



Grondwettelijk Hof

Arrest nr. 86/2026
van 9 juli 2026
Rolnummers : 8504 en 8574

In zake : de beroepen tot gedeeltelijke vernietiging van de Financiewet voor het begrotingsjaar 2025 van 20 december 2024, van de wet van 25 maart 2025 « tot opening van voorlopige kredieten voor de maanden april, mei en juni 2025 », van artikel 2.12.3 van de wet van 30 juni 2025 « houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2025 » en van de bij die wetten gevoegde tabellen van de kredieten, in zoverre zij betrekking hebben op programma 12.56.1 « Toelage aan de VZW Casa legal » van afdeling 56 van organisatieafdeling 12, ingesteld door de Orde van Vlaamse balies.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Joséphine Moerman en Pierre Nihoul, en de rechters Thierry Giet, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Magali Plovie en Frank Fleerackers, bijgestaan door griffier Nicolas Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter Joséphine Moerman,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 27 juni 2025 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 1 juli 2025, heeft de Orde van Vlaamse balies, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Matthias E. Storme, advocaat bij de balie te Gent, beroep tot gedeeltelijke vernietiging ingesteld van de Financiewet voor het begrotingsjaar 2025 van 20 december 2024 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 30 december 2024), van de wet van 25 maart 2025 « tot opening van voorlopige kredieten voor de maanden april, mei en juni 2025 » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 31 maart 2025) en van de bijgevoegde tabellen van de kredieten, in zoverre zij betrekking hebben op programma 12.56.1 « Toelage aan de VZW Casa legal » van afdeling 56 van organisatieafdeling 12.

b. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 29 oktober 2025 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 30 oktober 2025, heeft de Orde van Vlaamse balies, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Matthias E. Storme, beroep tot gedeeltelijke vernietiging ingesteld van artikel 2.12.3 van de wet van 30 juni 2025 « houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2025 » en van de bijgevoegde tabellen van de

kredieten, in zoverre zij betrekking hebben op programma 12.56.1 « Toelage aan de VZW Casa legal » van afdeling 56 van organisatieafdeling 12 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 30 juni 2025, tweede editie).

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 8504 en 8574 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories zijn ingediend door :

- de vzw « CAP - CAW Family », de vzw « Le petit vélo jaune », Fabian Colle, de vzw « Woman'Dō », de vzw « Groupe pour l'Abolition des Mutilations Sexuelles féminines-Belgique », de vzw « Ulysse », de vzw « Alias », de vzw « Pigment », de vzw « Service Social des Solidarités », de vzw « Solidarité Étudiants du Monde » en de vzw « FAIRWORK Belgium », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Olivia Venet, advocate bij de balie te Brussel (tussenkomenende partijen in de zaak nr. 8504);

- de Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel en de « Ordre des barreaux francophones et germanophone », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Nicolas Bonbled, mr. Junior Geysens en mr. Lise-Marie Hennau, advocaten bij de balie te Brussel (tussenkomenende partijen in de zaak nr. 8504);

- de vzw « Casa legal », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Michel Kaiser, mr. Marc Verdussen en mr. Cécile Jadot, advocaten bij de balie te Brussel (tussenkomenende partij in beide zaken);

- de Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Nicolas Bonbled, mr. Junior Geysens en mr. Lise-Marie Hennau (tussenkomenende partij in de zaak nr. 8574);

- de « Ordre des barreaux francophones et germanophone », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Eric Balate, advocaat bij de balie te Bergen (tussenkomenende partij in de zaak nr. 8574);

- J.-P. T. (tussenkomenende partij in de zaak nr. 8574);

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Patrik De Maeyer, mr. Daisy Daniels en mr. Julien Jouve, advocaten bij de balie te Brussel (in beide zaken).

De verzoekende partijen hebben memories van antwoord ingediend.

Memories van wederantwoord zijn ingediend door :

- de vzw « CAP - CAW Family » en anderen;

- de Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel (in beide zaken);

- de « Ordre des barreaux francophones et germanophone » (in beide zaken);

- de vzw « Casa legal »;

- J.-P. T., bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Inca Boonstra, mr. Germain Haumont en mr. Evrard de Lophem, advocaten bij de balie te Brussel;

- de Ministerraad.

Bij beschikking van 1 april 2026 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Willem Verrijdt en Magali Plovie te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen waren, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaken in beraad zouden worden genomen.

Ingevolge het verzoek van een partij om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 22 april 2026 de dag van de terechtzitting bepaald op 20 mei 2026.

