30/2000 (ECLI:BE:GHCC:2000:ARR.030), auxquels l'« Orde van Vlaamse balies » se réfère, n'aboutissent, selon le Conseil des ministres, pas à une autre conclusion. Les exceptions d'irrecevabilité qui ont été rejetées par ces arrêts portaient sur le caractère normatif d'une disposition budgétaire et sur l'exigence d'une exécution de cette disposition par le pouvoir exécutif. L'exception soulevée dans les affaires présentement examinées concerne l'intérêt de la partie requérante et a dès lors une autre portée.

A.3.2. À l'appui de son intérêt, l'« Orde van Vlaamse balies » se réfère à l'article 495 du Code judiciaire. Il découle de cette disposition qu'il justifie d'un intérêt à demander l'annulation des dispositions attaquées, qui prévoient un subside destiné à financer le fonctionnement de l'ASBL « Casa legal ». Cette ASBL est en réalité un cabinet d'avocats. Les avocats qui sont affiliés à l'« Orde van Vlaamse balies » n'ont pas la possibilité d'obtenir un tel subside et leurs clients ne peuvent pas davantage bénéficier d'un tel service subventionné. Par conséquent, le recours en annulation cadre avec la mission légale de l'« Orde van Vlaamse balies » consistant à veiller aux intérêts professionnels communs de ses membres.

L'« Orde van Vlaamse balies » souligne ensuite que les dispositions attaquées désignent nominativement l'ASBL « Casa legal » comme bénéficiaire du subside, ce qui exclut que d'autres avocats puissent être subventionnés. De ce fait, l'« Orde van Vlaamse balies » a effectivement intérêt à demander l'annulation des dispositions attaquées, et pas seulement, comme l'affirme le Conseil des ministres, des arrêtés royaux allouant ces

subsidies. Il ressort également de la jurisprudence de la Cour, plus précisément des arrêts précités n^{os} 54/96 et 30/2000, qu'il est possible d'introduire directement un recours contre une loi budgétaire qui prévoit un subside.

Quant au fond

En ce qui concerne le premier moyen

A.4. Le premier moyen dans les deux affaires est pris de la violation de l'article 128, § 1er, de la Constitution et de l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après : la loi spéciale du 8 août 1980).

Selon l'« Orde van Vlaamse balies », le législateur a, en octroyant des subsides à l'ASBL « Casa legal », excédé la compétence fédérale en matière d'aide juridique de deuxième ligne et a porté atteinte aux compétences des communautés relatives à l'aide aux personnes, plus précisément en matière de politique relative au bien-être social et à l'aide juridique de première ligne. En effet, l'aide aux personnes offerte par l'ASBL « Casa legal » ne se limite pas à l'aide juridique de deuxième ligne. Il convient à tout le moins d'interpréter les dispositions attaquées en ce sens que l'ASBL précitée ne peut faire usage des subsides fédéraux qu'afin de financer des activités d'aide juridique de deuxième ligne.

A.5.1. Selon le Conseil des ministres, le premier moyen n'est pas fondé. L'« Orde van Vlaamse balies » se fonde sur une lecture erronée de l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980. Cette disposition ne détermine pas de manière exhaustive les compétences que l'autorité fédérale a réservées en ce qui concerne l'aide aux personnes. L'autorité fédérale est compétente pour les matières qui ne figurent pas dans cette disposition, en vertu de sa compétence résiduelle. En revanche, les communautés ne sont compétentes que pour les matières relatives à l'aide aux personnes qui leur ont été attribuées explicitement. La compétence de l'autorité fédérale en matière d'aide aux personnes n'est dès lors pas nécessairement limitée à l'aide juridique de deuxième ligne.

A.5.2. En tout état de cause, le subventionnement de l'ASBL « Casa legal » relève, selon le Conseil des ministres, de la compétence fédérale en matière d'aide juridique de deuxième ligne.

Le Conseil des ministres expose que le choix de subsidier cette ASBL est dicté par le constat que l'aide juridique de deuxième ligne est insuffisamment accessible et efficace pour certains membres vulnérables de la population, notamment ceux qui sont régulièrement confrontés à une grande diversité de problèmes juridiques et sociaux. C'est ce qui ressort également de recherches académiques, qui recommandent de prévoir la création de cabinets d'avocats holistiques et multidisciplinaires. Le législateur a constaté qu'il existait déjà un tel cabinet d'avocats : l'ASBL « Casa legal ». Dès lors, depuis 2023, à titre de projet pilote, il est alloué un subside fédéral à cette ASBL.

Selon le Conseil des ministres, le subside attaqué ne porte pas sur la politique en matière d'aide sociale ou d'aide juridique de première ligne. Le Conseil des ministres se réfère à la définition de la notion d'« aide juridique de deuxième ligne » à l'article 508/1 du Code judiciaire. Relèvent également de cette notion les prestations à caractère extrajudiciaire et/ou préventif, comme la médiation ou la consultance. Bien que la définition précitée suppose que l'aide juridique de deuxième ligne soit donnée par des avocats, elle n'exclut pas que des avocats coopèrent avec des non-avocats dans ce domaine. Le régime existant en matière d'aide juridique de deuxième ligne, dans le cadre duquel les avocats sont payés par prestation, a pour conséquence qu'une telle coopération multidisciplinaire est rare dans la pratique.

Le Conseil des ministres se réfère ensuite aux buts mentionnés dans la justification du budget général des dépenses, qui confirment que le subside entend améliorer l'aide juridique de deuxième ligne. L'accord du Gouvernement du 30 septembre 2020 mentionne lui aussi, dans le cadre des recherches académiques précitées, qu'il convient d'améliorer l'accès à l'aide juridique et la qualité de celle-ci pour certains groupes vulnérables de la population. Enfin, la connexité entre le subside attaqué et l'aide juridique de deuxième ligne ressort également des arrêts royaux, précités, des 12 septembre 2023, 9 juillet 2024 et 3 décembre 2025.

A.5.3. Le Conseil des ministres ajoute que le subside attaqué ne porte pas sur la politique en matière d'aide sociale. Cette compétence communautaire ne peut être mise en œuvre de manière telle que l'autorité fédérale n'est plus capable d'exercer ses propres compétences, attribuées ou résiduelles, en ce compris la compétence en matière d'aide juridique de deuxième ligne. Le législateur spécial ne peut avoir eu l'intention d'empêcher l'autorité

fédérale de prendre des mesures pour rendre l'aide juridique de deuxième ligne plus accessible et plus efficace pour certaines catégories de justiciables. Même si le subside attaqué pouvait être considéré comme une mesure destinée à aider les personnes dans le besoin, celui-ci n'en serait pas moins nécessaire pour organiser efficacement l'aide juridique de deuxième ligne. Il est à ce point lié à l'aide juridique de deuxième ligne qu'il relève de la compétence de l'autorité fédérale.

Le subside attaqué ne porte pas non plus sur l'aide juridique de première ligne, selon le Conseil des ministres, qui se réfère à la définition de cette notion à l'article 508/1 du Code judiciaire. Le législateur entendait uniquement faire en sorte que l'aide juridique de deuxième ligne soit mieux alignée sur les besoins de certains groupes vulnérables de la population. L'aide juridique de première ligne n'est pas visée en l'espèce.

A.5.4. Le Conseil des ministres souligne enfin qu'il appartient au Roi d'allouer effectivement le subside à l'ASBL « Casa legal ». Cela confirme que les dispositions attaquées, en tant que telles, n'autorisent pas le subventionnement d'activités qui ne relèvent pas de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale. Le Roi doit être réputé faire un usage conforme à la Constitution de l'habilitation qui Lui est conférée.

A.6.1. L'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles et l'Ordre des barreaux francophones et germanophone estiment également que le premier moyen n'est pas fondé. Ils soulignent que, lors de la sixième réforme de l'État, seule la compétence en matière d'aide juridique de première ligne a été transférée aux communautés. Les compétences fédérales en matière de justice, en particulier en matière d'aide juridique de deuxième ligne, doivent être interprétées de manière extensive. Bien que le service offert par l'ASBL « Casa legal » soit innovant, il s'agit effectivement d'une aide juridique de deuxième ligne au sens de l'article 508/1 du Code judiciaire. En effet, cette ASBL a pour but de rendre l'aide juridique de deuxième ligne plus efficace en se focalisant sur les personnes qui ont des problèmes non seulement juridiques mais également psychosociaux. Le subside attaqué est exclusivement utilisé pour financer les activités de l'ASBL « Casa legal » qui portent sur l'aide juridique de deuxième ligne. Il est vrai que cette ASBL exerce également d'autres activités, notamment en matière d'aide juridique de première ligne, mais celles-ci sont clairement délimitées et sont financées via d'autres canaux. Les dispositions attaquées ne permettent nullement de déduire que le subside octroyé à l'ASBL « Casa legal » a pour but de financer des prestations d'aide juridique de première ligne.

A.6.2. L'Ordre des barreaux francophones et germanophone ajoute qu'il peut y avoir des chevauchements entre l'aide juridique de première ligne et l'aide juridique de deuxième ligne, eu égard aux définitions des deux notions à l'article 508/1 du Code judiciaire. L'avis juridique circonstancié au sens du point 2° de cette disposition comprend dans certaines situations également le premier avis juridique au sens du point 1° de la même disposition. Le subside attaqué vise toutefois le financement d'activités d'aide juridique de deuxième ligne, qui forment la majeure partie du service fourni par l'ASBL « Casa legal ». D'un point de vue pratique, il ne serait pas réaliste que cette ASBL doive chaque fois faire une distinction casuistique entre les deux catégories d'aide juridique.

A.7. Selon l'ASBL « Casa legal » aussi, le premier moyen n'est pas fondé, essentiellement pour les mêmes raisons que celles exposées par l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles et l'Ordre des barreaux francophones et germanophone. L'ASBL « Casa legal » précise que le subside fédéral n'a pas pour objet, même indirectement, de financer des activités d'aide juridique de première ligne. L'aide psychosociale fournie par l'ASBL « Casa legal » entend exclusivement mieux répondre aux besoins des justiciables concernés dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne. Ainsi, les assistants sociaux simplifient la communication entre le justiciable et l'avocat, et aident le justiciable à rassembler les documents nécessaires en vue de sa défense en droit et à prendre les initiatives qui sont nécessaires pour résoudre ses problèmes juridiques. L'« Orde van Vlaamse balies » postule erronément que de nouvelles formes d'aide juridique de deuxième ligne doivent être qualifiées d'aide juridique de première ligne. Le but est de prévoir une offre complémentaire à l'offre existante en matière d'aide juridique de deuxième ligne. Ce n'est pas parce que l'ASBL « Casa legal » utilise des méthodes holistiques qu'il n'est plus satisfait aux conditions de l'aide juridique de deuxième ligne. Il est vrai que cette ASBL offre également, dans de rares cas, des services d'aide juridique de première ligne, mais elle a pour ce faire engagé un juriste spécifique et reçoit dans ce cadre un subside distinct de la Commission communautaire française.

En ce qui concerne le second moyen

Première branche

A.8.1. Le second moyen, en sa première branche, dans les deux affaires est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 33, 36 et 37 de celle-ci.

A.8.2. Selon l'« Orde van Vlaamse balies », le législateur a violé ces dispositions en allouant lui-même un subside à une seule personne morale nommément citée. Le législateur aurait dû prévoir un fondement général pour un tel subside, de sorte que toute personne répondant aux conditions légales puisse y prétendre. Le principe de la séparation des pouvoirs s'oppose à ce que des décisions à caractère individuel figurent dans une loi formelle. De telles décisions doivent être prises par le pouvoir exécutif, en exécution d'une disposition légale à portée générale, et ces décisions peuvent être contrôlées par le pouvoir judiciaire. Les dispositions attaquées donnent lieu à une discrimination entre le bénéficiaire du subside et les autres justiciables, auxquels les garanties précitées sont refusées.

A.8.3. L'« Orde van Vlaamse balies » reconnaît que le législateur dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu pour déterminer comment les moyens destinés à l'aide juridique de deuxième ligne seront répartis, et qu'il peut affecter une partie de ces moyens à l'aide octroyée à des catégories spécifiques de personnes vulnérables qui n'ont pas d'accès effectif au juge. En ce qui concerne la désignation du bénéficiaire de ces moyens, le législateur ne peut cependant pas exclure à l'avance toute forme de concurrence, sauf lorsque l'activité subsidiée ne peut, par sa nature, être exercée que par une seule personne ou organisation spécifique. L'arrêt de la Cour n° 13/96 du 5 mars 1996 (ECLI:BE:GHCC:1996:ARR.013), auquel plusieurs autres parties font référence, n'aboutit pas à une autre conclusion. En effet, cet arrêt portait sur le subventionnement d'une activité qui ne pouvait effectivement être exercée que par une seule ASBL spécifique. En l'occurrence, le législateur a erronément postulé que seule l'ASBL « Casa legal » était en mesure de réaliser les buts poursuivis. Il est clair que les conditions et objectifs du projet pilote ont été établis sur mesure pour cette ASBL. À part elle, l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles et l'Ordre des barreaux francophones et germanophone, aucune autre organisation n'a été consultée dans le cadre de la préparation du projet pilote, en particulier l'« Orde van Vlaamse balies » lui-même. L'autorité fédérale n'a pas examiné sérieusement si d'autres personnes étaient intéressées et seraient en mesure de mener à bien un tel projet, et n'a pas donné l'occasion à d'autres personnes de poser leur candidature à cet effet. Dans ces circonstances, l'« Orde van Vlaamse balies » n'était pas supposé introduire sa candidature pour réaliser lui-même le projet, puisqu'aucun appel n'a été lancé pour ce faire, et il n'a pas à démontrer que d'autres organisations seraient en mesure de le faire. Par ailleurs, pour apprécier la constitutionnalité des dispositions attaquées, il n'est pas pertinent que le législateur considère les activités subsidiées comme un projet pilote. En réalité, il n'est d'ailleurs pas question d'un projet pilote, car, au moment où les subsides ont été octroyés pour la première fois, l'ASBL « Casa legal » était déjà depuis longtemps active, et la faisabilité, les coûts et les risques de la forme alternative d'aide juridique visée étaient donc déjà connus. Dans l'intervalle, le prétendu projet pilote bénéficie d'un subside fédéral pour la troisième année consécutive.