Op de openbare terechtzitting van 20 mei 2026 :

- zijn verschenen :

. mr. Matthias E. Storme, voor de verzoekende partijen in beide zaken;

. mr. Michel Kaiser en mr. Cécile Jadot *loco* mr. Olivia Venet en tevens *loco* mr. Marc Verdussen, voor de vzw « CAP - CAW Family » en anderen en voor de vzw « Casa legal »;

. mr. Nicolas Bonbled, voor de Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel;

. mr. Eric Balate, voor de « Ordre des barreaux francophones et germanophone »;

. mr. Inca Boonstra en mr. Germain Haumont, voor J.-P. T.;

. mr. Julien Jouve, tevens *loco* mr. Patrik De Maeyer en mr. Daisy Daniels, voor de Ministerraad;

- hebben rechter Danny Pieters, verslaggever ter vervanging van rechter-verslaggever Willem Verrijdt, en rechter-verslaggeefster Magali Plovie verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- zijn de zaken in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. In rechte

- A -

Ten aanzien van de tussenkomsten

A.1.1. De Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel en de « Ordre des barreaux francophones et germanophone » wensen in de zaken nrs. 8504 en 8574 tussen te komen. In de zaak nr. 8504 hebben zij daartoe eerst een gezamenlijke memorie van tussenkomst en vervolgens afzonderlijke memories van wederantwoord ingediend. In de zaak nr. 8574 hebben zij van in het begin afzonderlijke memories ingediend. Ter ondersteuning van hun belang verwijzen zij naar de artikelen 455 en 495 van het Gerechtelijk Wetboek. De oprichters van de vzw « Casa legal » zijn lid van de Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel, die de werkzaamheden van die vzw van bij de aanvang ervan ondersteunt. De vzw « Casa legal » opent bovendien voor elk van haar cliënten een dossier in « Legal Aid Office », het platform dat wordt gebruikt door de bureaus voor juridische bijstand in het kader van de juridische tweedelijsbijstand. Die dossiers worden ook gecontroleerd door het bureau voor juridische bijstand van de Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel. De vernietiging van de bestreden bepalingen zou nefaste gevolgen hebben voor het recht op toegang tot de rechter, aangezien de bij die bepalingen bedoelde toelagen voor een aanzienlijk aantal kwetsbare rechtzoekenden de toegang tot een advocaat mogelijk maken. Een dergelijke vernietiging zou derhalve ook rechtstreeks en ongunstig raken aan de belangen van de advocaten en hun beroepsordes. Tot slot zou een vernietiging afbreuk doen aan de onafhankelijkheid en de wettelijke opdrachten van de Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel en de « Ordre des barreaux francophones et germanophone ». Het is noodzakelijk dat zij maatregelen kunnen nemen die zijn aangepast aan de concrete noden van de bevolking inzake toegang tot de rechter. Het beroep tot vernietiging beoogt de mogelijkheden van de voormelde ordes om alternatieve wijzen van beroepsuitoefening te stimuleren, te beperken.

A.1.2. De vzw « Casa legal » wenst eveneens in beide zaken tussen te komen. Als begunstigde van de bestreden toelage beschikt zij over het daarvoor vereiste belang. Zij zet uiteen dat zij geen advocatenkantoor is, maar een vzw die multidisciplinaire bijstand verleent aan de meest kwetsbare rechtzoekenden. Haar voornaamste activiteiten hebben betrekking op de juridische tweedelijsbijstand, waaraan zij een innovatieve invulling geeft. Het personeel van de vzw bestaat niet alleen uit advocaten, maar ook uit maatschappelijk assistenten, juristen en bemiddelaars. Zij hebben allen het statuut van werknemer. De vzw wordt op verschillende manieren gefinancierd. Zo ontvangt zij naast de bestreden toelage ook een subsidie van de Franse Gemeenschapscommissie, voor de tewerkstelling van een jurist die taken van juridische eerstelijsbijstand uitoefent. De bestreden toelage maakt echter het grootste aandeel van het budget uit.

A.1.3. De vzw « CAP – CAW Family », de vzw « Le petit vélo jaune », Fabian Colle, de vzw « Woman'Dō », de vzw « Groupe pour l'Abolition des Mutilations Sexuelles féminines-Belgique », de vzw « Ulysse », de vzw « Alias », de vzw « Pigment », de vzw « Service Social des Solidarités », de vzw « Solidarité Étudiants du Monde » en de vzw « FAIRWORK Belgium » wensen in de zaak nr. 8504 tussen te komen. Ter ondersteuning van hun belang voeren zij aan dat zij nauw samenwerken met de vzw « Casa legal ». Zij hebben bijgevolg belang bij het voortbestaan van die vzw, dat ernstig in het gedrang zou komen indien de federale subsidies zouden wegvallen. Ten gronde verwijzen zij naar het standpunt van de vzw « Casa legal ».

A.1.4. J.-P. T. wenst in de zaak nr. 8574 tussen te komen. Hij zet uiteen dat hij en zijn kinderen verwickeld zijn in meerdere juridische procedures en dat hij te kampen heeft met een veelheid aan medische, financiële en psychosociale problemen. Zijn bestaansmiddelen zijn ontoereikend, waardoor hij recht heeft op juridische tweedelijsbijstand. In het verleden hebben bureaus voor juridische bijstand bij verschillende Vlaamse balies echter zijn recht op toegang tot de rechter miskend, onder meer door te weigeren hem een advocaat toe te wijzen in het kader van de juridische tweedelijsbijstand. Hij heeft daarom de bijstand gevraagd van de vzw « Casa legal », die zulks heeft geweigerd wegens een te hoge werkdruk en de onzekerheid met betrekking tot haar toekomstige financiering. Aldus wordt hij rechtstreeks geraakt door het arrest dat het Hof dient te wijzen. De vernietiging van de bestreden bepalingen kan immers als gevolg hebben dat hij geen beroep kan doen op de diensten van de voormelde vzw.

Ten gronde betwist J.-P. T. het standpunt van de Orde van Vlaamse balies en vraagt hij het beroep tot vernietiging te verwerpen om grotendeels dezelfde redenen als die welke zijn uiteengezet door de Ministerraad en de overige tussenkomende partijen. Zijn persoonlijke situatie vormt volgens hem een concreet bewijs van de maatschappelijke noodzaak aan een holistische en multidisciplinaire vorm van juridische tweedelijsbijstand,

zoals die uitsluitend wordt aangeboden door de vzw « Casa legal », en toont eens te meer aan dat de verschillende kritieken van de Orde van Vlaamse balies niet gegrond zijn.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de beroepen

A.2.1. De Ministerraad voert aan dat het beroep tot vernietiging in de zaak nr. 8504 zonder voorwerp is. De bestreden bepalingen van de Financiewet voor het begrotingsjaar 2025 van 20 december 2024 (hierna : de wet van 20 december 2024) en van de wet van 25 maart 2025 « tot opening van voorlopige kredieten voor de maanden april, mei en juni 2025 » (hierna : de wet van 25 maart 2025) voorzien louter in de opening van voorlopige kredieten. Bij de wet van 30 juni 2025 « houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2025 » (hierna : de wet van 30 juni 2025) werd de algemene uitgavenbegroting voor 2025 goedgekeurd. Zulks heeft geleid tot het verval van de wetten waarbij voorlopige kredieten werden toegekend, overeenkomstig artikel 58 van de wet van 22 mei 2003 « houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat » (hierna : de wet van 22 mei 2003). Die wetten zijn derhalve definitief uit het rechtsverkeer verdwenen. De omstandigheid dat de Orde van Vlaamse balies ondertussen ook, in de zaak nr. 8574, een beroep tot vernietiging van de wet van 30 juni 2025 heeft ingesteld, doet daaraan geen afbreuk. Ook dat beroep heeft immers uitsluitend betrekking op de toelage aan de vzw « Casa legal » en zou derhalve niet kunnen leiden tot de vernietiging van de algemene uitgavenbegroting in haar geheel.

A.2.2. Volgens de Orde van Vlaamse balies blijft het beroep tot vernietiging in de zaak nr. 8504 ontvankelijk, in zoverre de bestreden bepalingen nog een rechtsgrond kunnen vormen voor de subsidiëring van de vzw « Casa legal », bijvoorbeeld indien de wet van 30 juni 2025 wordt vernietigd of niet wordt uitgevoerd.