A.9.1. Selon le Conseil des ministres, le second moyen, en sa première branche, n'est pas fondé. Le Conseil des ministres conteste que les dispositions attaquées aient une portée individuelle. En effet, il s'agit de mesures budgétaires. Le législateur n'a pas octroyé de droit acquis à des tiers, mais a simplement réservé dans le budget des dépenses un montant destiné à une fin spécifique.

A.9.2. En tout état de cause, le budget des dépenses peut effectivement comporter des postes budgétaires portant sur un seul bénéficiaire ou un seul projet, estime le Conseil des ministres. À cet égard, l'article 48 de la loi du 22 mai 2003 dispose que le budget général des dépenses doit contenir une disposition spéciale pour chaque subside séparément et qu'un arrêté royal peut fixer les conditions d'octroi du subside. Les lois attaquées satisfont à ces exigences. Étant donné que le Roi doit fixer les conditions d'octroi du subside à l'ASBL « Casa legal », le pouvoir judiciaire peut exercer un contrôle à cet égard. Les articles 33, 36 et 37 ne sont dès lors pas violés. En ce que l'« Orde van Vlaamse balies » invoque également la violation du principe d'égalité et de non-discrimination, le Conseil des ministres se réfère à la réfutation de la quatrième branche du second moyen.

A.10.1. L'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles et l'Ordre des barreaux francophones et germanophone estiment également que le second moyen, en sa première branche, n'est pas fondé. Cette branche repose sur la prémisse erronée selon laquelle une loi formelle doit par définition également être une loi matérielle.

A.10.2. Il découle en outre de l'article 174 de la Constitution que l'approbation du budget constitue une compétence exclusive du législateur, selon l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles et l'Ordre des barreaux francophones et germanophone. La circonstance que des subsides figurent également dans une loi budgétaire n'est pas contraire au principe de la séparation des pouvoirs, inscrit aux articles 33, 36 et 37 de la Constitution, mais répond aux conditions de son article 174. Pour le surplus, conformément à l'article 48 de la loi du 22 mai 2003, un subside peut également être prévu par une loi organique comme il peut l'être directement dans le budget général des dépenses. Le législateur peut octroyer un subside à une personne spécifique dans une loi budgétaire, dans la mesure où cette personne n'est pas choisie arbitrairement, ainsi qu'il ressort également de l'arrêt n° 13/96, précité.

A.10.3. L'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles et l'Ordre des barreaux francophones et germanophone n'aperçoivent pas en quoi les lois attaquées portent atteinte aux garanties en matière de protection juridique. En effet, la Cour est compétente pour examiner la constitutionnalité d'une loi budgétaire. Par ailleurs, l'octroi du subside doit faire l'objet d'un arrêté royal.

A.10.4. En ce que l'« Orde van Vlaamse balies » reproche au législateur, dans son mémoire en réponse dans l'affaire n° 8504, d'avoir nommé le bénéficiaire du subside et de n'avoir donc pas prévu une mise en concurrence préalable, il s'agit, selon l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles, d'un moyen nouveau, qui est irrecevable. En tout état de cause, cette critique n'est pas fondée. L'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles se réfère à cet égard à son exposé relatif à la quatrième branche du second moyen. L'arrêt n° 13/96, précité, confirme d'ailleurs que le législateur peut, dans une loi budgétaire, allouer un subside à une personne spécifique.

A.10.5. L'Ordre des barreaux francophones et germanophone souligne ensuite que l'« Orde van Vlaamse balies » perd de vue les caractéristiques d'un subside. En particulier, comme c'est le cas pour chaque subside, l'utilisation du subside attaqué par l'ASBL « Casa legal » fait l'objet d'un contrôle. Si cette ASBL ne respecte pas les conditions du subventionnement, le remboursement du subside peut être exigé. L'abus de subsides constitue par ailleurs une infraction.

Selon l'Ordre des barreaux francophones et germanophone, une seule organisation est en mesure de mener à bien le projet pilote visé par le législateur : l'ASBL « Casa legal ». Ni l'« Orde van Vlaamse balies », ni aucun autre avocat ou organisation n'ont manifesté leur intérêt. Or, le projet pilote avait déjà été annoncé dans l'accord du Gouvernement fédéral de 2020. L'initiative de l'ASBL « Casa legal » était la seule à avoir été portée à la connaissance de l'autorité fédérale, et elle seule pouvait entrer en considération pour un subventionnement. À défaut d'autres initiatives comparables, il ne saurait être question de discrimination. Les travaux préparatoires de la loi du 30 juin 2025 précisent en outre que le subside porte sur le développement d'un modèle « alternatif » et « holistique » d'aide juridique. Ainsi, les critères de subventionnement sont suffisamment clairs et le bénéficiaire de celui-ci n'a pas été désigné de manière arbitraire.

A.11.1. L'ASBL « Casa legal » fait elle aussi valoir que l'« Orde van Vlaamse balies » a modifié la portée de la première branche du second moyen dans l'affaire n° 8504 dans son mémoire en réponse et qu'il s'agit donc d'un moyen nouveau, pour les mêmes raisons que celles exposées par l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles.

A.11.2. En tout état de cause, le second moyen, en sa première branche, n'est pas fondé, affirme l'ASBL « Casa legal ». Une loi ne doit pas nécessairement avoir un caractère général et abstrait. Le subside attaqué satisfait aux conditions émises dans l'arrêt n° 13/96, précité. Il découle notamment de cet arrêt que le législateur, en ce qui concerne l'octroi de subsides facultatifs, dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu. Il n'est pas arbitraire d'octroyer des moyens financiers à l'ASBL « Casa legal », étant donné que cette dernière dispose de l'expertise nécessaire pour mener à bien le projet pilote visé par le législateur. Il ne peut être admis que d'autres avocats souhaiteraient et pourraient offrir le même service multidisciplinaire et holistique que celui de l'ASBL « Casa legal ». Plusieurs études scientifiques ont démontré la nécessité d'un tel service, en tant qu'alternative à l'aide juridique de deuxième ligne classique. L'« Orde van Vlaamse balies » n'a jamais mentionné au préalable une quelconque autre organisation se trouvant dans une situation comparable à celle de

l'ASBL « Casa legal » et il ne s'est pas davantage opposé au choix de cette ASBL en tant que bénéficiaire du subside. Or, il en a eu plusieurs fois l'occasion, notamment au cours des auditions parlementaires relatives au projet pilote visé. Pour autant que le sache l'ASBL « Casa legal », ni les barreaux ni d'autres avocats n'ont manifesté le moindre intérêt pour réaliser eux-mêmes un tel projet. Il faut raisonnablement en déduire qu'aucun avocat affilié à l'« Orde van Vlaamse balies » ne pouvait être réputé en mesure de réaliser les objectifs visés. Par ailleurs, jusqu'à ce jour, aucune initiative comparable à celle de l'ASBL « Casa legal » n'a été prise. La position de l'« Orde van Vlaamse balies » selon laquelle d'autres cabinets d'avocats seraient disposés à le faire s'ils percevaient aussi un subside est purement hypothétique et n'est pas étayée par des éléments concrets. La position unique de l'ASBL « Casa legal » est reconnue de manière générale et ressort également du soutien qu'elle reçoit de diverses instances publiques et privées. Il découle de ce qui précède que le subventionnement de l'ASBL « Casa legal » n'est pas un privilège et ne repose pas sur un choix arbitraire. Dans la mesure où, à l'avenir, des initiatives comparables seraient malgré tout prises, il pourra être fait appel à un cadre réglementaire général qui devra encore être développé.

L'ASBL « Casa legal » conteste ensuite que les conditions et objectifs du projet pilote aient été établis sur mesure pour elle. Celle-ci était déjà active depuis de nombreuses années lorsque l'autorité fédérale a eu l'idée d'organiser un projet pilote concernant l'aide juridique de deuxième ligne holistique et a décidé d'allouer un subside pour ce faire. À ce moment, l'ASBL recevait en outre déjà une aide de plusieurs autres autorités. Elle n'a donc pas attendu l'aide financière de l'autorité fédérale pour développer son service innovant.

Deuxième branche

A.12.1. Le second moyen, en sa deuxième branche, dans les deux affaires est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 107 et 108, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : le TFUE).

L'« Orde van Vlaamse balies » fait valoir que le subside attaqué constitue une aide d'État, si bien que les dispositions attaquées devaient être notifiées à la Commission européenne. En effet, il s'agit d'une mesure sélective financée par des deniers publics, qui est allouée exclusivement à un seul cabinet d'avocats et qui fausse dès lors la concurrence entre les cabinets d'avocats.

A.12.2. Selon l'« Orde van Vlaamse balies », et contrairement à ce que fait valoir le Conseil des ministres, l'obligation de notification s'applique bel et bien aux dispositions attaquées mêmes, et pas seulement à l'arrêté royal octroyant le subside. En effet, l'article 108, paragraphe 3, du TFUE dispose que la Commission est informée « en temps utile » de tout « projet » tendant à instituer des aides. Une disposition d'une loi budgétaire qui désigne nommément le bénéficiaire d'un subside doit être considérée comme un projet au sens de cette disposition conventionnelle.

A.12.3. L'« Orde van Vlaamse balies » relève que l'aide individuelle est présumée être une aide sélective. En l'espèce, cette présomption ne peut être réfutée. En particulier, il n'est pas démontré qu'aucune entreprise autre que l'ASBL « Casa legal » ne serait en mesure de réaliser les objectifs de l'aide. En ce que les autres parties font valoir que l'ASBL précitée a été chargée du projet pilote parce qu'elle disposait déjà d'une expérience pertinente, ces parties confirment que la mesure a été conçue pour favoriser une entreprise et qu'il est donc question de sélectivité. Ensuite, il n'est pas pertinent que le bénéficiaire soit une ASBL, étant donné que cela n'exclut pas la qualification en tant qu'entreprise au sens de l'article 107 du TFUE.

Par ailleurs, selon l'« Orde van Vlaamse balies », le subside attaqué risque d'affecter les échanges entre les États membres de l'Union européenne. L'ASBL « Casa legal » est en effet établie dans la Région de Bruxelles-Capitale, où sont établis de nombreux cabinets d'avocats et justiciables d'autres États membres. Ce subside dispense cette ASBL de différents coûts que doivent supporter d'autres entreprises. Même si l'entreprise bénéficiaire n'est pas directement active dans les échanges transfrontières, les échanges entre États membres risquent d'être affectés. Tel peut également être le cas lorsque le montant de l'aide est limité ou que l'entreprise bénéficiaire est relativement modeste. Les organisations et/ou avocats étrangers sont tout autant en mesure de réaliser le projet concerné, d'autant que la forme alternative visée d'aide juridique de deuxième ligne existe déjà dans plusieurs autres pays. L'aide juridique constitue par ailleurs une matière intracommunautaire, ainsi qu'il ressort aussi du fait qu'une directive européenne a été édictée à ce sujet, à savoir la directive 2003/8/CE du Conseil

du 27 janvier 2003 « visant à améliorer l'accès à la justice dans les affaires transfrontalières par l'établissement de règles minimales communes relatives à l'aide judiciaire accordée dans le cadre de telles affaires » (ci-après : la directive 2003/8/CE). La nature du service fourni ne permet dès lors pas de déduire qu'il n'y a pas d'effet sur les échanges.

A.12.4. L'« Orde van Vlaamse balies » conteste que l'aide puisse être dispensée de l'obligation de notification à la Commission européenne. Cette aide ne satisfait pas aux conditions fixées par la décision de la Commission européenne 2012/21/UE du 20 décembre 2011 « relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général » (ci-après : la décision 2012/21/UE). Une telle dispense ne pourrait pas davantage être octroyée sur la base de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE.

A.12.5. Enfin, l'« Orde van Vlaamse balies » demande qu'en cas de doute concernant ce qui précède, plusieurs questions préjudicielles soient posées à la Cour de justice de l'Union européenne sur l'interprétation des articles 106, 107 et 108 du TFUE et de la décision 2012/21/UE.

A.13.1. Selon le Conseil des ministres, le second moyen, en sa deuxième branche, n'est pas fondé. Il n'est pas satisfait aux conditions auxquelles une mesure peut être qualifiée d'aide d'État. Le fait de réserver un montant déterminé dans le budget des dépenses ne saurait affecter les échanges entre les États membres de l'Union européenne. Les dispositions attaquées ne confèrent pas un avantage direct à l'ASBL « Casa legal ». En effet, pour octroyer le subside, un arrêté royal est requis. L'octroi éventuel d'un avantage dépend des conditions prévues par cet arrêté.

Selon le Conseil des ministres, les dispositions attaquées ne sauraient en outre fausser la concurrence. Le modèle de service de l'ASBL « Casa legal » se distingue entièrement de celui des autres cabinets d'avocats en Belgique. Le législateur vise uniquement à assurer la viabilité des activités de cette ASBL pour une période limitée. Rien ne permet de déduire que d'autres cabinets d'avocats offriraient le même service ou un service comparable et entreraient donc en concurrence avec elle. Le cas échéant, ces cabinets d'avocats peuvent prétendre à une indemnisation dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne classique. Le budget y afférent n'a pas été diminué pour l'année budgétaire 2025. Au contraire, il a été majoré en comparaison de 2024. Par conséquent, les dispositions attaquées ne donnent pas lieu à une perte de revenus pour les cabinets d'avocats qui fournissent des prestations dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne classique. Pour des motifs essentiellement identiques, les dispositions attaquées ne sauraient davantage affecter les échanges entre les États membres. L'« Orde van Vlaamse balies » ne démontre pas concrètement que des organisations étrangères voudraient proposer en Belgique une forme holistique d'aide juridique de deuxième ligne. Les dispositions attaquées visent à soutenir un projet existant, afin d'établir, à court terme, un règlement général relatif aux cabinets d'avocats holistiques. En vue d'une réglementation qui soit la plus qualitative possible, le législateur souhaite faire appel à l'expertise que l'ASBL « Casa legal » a déjà acquise.

Le Conseil des ministres ajoute que le subventionnement de l'ASBL « Casa legal » n'a pas de caractère sélectif. En effet, en Belgique, il n'y a pas de cabinet d'avocats qui, à la lumière de l'objectif consistant à offrir une forme holistique d'aide juridique de deuxième ligne, se trouve dans une situation comparable à celle de l'ASBL « Casa legal ». L'« Orde van Vlaamse balies » ne fait allusion à aucune autre organisation dont les services seraient comparables à ceux de cette ASBL. Quand bien même il existerait des cabinets d'avocats qui souhaitent mettre sur pied une pratique holistique, force est de constater que l'ASBL « Casa legal » a déjà atteint un niveau d'expertise très élevé dans ce domaine. C'est précisément parce que cette ASBL est actuellement seule à disposer d'une solide expertise en la matière que le législateur lui a confié le projet pilote.

A.13.2. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres se rallie à la thèse de l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles, de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone et de l'ASBL « Casa legal », selon laquelle les dispositions attaquées sont en tout cas dispensées de l'obligation de notification parce qu'elles concernent le financement de services d'intérêt économique général. Le Conseil des ministres ajoute que les dispositions attaquées n'ont pas encore été mises en œuvre. Il appartient au Roi, lorsqu'il prendra l'arrêté royal requis, de veiller au respect de la décision 2012/21/UE, précitée, et en particulier de son article 4.

A.13.3. Enfin, le Conseil des ministres n'a pas d'objections fondamentales contre la proposition de l'« Orde van Vlaamse balies » de poser des questions préjudicielles à la Cour de justice sur l'interprétation des règles européennes en matière d'aides d'État.

A.14.1. L'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles et l'Ordre des barreaux francophones et germanophone estiment également que le second moyen, en sa deuxième branche, n'est pas fondé. Le subside attaqué n'est pas sélectif, étant donné qu'aucune autre entreprise ne se trouve dans une situation juridique et de fait comparable au regard de l'objectif poursuivi consistant à développer une forme alternative, multidisciplinaire et holistique d'aide juridique de deuxième ligne. L'ASBL « Casa legal » est la seule à être en mesure d'offrir un tel service, d'autant que, contrairement aux cabinets d'avocats classiques, elle occupe des assistants sociaux et des psychologues. Il faut également tenir compte du fait qu'elle ne poursuit pas de but lucratif et que le subventionnement s'inscrit dans un projet pilote. Par ailleurs, le subside attaqué ne saurait fausser la concurrence ni affecter les échanges entre les États membres. La circonstance que des cabinets d'avocats étrangers soient établis en Belgique et/ou que l'ASBL « Casa legal » ait des clients d'une autre nationalité n'aboutit pas à une autre conclusion. L'incidence sur les échanges entre les États membres doit être appréciée concrètement, tant sous l'angle du client que de celui du prestataire. Le subventionnement de cette ASBL ne peut être réputé attirer des clients d'autres États membres, vu la particularité de ses services et les besoins spécifiques de ses clients. En outre, ce subventionnement n'a aucune incidence sur d'éventuels investissements transfrontières réalisés par des entreprises étrangères. Il ne décourage pas les avocats établis dans un autre État membre de s'établir en Belgique afin d'accomplir des prestations d'aide juridique de deuxième ligne. Il est fort improbable qu'une aide affecte les échanges entre États membres si le nombre d'entreprises étrangères fournissant des services analogues à ceux de la bénéficiaire est négligeable, voire nul. La très large majorité des services d'aide juridique de deuxième ligne est fournie par des avocats qualifiés en Belgique. Le subside attaqué n'a pas davantage d'incidence sur les décisions de cabinets d'avocats européens de s'établir ou non en Belgique. Ceux-ci n'investissent pas dans un autre État membre pour y fournir, sans but lucratif, des services d'aide juridique de deuxième ligne. Ils proposent essentiellement des services relatifs à d'autres domaines du droit, dans lesquels l'ASBL « Casa legal » n'est pas active.

A.14.2. Selon l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles et l'Ordre des barreaux francophones et germanophone, si la Cour devait tout de même considérer que le subside attaqué constitue une aide d'État, il n'en faudrait pas moins constater que ce subside était dispensé de l'obligation de notification. En effet, les prestations d'aide juridique de deuxième ligne effectuées par l'ASBL « Casa legal » sont des services d'intérêt économique général. Le subside attaqué satisfait aux conditions visées dans la décision 2012/21/UE et dans la décision (UE) 2025/2630 de la Commission européenne du 16 décembre 2025 « relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général et abrogeant la décision 2012/21/UE ». La critique de l'« Orde van Vlaamse balies » porte à tout le moins sur l'arrêt royal octroyant ce subside. Par ailleurs, même si ce subside ne satisfaisait pas à toutes les exigences des décisions précitées, il n'en serait pas moins compatible avec le droit en matière d'aides d'État, en vertu d'une application directe de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE.

A.14.3. L'Ordre des barreaux francophones et germanophone souligne que l'article 107 du TFUE ne peut pas empêcher un État membre de soutenir un projet pilote. Au stade d'un projet pilote, il n'existe pas encore de marché dans lequel d'autres entreprises fournissent des services comparables. En ordre tout à fait subsidiaire, l'Ordre des barreaux francophones et germanophone demande de poser une question préjudicielle à la Cour de justice en ce qui concerne l'interprétation de l'article 107 du TFUE.

A.14.4. L'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles ajoute à son tour que le renvoi, par l'« Orde van Vlaamse balies », à la directive 2003/8/CE n'est pas pertinent. Cette directive a en effet été spécifiquement adoptée pour promouvoir l'accès à la justice dans les affaires transfrontalières. Les services proposés par l'ASBL « Casa legal » ne portent pas sur de telles affaires. Cette ASBL travaille pour des justiciables établis en Belgique.

Enfin, l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles estime qu'il n'y a pas lieu de poser des questions à la Cour de justice. Ces questions retarderaient inutilement le traitement des recours en annulation présentement examinés. L'interprétation correcte du droit de l'Union ne laisse place à aucun doute raisonnable.

A.15.1. Selon l'ASBL « Casa legal » aussi, le second moyen, en sa deuxième branche, n'est pas fondé et il n'y a pas lieu de poser des questions préjudicielles à la Cour de justice, essentiellement pour les mêmes raisons que celles exposées par l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles.

A.15.2. L'ASBL « Casa legal » souligne qu'aucun cabinet d'avocats traditionnel n'offre des services comparables aux siens, de sorte qu'il ne saurait être question d'une mesure sélective. La position particulière de cette ASBL constitue précisément la raison pour laquelle l'autorité fédérale l'a chargée d'un projet pilote. Cette position est confirmée par la littérature scientifique, par les déclarations de plusieurs décideurs politiques et par le fait qu'elle reçoit également des subsides d'autres autorités, dont plusieurs ont été alloués en raison du caractère innovant de son *modus operandi*. L'autorité fédérale n'était ainsi pas tenue d'organiser une mise en concurrence pour l'allocation du subside attaqué. En effet, l'ASBL « Casa legal » n'est en concurrence avec aucune autre organisation.

Ensuite, en ce qui concerne l'influence sur les échanges entre les États membres de l'Union européenne, l'ASBL « Casa legal » observe que seuls des avocats qualifiés en Belgique sont en mesure de fournir les services visés par le législateur, ainsi qu'il ressort également des arrêtés royaux des 12 septembre 2023, 9 juillet 2024 et 3 décembre 2025. Les avocats qui y travaillent sont essentiellement spécialisés en droit de la famille, en droit pénal, en droit de la jeunesse et en droit des étrangers. Il s'agit de branches du droit qui sont étroitement liées au droit interne de chaque État membre. Celles-ci sont difficilement accessibles aux avocats qui n'ont pas été formés dans l'État membre en question et/ou n'y ont pas une expérience professionnelle pertinente. Par ailleurs, une connaissance de la réglementation en matière d'aide juridique et des caractéristiques de l'État belge est également requise. La mise en œuvre pratique du projet de l'ASBL « Casa legal » confirme elle aussi que le subventionnement n'affecte pas les échanges entre les États membres.

Troisième branche

A.16. Le second moyen, en sa troisième branche, dans les deux affaires est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 23, alinéa 3, 2°, de celle-ci.

Selon l'« Orde van Vlaamse balies », le subside attaqué fait naître, sans justification raisonnable, une différence de traitement entre justiciables selon qu'ils veulent ou peuvent faire appel, ou non, aux services de l'ASBL « Casa legal ». Du fait que le fonctionnement de cette ASBL est subsidié, elle peut facturer à ses clients des tarifs inférieurs à ceux des cabinets d'avocats et/ou leur offrir un meilleur service. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, la différence de traitement critiquée découle effectivement des dispositions attaquées, dès lors qu'elles réservent le subside à une seule ASBL spécifique. L'« Orde van Vlaamse balies » observe que l'ASBL concernée, eu égard à sa taille, ne peut qu'assister un nombre restreint de justiciables. Selon le rapport de ses activités pour 2023, elle a orienté 581 personnes et a accueilli 113 bénéficiaires. En outre, certains justiciables sont dans l'impossibilité de s'adresser à cette ASBL en raison d'un conflit d'intérêts. Les justiciables qui souhaitent bénéficier de l'offre subsidiée n'ont par ailleurs plus le libre choix d'un avocat et sont contraints de s'adresser à un cabinet d'avocats établi dans la Région de Bruxelles-Capitale.

A.17.1. Selon le Conseil des ministres, le second moyen, en sa troisième branche, est irrecevable. En effet, la différence de traitement critiquée ne découle pas de la loi. Les dispositions attaquées ne confèrent pas de droits à une catégorie déterminée de justiciables, au détriment d'une autre catégorie de justiciables. Tous les justiciables peuvent s'adresser, aux mêmes conditions, à l'ASBL « Casa legal » ou à un autre cabinet d'avocats. La critique de l'« Orde van Vlaamse balies » repose sur une inégalité économique qui ne découle pas directement des dispositions attaquées, mais de circonstances factuelles. Pareille critique est étrangère au principe d'égalité et de non-discrimination.

A.17.2. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir que le second moyen, en sa troisième branche, n'est pas fondé parce que la différence de traitement critiquée est inexistante. Les dispositions attaquées ont un caractère purement budgétaire. En l'absence d'arrêté royal, elles sont sans effet. Les dispositions attaquées ne créent en outre pas d'inégalité juridique, étant donné qu'elles ne confèrent pas de droits à une catégorie spécifique de justiciables. Ensuite, il est faux que des justiciables doivent payer moins s'ils se font assister par l'ASBL « Casa legal » au lieu d'un autre cabinet d'avocats, du moins s'ils peuvent prétendre à une aide juridique de deuxième ligne gratuite. Les frais d'avocats dans le cadre de cette aide sont de toute manière à charge de l'État.

La critique de l'« Orde van Vlaamse balies » vaut dès lors exclusivement pour la situation où le justiciable ne pourrait pas prétendre à l'aide juridique de deuxième ligne gratuite.

Selon le Conseil des ministres, l'« Orde van Vlaamse balies » ne démontre pas l'existence d'une inégalité économique entre les justiciables qui ne bénéficient pas d'une aide juridique de deuxième ligne gratuite, selon qu'ils font appel à l'ASBL « Casa legal » ou à un autre cabinet d'avocats. En particulier, il ne démontre pas que les prix demandés par l'ASBL « Casa legal » seraient inférieurs ou que celle-ci pourrait offrir un service de meilleure qualité que celui des autres cabinets d'avocats pour la simple raison qu'une partie de ses frais de fonctionnement est supportée par l'État. Par ailleurs, en vertu des arrêtés royaux des 12 septembre 2023, 9 juillet 2024 et 3 décembre 2025, seules les activités portant sur les buts du projet pilote, à savoir l'amélioration de l'aide juridique de deuxième ligne, sont éligibles au subventionnement. Les subsides ne sont dès lors pas destinés à financer des activités sans lien avec l'aide juridique de deuxième ligne. Enfin, il n'apparaît pas que les tarifs de l'ASBL « Casa legal » soient exceptionnellement bas. À supposer que ses tarifs soient néanmoins inférieurs à ceux d'autres cabinets d'avocats, cette situation s'explique par l'absence de but lucratif.