A.3.1. Volgens de Ministerraad beschikt de Orde van Vlaamse balies niet over een belang bij de beroepen tot vernietiging. De bestreden bepalingen hebben geen impact op de financiering van de juridische tweedelijnsbijstand als dusdanig. De vernietiging van die bepalingen zou niet de verhoging van de budgetten voor de juridische tweedelijnsbijstand als gevolg hebben. Evenmin bestaat er een rechtstreeks verband tussen de bestreden bepalingen en de door de Orde van Vlaamse balies aangevoerde discriminaties. Die bepalingen reserveren slechts bepaalde bedragen in de begroting. Eventuele discriminaties zijn niet toe te schrijven aan die wetten, maar aan het uitvoeringsbesluit waarbij de betrokken toelage daadwerkelijk wordt toegekend. Dat besluit kan worden aangevochten bij de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak. In dat opzicht verwijst de Ministerraad naar de koninklijke besluiten van 12 september 2023 « houdende de toekenning van een facultatieve toelage van 367.000,00 euro aan de vzw ‘ Casa legal ’ voor het begrotingsjaar 2023 » (hierna : het koninklijk besluit van 12 september 2023), van 9 juli 2024 « houdende de toekenning van een facultatieve toelage van 1.099.000,00 euro aan de vzw ‘ Casa legal ’ voor het begrotingsjaar 2024 » (hierna : het koninklijk besluit van 9 juli 2024) en van 3 december 2025 « houdende de toekenning van een facultatieve toelage van 1.099.000,00 euro aan de vzw ‘ Casa legal ’ voor het begrotingsjaar 2025 » (hierna : het koninklijk besluit van 3 december 2025).

De arresten van het Hof nrs. 54/96 (ECLI:BE:GHCC:1996:ARR.054) en 30/2000 (ECLI:BE:GHCC:2000:ARR.030), waarnaar de Orde van Vlaamse balies verwijst, leiden volgens de Ministerraad niet tot een andere conclusie. De excepties van onontvankelijkheid die bij die arresten zijn verworpen, hadden betrekking op het normatieve karakter van een begrotingsbepaling en op de vereiste van een tenuitvoerlegging ervan door de uitvoerende macht. De exceptie in de onderhavige zaken betreft het belang van de verzoekende partij en heeft bijgevolg een andere draagwijdte.

A.3.2. De Orde van Vlaamse balies verwijst ter ondersteuning van haar belang naar artikel 495 van het Gerechtelijk Wetboek. Uit die bepaling volgt dat zij over een belang beschikt om de vernietiging te vorderen van de bestreden bepalingen, die voorzien in een toelage bestemd om de werking van de vzw « Casa legal » te financieren. Die vzw is in werkelijkheid een advocatenkantoor. De advocaten die zijn aangesloten bij de Orde van Vlaamse balies worden uitgesloten van de mogelijkheid een soortgelijke subsidie te verkrijgen, en evenmin kunnen hun cliënten een dergelijke gesubsidieerde dienstverlening genieten. Het beroep tot vernietiging past bijgevolg in de wettelijke opdracht van de Orde van Vlaamse balies om te waken over de gemeenschappelijke beroepsbelangen van haar leden.

De Orde van Vlaamse balies benadrukt voorts dat de bestreden bepalingen de vzw « Casa legal » nominatief aanwijzen als begunstigde van de toelage, hetgeen uitsluit dat andere advocaten voor subsidiëring in aanmerking komen. Daardoor heeft de Orde van Vlaamse balies wel degelijk een belang om de vernietiging te vorderen van de bestreden bepalingen, en niet alleen, zoals de Ministerraad betoogt, van de koninklijke besluiten houdende

toekenning van die subsidies. Ook uit de rechtspraak van het Hof, meer bepaald de voormelde arresten nrs. 54/96 en 30/2000, blijkt dat rechtstreeks beroep kan worden ingesteld tegen een begrotingswet die in een subsidie voorziet.

Ten gronde

Wat betreft het eerste middel

A.4. Het eerste middel in beide zaken is afgeleid uit de schending van artikel 128, § 1, van de Grondwet en van artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna : de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

Volgens de Orde van Vlaamse balies heeft de wetgever, door subsidies toe te kennen aan de vzw « Casa legal », de federale bevoegdheid inzake juridische tweedelijnsbijstand overschreden en inbreuk gemaakt op de bevoegdheden van de gemeenschappen inzake de bijstand aan personen, meer bepaald het beleid inzake maatschappelijk welzijn en de juridische eerstelijnsbijstand. De door de vzw « Casa legal » geboden bijstand aan personen is immers niet beperkt tot juridische tweedelijnsbijstand. Minstens dienen de bestreden bepalingen zo te worden geïnterpreteerd dat de voormelde vzw de federale subsidies uitsluitend kan aanwenden om activiteiten van juridische tweedelijnsbijstand te bekostigen.

A.5.1. Volgens de Ministerraad is het eerste middel niet gegrond. De Orde van Vlaamse balies gaat uit van een verkeerde lezing van artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Die bepaling stelt niet op exhaustieve wijze de bevoegdheden vast die de federale overheid heeft behouden met betrekking tot de bijstand aan personen. De federale overheid is bevoegd voor de aangelegenheden die daarin niet zijn opgenomen, op grond van haar residuaire bevoegdheid. De gemeenschappen daarentegen zijn slechts bevoegd voor de aangelegenheden inzake bijstand aan personen die hun expliciet zijn toegewezen. De bevoegdheid van de federale overheid inzake bijstand aan personen is derhalve niet noodzakelijk beperkt tot de juridische tweedelijnsbijstand.

A.5.2. In elk geval past de subsidiëring van de vzw « Casa legal » binnen de federale bevoegdheid inzake juridische tweedelijnsbijstand, aldus de Ministerraad.

De Ministerraad zet uiteen dat de keuze om die vzw te subsidiëren, is ingegeven door de vaststelling dat de juridische tweedelijnsbijstand onvoldoende toegankelijk en doeltreffend is voor sommige kwetsbare leden van de bevolking, met name diegenen die op regelmatige basis worden geconfronteerd met een grote verscheidenheid aan juridische en sociale problemen. Zulks blijkt ook uit academisch onderzoek, waarin wordt aanbevolen te voorzien in de oprichting van holistische en multidisciplinaire advocatenkantoren. De wetgever heeft vastgesteld dat er reeds een dergelijk advocatenkantoor bestond, namelijk de vzw « Casa legal ». Aldus wordt sinds 2023, bij wijze van proefproject, een federale toelage toegekend aan die vzw.

Volgens de Ministerraad heeft de bestreden toelage geen betrekking op het beleid inzake maatschappelijk welzijn of de juridische eerstelijnsbijstand. De Ministerraad verwijst naar de definitie van het begrip « juridische tweedelijnsbijstand » in artikel 508/1 van het Gerechtelijk Wetboek. Daaronder vallen ook prestaties van buitengerechtelijke en/of preventieve aard, zoals bemiddeling of adviesverlening. Hoewel de voormelde definitie veronderstelt dat de juridische tweedelijnsbijstand wordt geleverd door advocaten, sluit zij niet uit dat advocaten daarbij samenwerken met niet-advocaten. De bestaande regeling inzake juridische tweedelijnsbijstand, waarbij advocaten worden vergoed per prestatie, heeft als gevolg dat zulk een multidisciplinaire samenwerking in de praktijk weinig voorkomt.

De Ministerraad verwijst voorts naar de doelstellingen vermeld in de verantwoording van de algemene uitgavenbegroting, die bevestigen dat de toelage een verbetering beoogt van de juridische tweedelijnsbijstand. Ook het regeerakkoord van 30 september 2020 vermeldt, in navolging van het voormelde academisch onderzoek, dat het noodzakelijk is de toegang en de kwaliteit van de juridische bijstand te verbeteren voor kwetsbare bevolkingsgroepen. De samenhang tussen de bestreden toelage en de juridische tweedelijnsbijstand blijkt ten slotte ook uit de voormelde koninklijke besluiten van 12 september 2023, van 9 juli 2024 en van 3 december 2025.

A.5.3. De Ministerraad vervolgt dat de bestreden toelage geen betrekking heeft op het beleid inzake maatschappelijk welzijn. Die gemeenschapsbevoegdheid kan niet zo worden ingevuld dat de federale overheid niet langer in staat is haar eigen - toegewezen of residuaire - bevoegdheden uit te oefenen, met inbegrip van de bevoegdheid inzake juridische tweedelijnsbijstand. Het kan niet de bedoeling zijn geweest van de bijzondere

wetgever te verhinderen dat de federale overheid maatregelen neemt om de juridische tweedelijnsbijstand toegankelijker en efficiënter te maken voor bepaalde categorieën van rechtzoekenden. Zelfs al zou de bestreden toelage kunnen worden beschouwd als een maatregel bestemd om personen in nood te helpen, dan nog is zij noodzakelijk om de juridische tweedelijnsbijstand op doeltreffende wijze te organiseren. Zij is in die mate met de juridische tweedelijnsbijstand verbonden, dat zij behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid.

Evenmin heeft de bestreden toelage betrekking op de juridische eerstelijnsbijstand, aldus de Ministerraad, die verwijst naar de definitie van dat begrip in artikel 508/1 van het Gerechtelijk Wetboek. De wetgever had uitsluitend de bedoeling de juridische tweedelijnsbijstand beter af te stemmen op de noden van bepaalde kwetsbare bevolkingsgroepen. De juridische eerstelijnsbijstand blijft daarbij buiten beschouwing.