Si la Cour devait juger que les dispositions attaquées créent bel et bien une inégalité juridique entre justiciables, le Conseil des ministres se rallie à l'exposé de l'ASBL « Casa legal ».

A.18. L'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles et l'Ordre des barreaux francophones et germanophone font également valoir que le second moyen, en sa troisième branche, n'est pas fondé. La différence de traitement critiquée porte sur des catégories de personnes qui n'ont pas les mêmes besoins en matière d'aide psychosociale et qui ne sont donc pas comparables. En tout état de cause, la différence de traitement est raisonnablement justifiée. Les dispositions attaquées poursuivent un but légitime. Elles tendent à réaliser le droit à l'aide juridique pour les justiciables les plus vulnérables. Cette différence de traitement repose sur un critère objectif et pertinent : la question de savoir si le justiciable est assisté ou non par l'ASBL « Casa legal ». Seuls les justiciables ayant des besoins holistiques peuvent s'adresser à cette ASBL. Les autres justiciables sont aiguillés vers le bureau d'aide juridique, où un avocat peut leur être attribué dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne classique. Il est faux que les avocats actifs auprès de l'ASBL « Casa legal », du fait qu'ils recevraient, outre une rémunération, également un subside pour financer les frais d'investissement et de fonctionnement de leur cabinet, prétendraient à une indemnité supérieure à celle d'autres avocats qui fournissent des prestations d'aide juridique de deuxième ligne. Ils sont en effet exclusivement rémunérés, pour l'aide juridique de deuxième ligne qu'ils fournissent, grâce au subside attaqué, en particulier la partie affectée pour couvrir les frais de personnel de cette ASBL. Enfin, les dispositions attaquées ne produisent pas d'effets disproportionnés. Les justiciables qui sont assistés par l'ASBL « Casa legal » ne bénéficient pas d'avantages excessifs. Ces dispositions ne portent pas non plus atteinte au régime existant en matière d'aide juridique. Le subventionnement de cette ASBL est par ailleurs temporaire, puisqu'il s'agit d'un projet pilote.

A.19.1. Selon l'ASBL « Casa legal » aussi, le second moyen, en sa troisième branche, n'est pas fondé. Les dispositions attaquées portent sur le financement d'un projet pilote qui a pour but de développer une nouvelle forme multidisciplinaire d'aide juridique de deuxième ligne. L'« Orde van Vlaamse balies » méconnaît la logique d'un projet pilote, qui a par définition une portée limitée. Les dispositions attaquées visent précisément à réaliser le droit à l'aide juridique, garanti par l'article 23 de la Constitution, au profit d'un public cible spécifique. Elles tendent à soutenir, à titre expérimental, un modèle innovant d'aide juridique de deuxième ligne holistique et multidisciplinaire, axé sur les justiciables se trouvant dans des situations sociales et juridiques complexes. Le but consiste à vérifier, dans des circonstances réelles, si un tel modèle est efficace et réalisable, en vue d'une éventuelle réforme structurelle du régime d'aide juridique de deuxième ligne.

A.19.2. L'ASBL « Casa legal » ajoute qu'il est faux que les justiciables qu'elle assiste paient moins que s'ils font appel à d'autres avocats. Quasiment tous ses clients satisfont en effet aux conditions de l'aide juridique de deuxième ligne gratuite. Contrairement à ce que fait valoir l'« Orde van Vlaamse balies », les clients de l'ASBL ne bénéficient pas d'un service plus étendu ou de meilleure qualité du fait que les avocats qui y travaillent recevraient tant une rémunération qu'un subside couvrant les frais de fonctionnement et d'investissement de leur cabinet. L'indemnité, visée à l'article 508/19 du Code judiciaire, des avocats qui fournissent des prestations dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne classique tend elle aussi à financer aussi bien leur rémunération personnelle que les frais relatifs à l'exercice de leurs activités. Il n'y a pas de double financement des prestations d'aide juridique de deuxième ligne fournies par les avocats actifs auprès de cette ASBL, étant donné que le bureau

d'aide juridique n'attribue pas à ces avocats des points qui leur permettraient de prétendre à une indemnité à charge de l'État.

Ensuite, selon l'ASBL « Casa legal », l'« Orde van Vlaamse balies » oublie que cette ASBL s'adresse exclusivement à une catégorie spécifique de justiciables, à savoir ceux qui se trouvent dans une situation sociale et juridique à ce point complexe qu'un accompagnement multidisciplinaire et coordonné s'impose. Par conséquent, le public cible du projet est clairement délimité par rapport aux autres justiciables qui peuvent prétendre à l'aide juridique de deuxième ligne gratuite. Les deux catégories de personnes ne sauraient être comparées entre elles. L'examen de la différence de traitement doit par conséquent être limité, d'une part, aux justiciables qui ont un besoin spécifique d'assistance holistique et qui font appel aux services de l'ASBL « Casa legal » et, d'autre part, aux justiciables qui, bien que leurs besoins soient les mêmes, ne font pas appel à ces services, pour des raisons pratiques.

A.19.3. Selon l'ASBL « Casa legal », la différence de traitement précitée repose sur un critère de distinction objectif et pertinent. Le législateur a pu prendre en compte la faisabilité pratique du projet pilote et la nécessité de pouvoir en évaluer les résultats. Cela justifie que le public cible du projet pilote soit clairement délimité. La limitation du public cible est en outre justifiée par les considérations budgétaires inhérentes à tout subside facultatif. Enfin, les dispositions attaquées n'ont pas d'effets disproportionnés pour les justiciables qui ne peuvent pas s'adresser à l'ASBL « Casa legal », par exemple en raison d'un conflit d'intérêts. Le subventionnement de cette ASBL a un caractère temporaire et expérimental. Les dispositions attaquées ne portent pas atteinte à la possibilité pour les autres justiciables de recourir au système existant d'aide juridique de deuxième ligne.

Quatrième branche

A.20.1. Le second moyen, en sa quatrième branche, dans les deux affaires est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution et avec l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

A.20.2. L'« Orde van Vlaamse balies » critique la différence de traitement entre avocats selon qu'ils travaillent pour l'ASBL « Casa legal » ou un autre cabinet d'avocats. Il relève qu'il n'y a pas de transparence quant à la manière concrète dont les prestations d'aide juridique de deuxième ligne effectuées par les avocats de l'ASBL sont indemnisées. Dans la mesure où ces avocats sont indemnisés conformément à l'article 508/19 du Code judiciaire, ils peuvent faire appel à l'encadrement offert par l'ASBL, de sorte qu'ils doivent réaliser nettement moins de frais que les autres avocats qui fournissent des prestations d'aide juridique de deuxième ligne. Dans la mesure où ils sont directement indemnisés par cette ASBL, ils sont également privilégiés par rapport aux autres avocats qui fournissent des prestations d'aide juridique de deuxième ligne. En effet, ces derniers doivent, dans la pratique, attendre longtemps avant de recevoir leurs indemnités. Ils sont aussi soumis à des contrôles stricts, alors qu'un contrôle de qualité comparable n'est pas prévu pour l'ASBL « Casa legal ». Il n'est pas raisonnablement justifié que le législateur crée ainsi un circuit parallèle d'indemnisation de prestations d'aide juridique de deuxième ligne. Le constat qu'elle doit satisfaire à certaines conditions pour recevoir le subside attaqué ne change rien à cette conclusion. En effet, ces conditions ne sont pas contenues dans la loi et leur définition dans les travaux préparatoires est particulièrement vague.

A.20.3. Ensuite, l'« Orde van Vlaamse balies » critique le fait que d'autres cabinets d'avocats ne peuvent pas prétendre au subside, même s'ils sont en mesure de démontrer qu'ils satisfont également aux conditions précitées. Le fait qu'il s'agit, selon le législateur, d'un projet pilote ne justifie pas que tous les autres cabinets d'avocats soient par avance exclus du subventionnement, ainsi qu'il ressort également de l'exposé relatif à la première branche du second moyen.

A.21.1. Selon le Conseil des ministres, le second moyen, en sa quatrième branche, n'est pas fondé. La différence de traitement critiquée est en effet inexistante, essentiellement pour les mêmes motifs que ceux exposés concernant la troisième branche du second moyen. Tant que le véritable régime de subventionnement n'est pas établi dans un arrêté royal, les avocats actifs auprès de l'ASBL « Casa legal » ne peuvent pas être indemnisés autrement que les autres avocats qui fournissent des prestations d'aide juridique de deuxième ligne.

A.21.2. En tout état de cause, selon le Conseil des ministres, la différence de traitement critiquée est raisonnablement justifiée. Celle-ci repose sur un critère objectif, à savoir la question de savoir si les avocats

travaillent ou non pour l'ASBL « Casa legal ». Pareil critère n'est pas arbitraire, vu qu'il s'agit du seul cabinet d'avocats belge à adopter une approche holistique de l'aide juridique octroyée aux personnes vulnérables.

Le Conseil des ministres expose ensuite qu'il n'est pas par définition contraire au principe d'égalité et de non-discrimination de ne subsidier qu'une seule organisation, ainsi qu'il ressort de l'arrêt n° 60/2003 du 14 mai 2003 (ECLI:BE:GHCC:2003:ARR.060). Par contre, il faut que le choix du bénéficiaire puisse être raisonnablement justifié, comme le confirme également l'arrêt n° 13/96, précité. À ce sujet, le législateur a constaté, sur la base d'un examen approfondi, que le système classique d'aide juridique de deuxième ligne, dans le cadre duquel les avocats sont indemnisés par prestation, ne suffit pas pour atteindre certaines personnes en situation psychosociale vulnérable. Le législateur souhaite rendre l'aide juridique de deuxième ligne plus accessible pour ces personnes et mieux l'aligner sur leurs besoins, en soutenant structurellement le modèle d'aide holistique développé par l'ASBL « Casa legal ». Il poursuit ainsi un but légitime. Pour atteindre cet objectif, il a choisi, à titre de projet pilote, de réserver le subside à l'ASBL précitée, étant donné qu'elle est le seul cabinet d'avocats offrant déjà un tel service juridique. Il aurait fallu beaucoup plus de temps et de moyens pour attribuer le projet pilote à un cabinet d'avocats qui, contrairement à l'ASBL « Casa legal », n'a pas encore l'expérience d'une forme holistique d'aide juridique de deuxième ligne. Par conséquent, la mesure attaquée est pertinente au regard de l'objectif poursuivi.

Selon le Conseil des ministres, les dispositions attaquées ne produisent, enfin, pas d'effets disproportionnés pour les autres avocats. En effet, leur manière de travailler diffère sensiblement de celle des avocats de l'ASBL « Casa legal ». Celle-ci vise un accompagnement global du justiciable, et ces activités ne sont pas limitées aux prestations qui peuvent être indemnisées dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne. Le cadre du personnel de cette ASBL est composé de manière multidisciplinaire; il comporte non seulement des avocats mais aussi des psychologues et des assistants sociaux. Tous ces éléments donnent lieu à une augmentation des frais de fonctionnement et justifient que le législateur ait prévu une forme alternative de financement pour l'ASBL « Casa legal ». Les dispositions attaquées ne tendent pas à rendre les activités de cette ASBL lucratives, mais uniquement à ce que cette ASBL demeure viable. Le subventionnement s'inscrit en outre dans le cadre d'un projet pilote, qui a un caractère temporaire. Le législateur a l'intention, après un certain temps et sur la base des expériences vécues, d'élaborer un cadre général autorisant d'autres cabinets d'avocats à offrir de tels services. Le Conseil des ministres ajoute que le régime de subventionnement contient suffisamment de garanties pour une utilisation efficace des montants perçus, ainsi qu'il ressort des arrêtés royaux des 12 septembre 2023, 9 juillet 2024 et 3 décembre 2025. Ces derniers prévoient de nombreuses conditions garantissant que les subsides ne soient pas utilisés à d'autres fins que le développement d'un modèle d'aide juridique holistique. À cet égard, par son arrêt n° 60/2003, précité, la Cour a jugé que l'autorité qui octroie des subventions peut s'attendre à ce que les activités pour lesquelles une aide financière est accordée soient effectivement exercées et répondent aux conditions de subventionnement. De surcroît, la limitation du projet pilote à un seul cabinet d'avocats est justifiée par les moyens financiers restreints dont dispose l'autorité publique.

Enfin, les dispositions attaquées ne portent pas atteinte à la liberté d'entreprendre des avocats qui ne travaillent pas pour l'ASBL « Casa legal », estime le Conseil des ministres. Ceux-ci offrent des services différents et plus lucratifs que ceux des avocats actifs auprès de cette ASBL. Par ailleurs, le législateur entend précisément permettre à l'avenir à d'autres cabinets d'avocats aussi de fournir une forme d'aide juridique holistique, si bien que les avocats disposeront de davantage de possibilités pour exercer leur profession.

A.22. L'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles et l'Ordre des barreaux francophones et germanophone estiment également que le second moyen, en sa quatrième branche, n'est pas fondé. La différence de traitement critiquée dans cette branche est inexistante dans la pratique. De nombreux avocats ne supportent pas personnellement les frais liés à l'exercice de leur profession, étant donné que ces frais sont pris en charge par leur cabinet. Il n'apparaît pas non plus que le subside attaqué soit versé plus rapidement que le sont les indemnités dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne classique. Par ailleurs, la situation des avocats travaillant pour l'ASBL « Casa legal » n'est pas comparable à celle des autres avocats qui fournissent des prestations d'aide juridique de deuxième ligne. En tout état de cause, la différence de traitement est raisonnablement justifiée, pour les mêmes motifs que ceux exposés concernant la troisième branche du second moyen. En ce que l'« Orde van Vlaamse balies », dans son mémoire en réponse dans l'affaire n° 8504, critique également la différence de traitement entre l'ASBL « Casa legal » et les autres cabinets d'avocats dans la mesure où ces derniers n'ont pas été associés à l'élaboration du projet pilote, il s'agit d'un moyen nouveau, qui est irrecevable.

A.23.1. L'ASBL « Casa legal » estime aussi que le second moyen, en sa quatrième branche, n'est pas fondé. Les avocats qui y travaillent ont le statut de travailleur salarié, à l'exception de quelques avocats stagiaires, qui sont indépendants. Ces derniers sont rémunérés forfaitairement conformément aux règles établies par l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles et ne bénéficient donc d'aucun avantage par rapport à d'autres avocats. Ils ne perçoivent pas d'indemnité dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne classique et ne sont donc pas en concurrence avec les autres avocats qui fournissent pareille aide. Il en va de même des avocats qui sont actifs comme travailleurs salariés auprès de l'ASBL « Casa legal ». L'« Orde van Vlaamse balies » ne démontre en outre pas concrètement que la rémunération des avocats qui travaillent dans cette ASBL est sensiblement supérieure à celle des avocats qui fournissent des prestations dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne classique. La critique de l'« Orde van Vlaamse balies » repose donc sur une prémisse erronée. En réalité, cette critique porte d'ailleurs sur l'exécution et l'application des dispositions attaquées, et en particulier sur le contrôle, dans la pratique, de l'affectation du subside.

A.23.2. L'ASBL « Casa legal » estime que la différence de traitement entre les catégories d'avocats précitées repose en tout cas sur un critère de distinction objectif et pertinent, essentiellement pour les mêmes motifs que ceux exposés concernant la troisième branche du second moyen. Les dispositions attaquées n'ont pas d'effets disproportionnés pour les autres avocats. L'ASBL « Casa legal » n'a elle-même aucune certitude quant à la continuité de ses activités, étant donné que son subventionnement ne trouve pas de fondement dans une loi organique, mais doit être inscrit annuellement au budget. Elle n'a pas davantage de certitude quant au montant du subside, qui n'est d'ailleurs versé qu'après la période sur laquelle il porte. Il n'est donc nullement question d'un avantage qui fausse de manière structurelle la concurrence entre les avocats.

L'ASBL « Casa legal » ajoute que le subventionnement porte uniquement sur les activités qui cadrent avec le projet pilote visé par le législateur. Des études ont démontré que le service multidisciplinaire offert par cette ASBL serait déficitaire s'il était indemnisé sur la base de la nomenclature existante en matière d'aide juridique de deuxième ligne. Il convient de relever par ailleurs que l'ASBL « Casa legal » ne poursuit pas de but de lucre et que les avocats qui y travaillent rencontrent des problèmes analogues à ceux des autres avocats qui fournissent des prestations d'aide juridique de deuxième ligne, en ce qui concerne notamment les paiements tardifs par l'autorité publique. Ensuite, les avocats actifs auprès de l'ASBL « Casa legal » sont eux aussi soumis à un contrôle exercé par le bureau d'aide juridique. En effet, ils ouvrent eux aussi pour chaque client un dossier sur la plateforme *ad hoc*, étant entendu que le bureau d'aide juridique n'attribue pas de points pour ce travail. Les activités de l'ASBL sont en outre contrôlées dans le cadre de l'octroi du subside attaqué. Elle doit également établir annuellement un rapport d'activités. Elle est donc en réalité soumise à un double contrôle.

A.23.3. Enfin, l'ASBL « Casa legal » fait valoir que la critique de l'« Orde van Vlaamse balies » est tardive, en ce qu'elle porte sur la différence de traitement entre cette ASBL et les autres cabinets d'avocats. Le choix de subsidier cette ASBL a déjà été opéré en 2023. Les dispositions attaquées portent uniquement sur la poursuite du projet pilote dont elle est chargée. La réglementation relative aux marchés publics n'est pas applicable à ce projet. Pour le surplus, l'ASBL « Casa legal » répète qu'il n'existe actuellement pas d'autres organisations qui seraient en mesure de mener à bien un tel projet.

- B -

Quant aux dispositions attaquées et à leur contexte

B.1. Le recours en annulation porte sur le subventionnement de l'ASBL « Casa legal » par l'autorité fédérale.

B.2.1. En vertu de l'article 16, alinéa 1er, de la loi de finances pour l'année budgétaire 2025 du 20 décembre 2024 (ci-après : la loi du 20 décembre 2024) et de l'article 2, alinéa 1er, de la loi du 25 mars 2025 « ouvrant des crédits provisoires pour les mois d'avril, mai et juin 2025 » (ci-après : la loi du 25 mars 2025), des crédits provisoires sont ouverts à concurrence des montants qui figurent dans les tableaux annexés à ces lois, respectivement pour les mois de janvier, février et mars, et pour les mois d'avril, mai et juin 2025. Ces crédits provisoires sont à valoir sur le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2025.

B.2.2. Les tableaux annexés aux lois des 20 décembre 2024 et 25 mars 2025 contiennent tous deux une allocation de base 33.00.20, dans la section 12 (« SPF Justice »), division organique 56 (« Juridictions ordinaires »), programme 1 (« Aide juridique »). Ces allocations de base prévoient un subside à l'ASBL « Casa legal », chaque fois à concurrence d'un montant de 275 000 euros.

Dans l'affaire n° 8504, la partie requérante demande l'annulation des deux allocations de base.

B.3.1. Le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2025 a été approuvé par la loi du 30 juin 2025 « contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2025 » (ci-après : la loi du 30 juin 2025).

L'article 2.12.3 de cette loi dispose :

« Dans les limites des allocations de base concernées, les subventions suivantes peuvent être accordées :

[...]

PROGRAMME 56/1 – AIDE JURIDIQUE

Subside à l'asbl Casa legal

[...] ».

Le tableau 1, annexé à cette loi, contient une allocation de base 33.00.20, dans la section 12 (« SPF Justice »), division organique 56 (« Juridictions ordinaires »), programme 1 (« Aide

juridique »). Cette allocation de base prévoit un subside à l'ASBL « Casa legal » d'un montant de 1 099 000 euros.

Dans l'affaire n° 8574, la partie requérante demande l'annulation de l'article 2.12.3 précité et de l'allocation de base précitée.

B.3.2. La justification du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2025 mentionne :

« Le subside à l'ASBL ' Casa Legal ' sert de projet pilote tel que décrit dans l'accord de gouvernement. Le but du subside est de :

- élaborer un modèle alternatif et holistique d'aide juridique qui répond aux besoins de justiciables francophones et néerlandophones confrontés à des situations socio-juridiques complexes ne bénéficiant pas d'accès effectif à la justice;

- élaborer et apporter une prise en charge holistique spécifique adaptée pour les victimes de violences intrafamiliales et sexuelles en faisant intervenir des avocats et des intervenants psycho-sociaux;

- élaborer une définition du modèle standard des cabinets holistiques en vue de sa duplication et de sa pérennisation en Belgique;

- faire connaître et faire expérimenter les Modes Alternatifs de Résolution des Conflits (MARC) à une partie de la population » (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, DOC 56-0855/005, p. 81).

B.4.1. Des subsides analogues à l'ASBL « Casa legal » ont été inscrits dans les budgets généraux des dépenses pour les années budgétaires 2023 (à concurrence de 367 000 euros) et 2024 (à concurrence de 1 099 000 euros) par les lois, non attaquées, des 26 décembre 2022 « contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2023 » et 22 décembre 2023 « contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2024 ». Les travaux préparatoires de cette dernière loi contiennent une justification identique à celle mentionnée en B.3.2 (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3648/005, p. 87).

B.4.2. Les subsides pour les années budgétaires 2023, 2024 et 2025 ont été alloués à l'ASBL « Casa legal » respectivement par les arrêtés royaux du 12 septembre 2023 « octroyant une subvention facultative de 367.000,00 euros à l'asbl ' Casa legal ' pour l'année budgétaire 2023 », du 9 juillet 2024 « octroyant une subvention facultative de

1.099.000,00 euros à l'asbl 'Casa legal' pour l'année budgétaire 2024 » et du 3 décembre 2025 « octroyant une subvention facultative de 1.099.000,00 euros à l'asbl 'Casa legal' pour l'année budgétaire 2025 ».

B.4.3. Le ministre de la Justice a déclaré, en réponse à une question parlementaire relative aux subventions pour les années budgétaires 2023 et 2024 :

« Ce projet pilote important trouve son origine dans l'accord de gouvernement, où nous avons convenu d'évaluer les possibilités d'améliorer l'accès et la qualité de l'aide juridique offerte aux publics vulnérables qui font face à une multitude de problèmes juridiques et sociaux. Nous avons suggéré que des projets pilotes proposant une approche multidisciplinaire pourraient offrir une réponse à cette problématique.

Or, il se trouve qu'un tel projet pilote existe : le cabinet d'avocats holistique. L'ASBL 'Casa legal' est une maison socio-juridique qui rassemble avocats et membres d'autres disciplines afin d'améliorer la défense et le soutien des justiciables. C'est la première association du genre en Belgique, active depuis quelques années déjà et reconnue dans le domaine public. C'est pour cela que le projet pilote a été entamé avec cette ASBL.

[...]

Il n'est pas exact que le projet entraîne une inégalité de traitement entre avocats en ce qui concerne les prestations relatives à l'aide juridique de deuxième ligne. En effet, il peut exister une différence, pour autant qu'elle soit motivée. La différence dans les systèmes d'indemnisation est une conséquence logique des objectifs et du fonctionnement spécifiques du projet pilote. De même, les missions des avocats coordinateurs dans le cadre du projet pilote diffèrent de celles des avocats qui fournissent des prestations dans le système actuel d'aide juridique de deuxième ligne. Ce sont deux situations différentes et peu comparables. Il s'agit d'un subside temporaire pour un projet bien délimité, et il est important de faire cette distinction, afin de permettre l'innovation sans toucher, à ce stade d'étude et de projet pilote, au système de l'aide juridique de deuxième ligne.

Il va de soi que les avocats coordinateurs qui collaborent au projet pilote ne sont pas rémunérés dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne. Il nous a été signalé que l'« Orde van Vlaamse Balies » envisage une approche holistique à l'échelon des ordres, mais aucune proposition concrète n'a encore été formulée.

Enfin, aucun autre projet de subvention comparable n'est en cours ou prévu » (*Ann.*, Chambre, 2024-2025, 27 novembre 2024, CRIV 56 COM 047, pp. 27-28, traduction libre).

Quant à la recevabilité des recours

B.5.1. Selon le Conseil des ministres, le recours en annulation dans l'affaire n° 8504 est devenu sans objet par suite de l'approbation, par la loi du 30 juin 2025, du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2025. Il se réfère à l'article 58 de la loi du 22 mai 2003 « portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral », qui dispose que « la publication du budget général des dépenses au *Moniteur belge* rend caduques les lois ouvrant des crédits provisoires ».

B.5.2. La loi du 30 juin 2025 n'a pas abrogé les lois des 20 décembre 2024 et 25 mars 2025. Les allocations de base prévues par ces dernières lois n'ont donc pas disparu de l'ordonnancement juridique, comme le soutient le Conseil des ministres. La circonstance que ces allocations de base portent sur des crédits provisoires n'y change rien.

B.6.1. Le Conseil des ministres ajoute que la partie requérante ne justifie pas d'un intérêt aux recours en annulation.

B.6.2. Les Ordres des barreaux, comme la partie requérante, sont des groupements professionnels de droit public qui ont été institués par la loi et qui regroupent obligatoirement tous ceux qui exercent la profession d'avocat.

Les Ordres des barreaux ne peuvent agir en justice, sauf dans les cas où ils défendent leur intérêt personnel, que dans le cadre de la mission que le législateur leur a confiée. Ainsi donc, ils peuvent en premier lieu agir en justice lorsqu'ils défendent les intérêts professionnels de leurs membres ou lorsque l'exercice de la profession d'avocat est en cause. Selon l'article 495, alinéa 2, du Code judiciaire, les Ordres peuvent également prendre des initiatives et des mesures « utiles [...] pour la défense des intérêts de l'avocat et du justiciable ». De surcroît, en vertu de l'alinéa 1er de cette disposition, les Ordres sont compétents pour l'aide juridique.