A.5.4. Tot slot benadrukt de Ministerraad dat het aan de Koning staat de subsidie daadwerkelijk toe te kennen aan de vzw « Casa legal ». Zulks bevestigt dat de bestreden bepalingen als dusdanig geen subsidiëring toelaten van activiteiten die niet tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid behoren. De Koning moet worden geacht de Hem verleende machtiging aan te wenden in overeenstemming met de Grondwet.

A.6.1. De Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel en de « Ordre des barreaux francophones et germanophone » zijn eveneens van mening dat het eerste middel niet gegrond is. Zij onderstrepen dat, bij de Zesde Staatshervorming, uitsluitend de bevoegdheid inzake juridische eerstelijnsbijstand werd overgedragen aan de gemeenschappen. De federale bevoegdheden inzake justitie, in het bijzonder inzake juridische tweedelijnsbijstand, dienen ruim te worden uitgelegd. Hoewel de door de vzw « Casa legal » geboden dienstverlening innovatief is, gaat het wel degelijk om juridische tweedelijnsbijstand in de zin van artikel 508/1 van het Gerechtelijk Wetboek. Die vzw heeft immers als doelstelling de effectiviteit van de juridische tweedelijnsbijstand te verhogen, door zich te richten op personen die naast juridische ook psychosociale problemen hebben. De bestreden toelage wordt uitsluitend aangewend voor de financiering van de activiteiten van de vzw « Casa legal » die betrekking hebben op de juridische tweedelijnsbijstand. Die vzw oefent weliswaar ook andere activiteiten uit, onder meer inzake juridische eerstelijnsbijstand, maar die activiteiten zijn duidelijk afgebakend en worden gefinancierd via andere kanalen. Er kan op geen enkele wijze uit de bestreden bepalingen worden afgeleid dat de toelage aan de vzw « Casa legal » bedoeld is om prestaties van juridische eerstelijnsbijstand te financieren.

A.6.2. De « Ordre des barreaux francophones et germanophone » voegt daaraan toe dat er overlappingen kunnen bestaan tussen de juridische eerstelijnsbijstand en de juridische tweedelijnsbijstand, gelet op de definities van beide begrippen in artikel 508/1 van het Gerechtelijk Wetboek. Het omstandig juridisch advies in de zin van het 2° van die bepaling, omvat in bepaalde situaties ook het eerste juridisch advies in de zin van het 1° van dezelfde bepaling. De bestreden toelage beoogt evenwel de financiering van activiteiten van juridische tweedelijnsbijstand, die de belangrijkste plaats innemen in de dienstverlening van de vzw « Casa legal ». Het zou praktisch onwerkbaar zijn voor die vzw om telkens een casuïstisch onderscheid te moeten maken tussen beide categorieën van juridische bijstand.

A.7. Ook volgens de vzw « Casa legal » is het eerste middel niet gegrond, om grotendeels dezelfde redenen als die welke zijn uiteengezet door de Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel en de « Ordre des barreaux francophones et germanophone ». De vzw « Casa legal » preciseert dat de federale toelage niet als doelstelling heeft, zelfs niet onrechtstreeks, activiteiten van juridische eerstelijnsbijstand te bekostigen. De psychosociale bijstand die de vzw « Casa legal » verleent, is uitsluitend bedoeld om beter tegemoet te komen aan de behoeften van de betrokken rechtzoekenden in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand. Zo vereenvoudigen de maatschappelijk assistenten de communicatie tussen de rechtzoekende en de advocaat, en helpen zij de rechtzoekende bij het verzamelen van de noodzakelijke documenten met het oog op zijn verdediging in rechte en bij het nemen van de initiatieven die noodzakelijk zijn om zijn juridische problemen op te lossen. De Orde van Vlaamse balies gaat ten onrechte ervan uit dat nieuwe vormen van juridische tweedelijnsbijstand moeten worden gekwalificeerd als juridische eerstelijnsbijstand. Het is de bedoeling om in een aanbod te voorzien dat complementair is aan het bestaande aanbod inzake juridische tweedelijnsbijstand. Het is niet omdat de vzw « Casa legal » een holistische werkwijze heeft, dat niet langer is voldaan aan de voorwaarden van juridische tweedelijnsbijstand. Weliswaar biedt die vzw in zeldzame gevallen ook diensten van juridische eerstelijnsbijstand aan, maar daarvoor heeft zij een specifieke jurist in dienst en ontvangt zij een afzonderlijke subsidie van de Franse Gemeenschapscommissie.

Wat betreft het tweede middel

Eerste onderdeel

A.8.1. Het eerste onderdeel van het tweede middel in beide zaken is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 33, 36 en 37 ervan.

A.8.2. Volgens de Orde van Vlaamse balies heeft de wetgever die bepalingen geschonden door zelf een toelage te verlenen aan één specifieke, bij naam genoemde rechtspersoon. In de plaats daarvan had de wetgever moeten voorzien in een algemene grondslag voor zulk een toelage, zodat elke persoon die aan de wettelijke voorwaarden voldoet daarvoor in aanmerking zou komen. Het beginsel van de scheiding der machten verzet zich ertegen dat beslissingen met individuele strekking worden opgenomen in een formele wet. Dergelijke beslissingen dienen te worden genomen door de uitvoerende macht, ter uitvoering van een wettelijke bepaling met een algemene draagwijdte, hetgeen door de rechterlijke macht kan worden getoetst. De bestreden bepalingen geven aanleiding tot een discriminatie tussen de begunstigde van de toelage en de andere rechtsonderhorigen, aan wie de voormelde waarborgen worden onttrokken.

A.8.3. De Orde van Vlaamse balies erkent dat de wetgever over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt om te bepalen hoe de middelen voor de juridische tweedelijnsbijstand worden verdeeld, en dat hij een deel van die middelen kan bestemmen voor bijstand aan specifieke categorieën van kwetsbare personen die geen effectieve toegang tot de rechter hebben. De wetgever mag echter, wat de aanwijzing van de begunstigde van die middelen betreft, niet op voorhand elke vorm van mededinging uitsluiten, behalve wanneer de gesubsidieerde activiteit uit haar aard slechts door één specifieke persoon of organisatie kan worden uitgevoerd. Het arrest van het Hof nr. 13/96 van 5 maart 1996 (ECLI:BE:GHCC:1996:ARR.013), waarnaar verschillende andere partijen verwijzen, leidt niet tot een andere conclusie. Dat arrest had immers betrekking op de subsidiëring van een activiteit die daadwerkelijk slechts kon worden uitgevoerd door één specifieke vzw. Te dezen is de wetgever ten onrechte ervan uitgegaan dat uitsluitend de vzw « Casa legal » in staat is om de nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken. Het is duidelijk dat de voorwaarden en doelstellingen van het proefproject op maat zijn geschreven van die vzw. Naast die vzw, de Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel en de « Ordre des barreaux francophones et germanophone » werd geen enkele andere organisatie geraadpleegd bij de voorbereiding van het proefproject, in het bijzonder de Orde van Vlaamse balies zelf. De federale overheid heeft niet op behoorlijke wijze onderzocht of andere personen geïnteresseerd en in staat zouden zijn om zulk een project uit te voeren, en evenmin hebben andere personen de kans gekregen om zich daarvoor kandidaat te stellen. In die omstandigheden kan van de Orde van Vlaamse balies niet worden verwacht dat zij zich kandidaat zou hebben gesteld om zelf het project uit te voeren, aangezien daarvoor nooit een oproep is gedaan, of dat zij aantoont dat andere organisaties daartoe in staat zouden zijn. Voor de beoordeling van de grondwettigheid van de bestreden bepalingen is het daarnaast niet relevant dat de wetgever de gesubsidieerde activiteiten als een proefproject beschouwt. In werkelijkheid is er van een proefproject trouwens geen sprake, aangezien de vzw « Casa legal », op het ogenblik waarop de subsidies voor het eerst werden toegekend, reeds lange tijd actief was en de haalbaarheid, de kosten en de risico's van de beoogde alternatieve vorm van juridische bijstand bijgevolg al gekend waren. Inmiddels geniet het vermeende proefproject voor het derde opeenvolgende jaar een federale subsidie.

A.9.1. Volgens de Ministerraad is het eerste onderdeel van het tweede middel niet gegrond. De Ministerraad betwist dat de bestreden bepalingen een individuele strekking hebben. Het gaat immers om budgettaire maatregelen. De wetgever heeft geen verworven rechten toegekend aan derden, maar heeft louter in de uitgavenbegroting een bedrag gereserveerd voor een bepaalde doelstelling.