B.6.3. Ainsi qu'il ressort également des travaux préparatoires mentionnés en B.3.2 et B.4.3, les subsides prévus par les dispositions attaquées visent notamment à développer une

forme alternative d'aide juridique, au profit d'une catégorie spécifique de justiciables. Le bénéficiaire de ces subsides est une personne morale privée, l'ASBL « Casa legal », qui occupe elle-même plusieurs avocats. La partie requérante fait notamment valoir qu'un tel régime de subventionnement affecte défavorablement tant les avocats que les justiciables du fait que seuls quelques-uns parmi eux bénéficient de ces avantages. La circonstance que, comme l'allègue le Conseil des ministres, les dispositions attaquées n'ont aucune incidence directe sur le financement de l'aide juridique de deuxième ligne organisée par les bureaux d'aide juridique n'empêche pas que leur annulation puisse amener le législateur à réexaminer l'ensemble du régime de subventionnement. Le cas échéant, il pourrait choisir de réaliser autrement l'objectif précité, par exemple par une collaboration avec la partie requérante ou par une autre forme de subventionnement des avocats. Par conséquent, la partie requérante justifie d'un intérêt à demander l'annulation des dispositions attaquées.

B.7. Pour le surplus et contrairement à ce que fait valoir le Conseil des ministres, il n'est pas pertinent, pour apprécier la recevabilité du recours, qu'une intervention du pouvoir exécutif soit encore requise pour que les subsides puissent être effectivement octroyés.

Les lois des 20 décembre 2024, 25 mars 2025 et 30 juin 2025 fixent en effet, par voie de crédits provisoires ou non, le montant maximum qui peut être dépensé par article budgétaire au cours d'une période déterminée et habilite l'organe exécutif à effectuer ces dépenses.

En accordant une telle habilitation, le législateur doit respecter notamment les règles répartitrices de compétences établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci ainsi que le principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution, dont la partie requérante invoque la violation.

B.8. Les exceptions soulevées par le Conseil des ministres sont rejetées. Les recours en annulation sont recevables.

Quant à la recevabilité des interventions

B.9. L'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle dispose :

« Lorsque la Cour constitutionnelle statue sur les recours en annulation visés à l'article 1er, toute personne justifiant d'un intérêt peut adresser ses observations dans un mémoire à la Cour dans les trente jours de la publication prescrite par l'article 74. Elle est, de ce fait, réputée partie au litige ».

Justifie d'un intérêt au sens de cette disposition, la personne qui montre que sa situation peut être directement affectée par l'arrêt que la Cour est appelée à rendre à propos du recours en annulation.

B.10. L'ASBL « Casa legal » souhaite intervenir dans les affaires n^{os} 8504 et 8574.

En tant que bénéficiaire des subsides prévus par les dispositions attaquées, elle dispose d'un intérêt à son intervention.

B.11.1. L'Ordre des barreaux francophones et germanophone et l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles souhaitent également intervenir dans les deux affaires.

B.11.2. Eu égard à ce qui est dit en B.6.2 et B.6.3, l'Ordre des barreaux francophones et germanophone justifie d'un intérêt à son intervention.

B.11.3. À l'appui de son intérêt, l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles invoque l'article 455 du Code judiciaire. En vertu de cette disposition, le conseil de chaque ordre d'avocats a notamment pour mission de maintenir les principes de dignité, de probité et de délicatesse qui constituent la base de la profession d'avocat et doivent garantir un exercice adéquat de celle-ci.

Ensuite, le Conseil de l'Ordre des avocats établit, au sein de chaque barreau, un bureau d'aide juridique selon les modalités et les conditions qu'il détermine (article 508/7 du Code

judiciaire). L'Ordre contrôle l'effectivité et la qualité des prestations effectuées par les avocats au titre de l'aide juridique de deuxième ligne (article 508/8 du même Code).

L'ASBL « Casa legal » est établie dans l'arrondissement judiciaire de Bruxelles. L'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles fait valoir qu'il a soutenu dès le début les activités de cette ASBL, qu'il considère comme un complément utile à l'aide juridique de deuxième ligne classique et comme une manière innovante d'exercer la profession d'avocat. Il fait également valoir que les fondateurs de cette ASBL sont inscrits auprès de lui en tant qu'avocats et que les dossiers traités par cette ASBL sont contrôlés par le bureau d'aide juridique qu'il a institué.

L'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles démontre ainsi qu'il justifie d'un intérêt suffisamment direct à ce que l'ASBL « Casa legal » conserve son subside. Cet Ordre dispose dès lors d'un intérêt à son intervention.

B.12. L'ASBL « CAP – CAW Family », l'ASBL « Le petit vélo jaune », Fabian Colle, l'ASBL « Woman'Dō », l'ASBL « Groupe pour l'Abolition des Mutilations Sexuelles féminines-Belgique », l'ASBL « Ulysse », l'ASBL « Alias », l'ASBL « Pigment », l'ASBL « Service Social des Solidarités », l'ASBL « Solidarité Étudiants du Monde » et l'ASBL « FAIRWORK Belgium » souhaitent intervenir dans l'affaire n° 8504.

J.-P. T. souhaite intervenir dans l'affaire n° 8574.

Étant donné que ces parties intervenantes se limitent à un renvoi aux points de vue respectivement de l'ASBL « Casa legal » et du Conseil des ministres, il n'y a pas lieu d'examiner la recevabilité de leur intervention.

Quant au fond

En ce qui concerne le premier moyen

B.13. Le premier moyen dans les affaires n^{os} 8504 et 8574 est pris de la violation de l'article 128, § 1er, de la Constitution et de l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après : la loi spéciale du 8 août 1980). Selon la partie requérante, les dispositions attaquées portent atteinte aux compétences des communautés en matière d'aide aux personnes, plus précisément en ce qui concerne la politique relative à l'aide sociale et à l'aide juridique de première ligne.

B.14.1. L'article 128, § 1er, de la Constitution dispose :

« Les Parlements de la Communauté française et de la Communauté flamande règlent par décret, chacun en ce qui le concerne, les matières personnalisables, de même qu'en ces matières, la coopération entre les communautés et la coopération internationale, y compris la conclusion de traités.

Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, arrête ces matières personnalisables, ainsi que les formes de coopération et les modalités de conclusion de traités ».

B.14.2. L'article 5, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 fixe les matières personnalisables visées à l'article 128, § 1er, de la Constitution.

B.15.1. En vertu de l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, les communautés sont compétentes en ce qui concerne la politique d'aide sociale, en ce compris les règles organiques relatives aux centres publics d'aide sociale, sous réserve des exceptions limitativement énumérées par la même disposition.

B.15.2. La politique dont il est question dans cette disposition vise spécifiquement à fournir une assistance aux personnes qui se trouvent dans le besoin. La nature et l'origine du besoin ne jouent en principe aucun rôle pour cet aspect de l'aide aux personnes. L'aide que les communautés peuvent prévoir en vertu de cette disposition n'est donc pas limitée aux diverses

catégories de personnes mentionnées dans les autres subdivisions de l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980, ni à l'octroi d'une aide non différenciée.

B.16.1. Par ailleurs, en vertu de l'article 5, § 1er, II, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980, les communautés sont compétentes pour l'aide juridique de première ligne. Cette compétence leur a été transférée par la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État (ci-après : la loi spéciale du 6 janvier 2014).

B.16.2. Selon les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014, « par aide juridique de première ligne, il faut entendre ' l'aide juridique accordée sous la forme de renseignements pratiques, d'information juridique, d'un premier avis juridique ou d'un renvoi vers une instance ou une organisation spécialisées ' (article 508/1 du Code judiciaire) organisée par les commissions d'aide juridique ou par des organisations d'aide juridique agréées » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 65).

B.16.3. Toujours selon ces travaux préparatoires, « l'État fédéral restera toutefois compétent pour ce qui concerne l'aide juridique de deuxième ligne » (*ibid.*, p. 66).

L'article 508/1 du Code judiciaire contient, outre la définition précitée de la notion d'« aide juridique de première ligne » (1°), également une définition de la notion d'« aide juridique de deuxième ligne ». Il s'agit de « l'aide juridique accordée à une personne physique sous la forme d'un avis juridique circonstancié ou l'assistance juridique dans le cadre ou non d'une procédure ou l'assistance dans le cadre d'un procès y compris la représentation au sens de l'article 728 » (2°).

B.17. Le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées.

B.18. Les pouvoirs dont sont investis l'État fédéral, les communautés ou les régions, pour effectuer des dépenses dans le cadre de leur politique publique ou sous la forme de subventions octroyées à des institutions de droit public ou de droit privé, sont subordonnés à la compétence

matérielle à laquelle ces moyens financiers sont affectés, sous la réserve des exceptions éventuellement prévues par la Constitution ou la loi spéciale du 8 août 1980. De même, le financement d'une politique relève de l'acte de « régler » la matière dont elle relève. Une autorité ne peut affecter des moyens financiers à des projets qui ne relèvent pas de ses compétences.

B.19. Il ne peut être exigé du législateur qu'il rappelle expressément, dans chaque disposition, les règles répartitrices de compétences que les autorités d'exécution sont, autant que lui-même, censées respecter; il faut donc, même en cas de silence de la loi sur ce point, présumer que le législateur se conforme auxdites règles répartitrices. Cette présomption n'est toutefois pas irréfragable. Elle peut être renversée par la réalité.

B.20. Les dispositions attaquées prévoient des subsides à l'ASBL « Casa legal ». En vertu de ses statuts, cette ASBL est une « maison socio-juridique réunissant des avocat.e.s. et assistant.e.s. sociaux.ales, mais aussi à terme des psychologues, et d'autres disciplines en vue d'améliorer la défense et l'accompagnement des justiciables et *in fine* leur accès à la justice. [Elle] s'inscrit dans une volonté de participer à un changement positif en proposant une nouvelle manière d'exercer le métier d'avocat avec une approche pluridisciplinaire ».

B.21.1. Les lois des 20 décembre 2024 et 25 mars 2025 ne précisent pas à quelles fins l'ASBL « Casa legal » doit utiliser les subsides prévus par les dispositions attaquées. Les travaux préparatoires de ces lois n'en disent pas davantage.

B.21.2. Les justifications des budgets des dépenses pour les années budgétaires 2024 et 2025 contiennent en revanche une énumération des objectifs des subsides fédéraux à l'ASBL précitée (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3648/005, p. 87; 2024-2025, DOC 56-0855/005, p. 81). Ces objectifs, mentionnés en B.3.2, sont formulés de manière telle qu'ils ne sont pas nécessairement limités à l'aide juridique de deuxième ligne, qui ressortit à la compétence résiduelle de l'autorité fédérale. Ils peuvent également porter sur des matières qui relèvent des compétences attribuées aux communautés en matière d'aide sociale et d'aide juridique de première ligne.

B.21.3. Selon le Conseil des ministres, l'objet réel des dispositions attaquées est toutefois le financement du développement d'une alternative à l'aide juridique de deuxième ligne existante, telle qu'elle est organisée par les bureaux d'aide juridique institués auprès de chaque barreau, conformément aux dispositions applicables du Code judiciaire. Cette alternative prône un accompagnement multidisciplinaire et coordonné du justiciable, dans le cadre duquel l'avocat coopère avec des intervenants d'autres disciplines, tels des assistants sociaux ou des psychologues.

B.21.4. Les dispositions attaquées doivent dès lors être interprétées en ce sens qu'elles autorisent uniquement le subventionnement d'activités qui portent sur l'aide juridique de deuxième ligne, c'est-à-dire l'aide juridique accordée à une personne physique sous la forme d'un avis juridique circonstancié, l'assistance juridique dans le cadre ou non d'une procédure ou l'assistance dans le cadre d'un procès y compris la représentation en justice. Dans cette interprétation, les dispositions attaquées ne portent pas atteinte aux compétences des communautés relatives à la politique en matière d'aide sociale et d'aide juridique de première ligne.

L'interprétation précitée n'exclut par ailleurs pas que les subsides fédéraux soient affectés au financement de frais de personnel ou de fonctionnement qui ne portent pas sur le service fourni par les avocats en tant que tel, en particulier au financement des frais afférents à d'autres catégories d'aide, comme l'aide sociale ou psychologique, mais seulement dans la mesure où les activités ainsi financées sont liées ou contribuent à la défense des intérêts juridiques du justiciable dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne. En revanche, ces subsides ne pourraient tendre au financement direct d'activités d'assistance à des personnes vulnérables en général, sans qu'existe un point de rattachement avec une forme quelconque d'aide juridique de deuxième ligne, ou au financement d'activités d'aide juridique de première ligne. Il ressort par ailleurs des mémoires de l'ASBL « Casa legal » qu'elle perçoit également un subside de la Commission communautaire française en vue de financer les frais de personnel d'un juriste fournissant des services d'aide juridique de première ligne.

B.21.5. Enfin, en ce que les dispositions attaquées, ainsi qu'il ressort de ce qui est dit en B.3.2, visent également à familiariser le public cible de l'ASBL bénéficiaire avec des formes alternatives de résolution de litiges, le législateur n'a pas davantage excédé ses compétences.

Dans le Code judiciaire, il a réglé diverses formes alternatives de résolution de litiges, comme la médiation (article 1723/1 à 1737) et les négociations collaboratives (articles 1738 à 1747). Il peut, en vertu de sa compétence résiduelle, prendre des mesures qui incitent les parties et leurs avocats à faire usage de telles formes alternatives de résolution de litiges et qui augmentent la notoriété de celles-ci auprès de la population.

B.22. Pour le surplus, il appartient au Roi de faire usage, sous le contrôle du juge compétent, des habilitations qui Lui ont été conférées par les lois des 20 décembre 2024, 25 mars 2025 et 30 juin 2025, en fixant notamment les conditions d’octroi des subsides prévus par ces lois, d’une manière qui garantit le respect des règles répartissant les compétences entre l’autorité fédérale et les communautés.

B.23. Sous réserve de ce qui est dit en B.21.4, le premier moyen n’est pas fondé.

En ce qui concerne le second moyen

Deuxième branche

B.24. Le second moyen dans les affaires n^{os} 8504 et 8574, en sa deuxième branche, est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 107 et 108, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (ci-après : le TFUE). Selon la partie requérante, les dispositions attaquées prévoient une forme d’aide d’État, qui n’a pas été notifiée au préalable à la Commission européenne.

B.25. Les articles 10 et 11 de la Constitution ont une portée générale. Ils interdisent toute discrimination, quelle qu’en soit l’origine : les règles constitutionnelles de l’égalité et de la non-discrimination sont applicables à l’égard de tous les droits et de toutes les libertés, en ce compris ceux résultant des conventions internationales liant la Belgique.

B.26.1. L'article 107, paragraphe 1, du TFUE dispose :

« Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ».

L'article 108, paragraphe 3, du TFUE dispose :

« La Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Si elle estime qu'un projet n'est pas compatible avec le marché intérieur, aux termes de l'article 107, elle ouvre sans délai la procédure prévue au paragraphe précédent. L'État membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale ».

B.26.2. Les articles 107 et 108, précités, du TFUE exposent les règles qui doivent être suivies lorsque des aides d'État sont octroyées. Le respect de ces règles garantit qu'aucune mesure ne fausse ou ne menace de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions. Dans son examen de la compatibilité des dispositions attaquées avec les articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour peut dès lors être amenée à examiner s'il est porté une atteinte discriminatoire à cette garantie.

Si la question de la compatibilité d'une aide avec le marché intérieur relève d'une mission attribuée en propre à la Commission européenne, sous le contrôle du Tribunal et de la Cour de justice de l'Union européenne, de telle sorte que la Cour n'est pas compétente pour en connaître, il en va différemment du point de savoir si la disposition attaquée doit être considérée comme contraire à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE au motif qu'elle constitue la mise en œuvre d'une aide d'État qui n'a pas été notifiée auparavant à la Commission européenne (à ce propos, voy. CJUE, 18 juillet 2013, C-6/12, *P Oy*, ECLI:EU:C:2013:525, point 38).

B.26.3. La Cour doit vérifier si les subsides prévus par les dispositions attaquées doivent être qualifiés d'aide d'État nouvelle, et, dans l'affirmative, si ceux-ci devaient être notifiés à la Commission.

B.27.1. L'article 107, paragraphe 1, du TFUE prohibe, en principe, les aides accordées aux entreprises par les États, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres.

B.27.2. Pour qu'une mesure puisse être qualifiée d'aide d'État, quatre conditions cumulatives doivent être remplies, à savoir « premièrement, il doit s'agir d'une intervention de l'État ou au moyen de ressources d'État. Deuxièmement, cette intervention doit être susceptible d'affecter les échanges entre États membres. Troisièmement, elle doit accorder un avantage à son bénéficiaire. Quatrièmement, elle doit fausser ou menacer de fausser la concurrence » (CJUE, 10 juin 2010, C-140/09, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA*, ECLI:EU:C:2010:335, point 31).

B.28.1. En ce qui concerne la condition relative à l'affectation des échanges entre États membres, il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice qu'« il y a lieu non pas d'établir une incidence réelle de l'aide en cause sur les échanges entre les États membres et une distorsion effective de la concurrence, mais seulement d'examiner si cette aide est susceptible d'affecter ces échanges et de fausser la concurrence » (CJUE, 19 décembre 2019, C-385/18, *Arriva Italia Srl e.a.*, ECLI:EU:C:2019:1121, point 42). À cet égard, « il n'est pas nécessaire que les entreprises bénéficiaires participent elles-mêmes aux échanges entre États membres. En effet, lorsqu'un État membre octroie une aide à des entreprises, l'activité intérieure peut s'en trouver maintenue ou augmentée, avec cette conséquence que les chances des entreprises établies dans d'autres États membres de pénétrer le marché de cet État membre en sont diminuées » (*ibid.*, point 43). Spécifiquement en ce qui concerne les services de transport, la Cour de justice a jugé que l'examen de la condition précitée ne dépend ni « de la nature locale ou régionale » des services fournis, ni de « l'importance du domaine d'activité concerné » (*ibid.*, point 44; voy. également CJCE, 24 juillet 2003, C-280/00, *Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg*, ECLI:EU:C:2003:415, point 82; CJUE, 14 janvier 2015, C-518/13, *Eventech Ltd c. Parking Adjudicator*, ECLI:EU:C:2015:9, point 69; 20 novembre 2025, C-401/24, *Staten genom Sjöfartsverket c. Stockholms Hamn AB*, ECLI:EU:C:2025:902, point 47).

B.28.2. Selon la communication n° 2016/C 262/01 de la Commission européenne du 19 juillet 2016 « relative à la notion d’« aide d’État » visée à l’article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne » (ci-après : la communication relative à la notion d’aide d’État), « l’importance relativement faible d’une aide ou la taille relativement modeste de l’entreprise bénéficiaire n’excluent pas, *a priori*, l’éventualité que les échanges entre États membres soient affectés. Une subvention publique octroyée à une entreprise qui ne fournit que des services locaux ou régionaux et ne fournit aucun service en dehors de son État d’origine peut affecter les échanges entre États membres lorsque des entreprises d’autres États membres pourraient fournir de tels services (également au moyen du droit d’établissement) et lorsque cette possibilité n’est pas purement hypothétique. [...] Cela est toutefois moins susceptible de se produire lorsque l’étendue de l’activité économique est très réduite, ce que peut, par exemple, indiquer un chiffre d’affaires très faible » (point 192; voy. également Tribunal, 14 mai 2019, T-728/17, *Marinvest d.o.o. et Porting d.o.o.*, ECLI:EU:T:2019:325, point 82).

B.28.3. Toujours selon la communication relative à la notion d’aide d’État, la Commission a, « dans plusieurs décisions [...], compte tenu des faits d’espèce propres à chaque affaire, considéré que la mesure ne produisait ses effets qu’à un échelon purement local et n’affectait donc pas les échanges entre États membres. Dans de tels cas, la Commission a estimé, en particulier, que le bénéficiaire fournissait des biens ou des services à une zone limitée d’un État membre et était peu susceptible d’attirer des clients d’autres États membres, et que l’on ne pouvait pas prévoir que la mesure aurait un effet plus que marginal sur les conditions d’investissement ou d’établissement transfrontières » (point 196; voy. également Tribunal, 14 mai 2019, T-728/17, précité, points 95 à 101).

B.28.4. À cet égard, par son arrêt du 19 octobre 2022 en cause de *Ighoga Region 10 e.a.* (T-582/20, ECLI:EU:T:2022:648), le Tribunal a rejeté un grief dirigé contre l’analyse faite par la Commission, dans une affaire concernant la construction d’un centre de congrès, de la condition relative à l’affectation des échanges entre États membres, en vertu des considérations suivantes :

« 164. Les requérantes soutiennent que la Commission a fondé son analyse de l’affectation des échanges sur une prémisse erronée en considérant qu’une aide qui n’aurait qu’un effet marginal, local ou régional ne saurait, pour ce motif, avoir d’incidence sur les échanges entre États membres.

[...]

168. Il convient, toutefois, de constater que l'argumentation des requérantes repose sur des prémisses erronées. En effet, la Commission n'a pas considéré, contrairement à ce que les requérantes prétendent, que la circonstance que le bénéficiaire des mesures d'aides alléguées exerçait son activité au niveau local aurait eu pour conséquence que ces aides n'auraient pas été susceptibles d'affecter les échanges entre États membres.

169. Ainsi qu'il a été rappelé aux points 143 et 144 ci-dessus, la Commission a estimé, après un examen circonstancié des données de l'espèce, que les mesures contestées n'avaient qu'une portée locale et régionale et que leur effet sur les investissements transfrontaliers et l'établissement d'entreprises ne pouvait être que marginal, de sorte que les mesures en cause n'étaient pas, selon elle, susceptibles d'affecter les échanges entre États membres.

170. La Commission a ainsi conclu, comme il a été rappelé au point 150 ci-dessus, que les activités susceptibles d'être organisées au centre des congrès n'étaient pas à même d'attirer des clients d'autres États membres et que, en conséquence, les mesures contestées ne pouvaient raisonnablement avoir, le cas échéant, qu'une incidence tout au plus marginale sur les investissements transfrontaliers et l'établissement d'entreprises.

171. La Commission a donc procédé à l'examen de l'affectation sur le commerce entre États membres que les mesures contestées, nonobstant leur caractère local, étaient susceptibles d'entraîner et n'a pas écarté d'emblée l'existence d'un tel effet au motif que de telles mesures auraient eu une portée seulement locale ».

B.29.1. Les dispositions attaquées concernent essentiellement le subventionnement, à titre expérimental, d'une forme spécifique d'aide juridique de deuxième ligne, qui fait appel, non seulement à des avocats, mais aussi à des intervenants d'autres disciplines, au profit de certains justiciables qui font face à divers problèmes juridiques et sociaux.

B.29.2. Ainsi, le public cible du service subsidié se compose de personnes physiques qui se trouvent dans une situation vulnérable et qui, en principe, si elles peuvent prétendre à une aide juridique de deuxième ligne entièrement ou partiellement gratuite, disposent de moyens de subsistance limités. Ainsi qu'il ressort également des rapports d'activités de l'ASBL bénéficiaire, les matières pour lesquelles les intéressés demandent une aide portent dans la plupart des cas sur des branches du droit dont les règles applicables sont susceptibles de différer substantiellement entre les États membres de l'Union européenne, comme le droit des personnes et de la famille, le droit des étrangers et le droit pénal. Les éventuelles procédures y relatives seront en principe traitées par les autorités ou juridictions belges. Il ressort également

des rapports d'activités précités que l'envergure du projet subsidié est limitée. Enfin, il peut être admis que la forme d'aide juridique de deuxième ligne visée exige un contact régulier et personnel avec le justiciable.

Compte tenu de ces éléments, les subsides prévus par les dispositions attaquées ne sont pas susceptibles d'attirer des clients d'autres États membres, ou ne le sont que dans une mesure négligeable.

B.29.3. En outre, ces subsides ne peuvent raisonnablement avoir qu'un effet marginal sur les conditions en vue des investissements transfrontaliers ou de l'établissement transfrontalier. Il n'apparaît pas que des avocats ou cabinets d'avocats d'autres États membres souhaiteraient investir ou s'établir en Belgique dans le but principal de pouvoir fournir au public cible précité des prestations d'aide juridique de deuxième ligne. Par ailleurs, les dispositions attaquées ne portent pas atteinte au régime existant en matière d'aide juridique de deuxième ligne, contenu dans les articles 508/7 et suivants du Code judiciaire, en ce compris les conditions auxquelles les avocats peuvent être indemnisés par l'État pour leurs prestations. Elles ne limitent nullement la possibilité pour les ressortissants d'un autre État membre de se faire inscrire comme avocat en Belgique, aux conditions visées à l'article 428*bis* du Code judiciaire, et d'y accomplir ensuite des prestations dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne.

B.29.4. Il résulte de ce qui précède que les subsides prévus par les dispositions attaquées ne sauraient affecter les échanges entre États membres, de sorte qu'il n'est pas satisfait à l'une des conditions cumulatives mentionnées en B.27.2. Partant, ces dispositions n'instituent pas d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, de sorte qu'il n'y avait pas lieu de les notifier à la Commission par application de l'article 108, paragraphe 3, du même Traité.

B.30.1. La partie requérante et l'Ordre des barreaux francophones et germanophone demandent de poser plusieurs questions préjudicielles à la Cour de justice en ce qui concerne l'interprétation, notamment, des articles 107 et 108 du TFUE.

B.30.2. Lorsqu'une question d'interprétation du droit de l'Union européenne est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours en vertu du droit national, cette juridiction est tenue de poser la question à la Cour de justice, conformément à l'article 267, troisième alinéa, du TFUE.

Ce renvoi n'est toutefois pas nécessaire lorsque cette juridiction a constaté que la question soulevée n'est pas pertinente, que la disposition du droit de l'Union en cause a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour ou que l'interprétation correcte du droit de l'Union s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable (CJCE, 6 octobre 1982, C-283/81, *CILFIT*, ECLI:EU:C:1982:335, point 21; CJUE, grande chambre, 6 octobre 2021, C-561/19, *Consorzio Italian Management et Catania Multiservizi SpA*, ECLI:EU:C:2021:799, point 33). À la lumière de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ces motifs doivent ressortir à suffisance de la motivation de l'arrêt par lequel la juridiction refuse de poser la question préjudicielle (CJUE, grande chambre, 6 octobre 2021, C-561/19, précité, point 51).

L'exception du défaut de pertinence a pour effet que la juridiction nationale n'est pas tenue de poser une question lorsque « la question n'est pas pertinente, c'est-à-dire dans les cas où la réponse à cette question, quelle qu'elle soit, ne pourrait avoir aucune influence sur la solution du litige » (CJUE, 15 mars 2017, C-3/16, *Aquino*, ECLI:EU:C:2017:209, point 43; grande chambre, 6 octobre 2021, C-561/19, précité, point 34).

L'exception selon laquelle l'interprétation correcte du droit de l'Union s'impose avec évidence implique que la juridiction nationale doit être convaincue que la même évidence s'imposerait également aux autres juridictions de dernier ressort des autres États membres et à la Cour de justice. Elle doit à cet égard tenir compte des caractéristiques propres au droit de l'Union, des difficultés particulières que présente l'interprétation de ce dernier et du risque de divergences de jurisprudence au sein de l'Union. Elle doit également tenir compte des différences entre les versions linguistiques de la disposition concernée dont elle a connaissance, notamment lorsque ces divergences sont exposées par les parties et sont avérées. Enfin, elle doit également avoir égard à la terminologie propre à l'Union et aux notions autonomes dans le droit de l'Union, ainsi qu'au contexte de la disposition applicable à la lumière de l'ensemble des dispositions du droit de l'Union, de ses finalités et de l'état de son évolution à la date à

laquelle l'application de la disposition en cause doit être faite (CJUE, grande chambre, 6 octobre 2021, C-561/19, précité, points 40-46).

Pour le surplus, une juridiction nationale statuant en dernier ressort peut s'abstenir de soumettre une question préjudicielle à la Cour « pour des motifs d'irrecevabilité propres à la procédure devant cette juridiction, sous réserve du respect des principes d'équivalence et d'effectivité » (CJCE, 14 décembre 1995, C-430/93 et C-431/93, *Van Schijndel et Van Veen*, ECLI:EU:C:1995:441, point 17; CJUE, 15 mars 2017, C-3/16, précité, point 56; grande chambre, 6 octobre 2021, C-561/19, précité, point 61).

B.30.3. En ce que les questions préjudicielles proposées portent sur la condition relative à l'affectation des échanges entre États membres, l'interprétation correcte du droit de l'Union ne laisse place, eu égard à ce qui est dit en B.28.1 à B.29.4, à aucun doute raisonnable. En ce que ces questions portent sur les autres conditions mentionnées en B.27.2 ou sur une dispense éventuelle de l'obligation de notification d'une aide auprès de la Commission, ces questions, compte tenu du caractère cumulatif des conditions précitées, ne sont pas pertinentes.

B.30.4. Par conséquent, il n'y a pas lieu de poser à la Cour de justice les questions préjudicielles suggérées par la partie requérante et l'Ordre des barreaux francophones et germanophone.

B.31. Le second moyen, en sa deuxième branche, n'est pas fondé.

Première et quatrième branches

B.32.1. Le second moyen dans les affaires n^{os} 8504 et 8574, en sa première branche, est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 33, 36 et 37 de celle-ci. La partie requérante soutient notamment que ces dispositions sont violées en ce que le législateur a lui-même octroyé un subside à un seul bénéficiaire spécifique, au lieu de prévoir un fondement général pour un tel subside, de manière à ce que toute personne répondant aux conditions légales puisse y prétendre.

B.32.2. Le second moyen dans les affaires n^{os} 8504 et 8574, en sa quatrième branche, est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 23, alinéa 3, 1^o, de celle-ci et avec l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La partie requérante fait notamment valoir que les dispositions attaquées établissent une différence de traitement injustifiée entre les avocats, selon qu'ils travaillent pour l'ASBL « Casa legal » ou pour un autre cabinet d'avocats.

B.32.3. Eu égard à leur connexité, la Cour examine les deux branches ensemble.

B.33.1. 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.

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.33.2. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'interdit pas que le champ d'application d'une législation se limite à une seule personne dans le cadre d'une situation particulière. Pour déterminer si la différence de traitement qui en résulte est raisonnablement justifiée, la Cour doit vérifier si elle repose sur des critères de distinction pertinents qui ont trait aux caractéristiques qui différencient la situation individuelle régie par la législation concernée de l'ensemble des situations comparables.

B.34. En ce qui concerne la politique de subvention, la Cour n'exerce qu'un contrôle marginal. L'allocation d'une subvention ne vise pas seulement à financer une initiative privée mais à réaliser l'objectif social qui se trouve à la base de cette initiative. C'est au législateur

qu'il revient d'apprécier si et à quelles conditions il entend, compte tenu des limites budgétaires contraignantes, subventionner certaines initiatives ou certains établissements au moyen des deniers publics. Il n'appartient pas à la Cour de critiquer l'appréciation du législateur, pour autant que celle-ci ne soit pas contraire au principe d'égalité et de non-discrimination. La Cour ne pourrait censurer un tel choix que s'il était déraisonnable.

B.35. Le législateur peut légitimement prendre des mesures en vue d'accroître l'accessibilité et l'efficacité de l'aide juridique de deuxième ligne. Pareil objectif peut en principe justifier que le législateur prévoie une aide financière pour des formes particulières d'aide juridique de deuxième ligne qui répondent aux besoins de certains publics vulnérables.

Tel est d'autant plus le cas pour l'aide multidisciplinaire visée par le législateur, dans le cadre de laquelle les avocats collaborent avec des intervenants d'autres disciplines, et dont le Conseil des ministres et les parties intervenantes démontrent la plus-value pour le public cible concerné en comparaison de l'aide juridique de deuxième ligne classique. Il est dès lors légitime de subsidier des projets pilotes qui visent à soutenir le déploiement de cette approche multidisciplinaire.

B.36.1. Le principe d'égalité et de non-discrimination ne s'oppose pas au subventionnement d'une seule initiative ou d'un nombre limité d'initiatives, même s'il s'agit d'un service qui peut en principe être offert par plusieurs personnes en même temps, dans la mesure où il existe une justification raisonnable pour ce faire.

Tel peut notamment être le cas lorsque le pouvoir subsidiant, comme en l'espèce, souhaite d'abord évaluer à échelle réduite l'utilité et la faisabilité d'un certain service, de sorte que, le cas échéant, à plus long terme, celui-ci puisse être déployé plus largement sur la base d'un cadre légal spécifique. Cette restriction, dans une première phase, du nombre de subsidiés permet une évaluation approfondie et contribue à une utilisation ciblée des deniers publics. Afin de ne pas limiter de manière disproportionnée les droits des tiers, la durée d'un tel projet pilote devrait en tout état de cause être limitée à un délai raisonnable et prévisible, et ne pourrait par conséquent dépasser le délai nécessaire pour atteindre les objectifs visés, notamment en ce qui concerne son évaluation.

B.36.2. L'octroi d'un subside à une seule personne spécifique doit, en principe, même lorsque ce subside s'inscrit dans le cadre d'un tel projet pilote, être précédé d'une procédure transparente qui offre à toute personne intéressée, après une publication préalable, la possibilité de se porter candidate et dans le cadre de laquelle la décision relative au subventionnement peut être prise après une comparaison des candidats sur la base de critères objectifs et raisonnables. Une telle procédure garantit l'égalité entre les candidats potentiels. Elle permet au pouvoir subsidiant de s'assurer qu'il a connaissance de toutes les initiatives pertinentes et que le bénéficiaire du subside est effectivement le plus apte à atteindre les objectifs visés.

Il est possible de déroger à titre exceptionnel à cette exigence d'une procédure préalable et transparente lorsqu'il est établi à l'avance ou qu'il peut être raisonnablement admis qu'il n'y a qu'une seule personne qui puisse remplir les conditions du subventionnement. Il convient d'apprécier si tel est effectivement le cas en se fondant sur les circonstances concrètes dans lesquelles le subside est octroyé et sur les objectifs poursuivis par celui-ci.

B.37.1. En l'espèce, plutôt que de prévoir un fondement légal général pour le subventionnement, le législateur a désigné lui-même nominativement le bénéficiaire, l'ASBL « Casa legal », dans une disposition budgétaire.

Pareille méthode exclut l'organisation par le pouvoir exécutif d'une procédure de subventionnement transparente.

B.37.2. Il n'apparaît pas que le législateur ait pu par avance, sur la base d'éléments objectifs, postuler qu'en toutes circonstances, seule l'ASBL « Casa legal » pouvait réaliser les objectifs poursuivis dans le cadre du projet pilote et qu'il n'y avait donc pas lieu d'offrir à d'autres prestataires intéressés la possibilité d'introduire leur candidature. Le Conseil des ministres fait valoir, et il ressort également des travaux préparatoires, que le législateur n'avait connaissance que du projet de l'ASBL « Casa legal » et que cette ASBL avait effectivement déjà acquis une expertise considérable en matière d'aide multidisciplinaire octroyée au groupe cible, visé, de justiciables vulnérables. Ce constat n'enlève rien au fait que sa position n'était pas nécessairement unique et que rien n'empêche d'autres avocats de mettre eux aussi en place

des initiatives visant à accroître l'accessibilité et l'efficacité de l'aide juridique de deuxième ligne pour le groupe cible concerné.

B.37.3. Dans ces circonstances, il ne pouvait être établi par avance, avec une certitude suffisante, que d'autres avocats ayant une expertise pertinente ne collaboraient pas déjà avec des intervenants d'autres disciplines et seraient ainsi en mesure d'offrir un service équivalent à celui de l'ASBL « Casa legal », de sorte qu'un appel à candidatures préalable et transparent n'aurait pas été nécessaire.

Même si les objectifs poursuivis par le législateur sont de nature à justifier le subventionnement, dans une première phase, d'une seule initiative ou d'un nombre limité d'initiatives, ceux-ci ne peuvent dès lors justifier en l'espèce que, du fait de la désignation nominative, dans la loi, d'un seul bénéficiaire spécifique, d'autres organisations qui pourraient exercer les mêmes missions soient exclues du subventionnement de manière absolue (voy. également CE, avis n° 60.171/3 du 26 octobre 2016, points 4.1 et 4.2; avis n° 63.768/1/V du 23 juillet 2018, point 6; avis n° 72.327/1-3 du 17 octobre 2022, point 7; avis n° 73.062/3 du 28 mars 2023, point 8; avis n° 73.153/3 du 23 mars 2023, point 9; avis n° 73.424/3 du 17 mai 2023, point 7; avis n° 73.495/1 du 28 avril 2023, p. 5; avis n° 74.681/3 du 18 décembre 2023, point 5).

B.38. De surcroît, 2025 est déjà la troisième année consécutive où le budget prévoit un subside à l'ASBL « Casa legal », sans que le législateur n'ait clairement délimité les modalités relatives à la durée et à l'évaluation du projet pilote. À cet égard, s'il est vrai qu'il découle du principe de l'annualité du budget que la subvention n'est, à chaque fois, prévue que pour une année budgétaire, rien n'empêche qu'elle soit renouvelée indéfiniment. Ainsi, d'autres candidats potentiels ne peuvent pas prévoir quand ils pourraient éventuellement eux-mêmes entrer en considération pour un subventionnement, ce qui restreint également leurs droits de manière disproportionnée.

B.39. Il résulte de ce qui précède que les dispositions attaquées sont contraires au principe d'égalité et de non-discrimination, garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution. La lecture combinée de ces dispositions constitutionnelles avec les autres dispositions visées dans les

première et quatrième branches du second moyen ne saurait aboutir à un plus ample constat d'inconstitutionnalité.

Le second moyen, en ses première et quatrième branches, est fondé.

Troisième branche

B.40. Le second moyen dans les affaires n^{os} 8504 et 8574, en sa troisième branche, est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 23, alinéa 3, 2°, de celle-ci. La partie requérante fait valoir que les dispositions attaquées établissent une différence de traitement injustifiée entre les justiciables selon qu'ils recourent ou non aux services de l'ASBL « Casa legal ».

B.41. Dès lors que cette branche ne peut donner lieu à une annulation plus étendue que celle qui sera prononcée en vertu des première et quatrième branches du second moyen, elle ne doit pas être examinée.

Quant au maintien des effets

B.42.1. En vertu de l'article 8, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, « si la Cour l'estime nécessaire, elle indique, par voie de disposition générale, ceux des effets des dispositions annulées qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine ».

B.42.2. Il ressort des mémoires de l'ASBL « Casa legal » que le subventionnement prévu par les dispositions annulées représente une part considérable de ses moyens de fonctionnement. Ces dispositions concernent en outre une période d'activités terminée, pour laquelle le subsidie a également été effectivement alloué par l'arrêté royal, précité, du 3 décembre 2025. Une annulation avec effet rétroactif pourrait avoir pour conséquence que cette ASBL, qui a pu postuler en toute bonne foi qu'elle pouvait prétendre à ce subsidie, risque de rencontrer des problèmes financiers. Pour cette raison, par application de l'article 8, alinéa 3,

de la loi spéciale du 6 janvier 1989, les effets des dispositions annulées doivent être maintenus définitivement.

Par ces motifs,

la Cour

1. annule :

- l'article 2.12.3 de la loi du 30 juin 2025 « contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2025 » en ce que cette disposition vise spécifiquement et exclusivement l'ASBL « Casa legal » comme bénéficiaire du subside qu'elle prévoit;

- dans la loi de finances pour l'année budgétaire 2025 du 20 décembre 2024, dans la loi du 25 mars 2025 « ouvrant des crédits provisoires pour les mois d'avril, mai et juin 2025 » et dans la loi du 30 juin 2025 « contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2025 », l'allocation de base 33.00.20 du programme 1 (« Aide juridique ») de la division organique 56 (« Juridictions ordinaires ») de la section 12 (« SPF Justice »);

2. maintient les effets des dispositions annulées.

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 9 juillet 2026.

Le greffier,

La présidente,

Nicolas Dupont

Joséphine Moerman