A.9.2. In elk geval kan de uitgavenbegroting wel degelijk begrotingsposten bevatten die betrekking hebben op één begunstigde of één project, aldus de Ministerraad. In dat opzicht bepaalt artikel 48 van de wet van 22 mei 2003 dat de algemene uitgavenbegroting voor elke afzonderlijke subsidie een speciale bepaling dient te bevatten, en dat een koninklijk besluit de voorwaarden voor de toekenning van de subsidie kan vaststellen. De bestreden wetten voldoen aan die vereisten. Aangezien de Koning de voorwaarden dient te bepalen voor de toekenning van de subsidie aan de vzw « Casa legal », kan de rechterlijke macht daarop toezicht uitoefenen. De artikelen 33, 36 en 37 zijn bijgevolg niet geschonden. In zoverre de Orde van Vlaamse balies eveneens de schending aanvoert van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, verwijst de Ministerraad naar de weerlegging van het vierde onderdeel van het tweede middel.

A.10.1. De Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel en de « Ordre des barreaux francophones et germanophone » zijn eveneens van mening dat het eerste onderdeel van het tweede middel niet gegrond is. Dat onderdeel steunt op het verkeerde uitgangspunt dat een formele wet per definitie ook een materiële wet dient te zijn.

A.10.2. Uit artikel 174 van de Grondwet volgt bovendien dat de goedkeuring van de begroting een exclusieve bevoegdheid is van de wetgever, aldus de Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel en de « Ordre des barreaux francophones et germanophone ». De omstandigheid dat ook subsidies worden opgenomen in een begrotingswet, is niet in strijd met het beginsel van de scheiding der machten, zoals vastgelegd in de artikelen 33, 36 en 37 van de Grondwet, maar beantwoordt aan de vereisten van artikel 174 ervan. Voorts kan een subsidie, overeenkomstig artikel 48 van de wet van 22 mei 2003, zowel in een organieke wet als rechtstreeks in de algemene uitgavenbegroting worden vastgesteld. De wetgever kan in een begrotingswet een subsidie toekennen aan een specifieke persoon, in zoverre die laatste niet op willekeurige wijze is gekozen, zoals ook blijkt uit het voormelde arrest nr. 13/96.

A.10.3. Volgens de Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel en de « Ordre des barreaux francophones et germanophone » valt er niet in te zien in welk opzicht de bestreden wetten afbreuk doen aan de waarborgen inzake rechtsbescherming. Het Hof is immers bevoegd om de grondwettigheid na te gaan van een begrotingswet. Bovendien dient de toekenning van de subsidie het voorwerp uit te maken van een koninklijk besluit.

A.10.4. In zoverre de Orde van Vlaamse balies in haar memorie van antwoord in de zaak nr. 8504 bekritiseert dat de wetgever de begunstigde van de subsidie nominatief heeft aangewezen en aldus niet heeft voorzien in een voorafgaande inmededingingstelling, gaat het volgens de Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel om een nieuw middel, dat onontvankelijk is. In elk geval is ook die kritiek niet gegrond. De Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel verwijst in dat opzicht naar haar uiteenzetting met betrekking tot het vierde onderdeel van het tweede middel. Het voormelde arrest nr. 13/96 bevestigt overigens dat de wetgever in een begrotingswet een toelage kan toekennen aan een specifieke persoon.

A.10.5. De « Ordre des barreaux francophones et germanophone » benadrukt nog dat de Orde van Vlaamse balies de kenmerken van een subsidie uit het oog verliest. Met name wordt er, zoals het geval is voor elke subsidie, toezicht uitgeoefend op de aanwending van de bestreden toelage door de vzw « Casa legal ». Indien zij de voorwaarden van de subsidiëring niet naleeft, is een terugvordering mogelijk. Het misbruik van subsidies vormt bovendien een misdrijf.

Volgens de « Ordre des barreaux francophones et germanophone » is slechts één organisatie in staat het door de wetgever beoogde proefproject uit te voeren, namelijk de vzw « Casa legal ». Noch de Orde van Vlaamse balies, noch enige andere organisatie of advocaat heeft daarvoor interesse getoond. Nochtans is het proefproject reeds aangekondigd in het federaal regeerakkoord van 2020. Het initiatief van de vzw « Casa legal » was het enige dat onder de aandacht is gebracht van de federale overheid en dat in aanmerking kon komen voor subsidiëring. Bij gebrek aan andere, vergelijkbare initiatieven kan er geen sprake zijn van discriminatie. De parlementaire voorbereiding van de wet van 30 juni 2025 preciseert bovendien dat de subsidie de ontwikkeling betreft van een « alternatief » en « holistisch » model van juridische bijstand. Aldus zijn de criteria voor de subsidiëring voldoende duidelijk en kan er geen sprake zijn van een willekeurige aanwijzing van de begunstigde ervan.

A.11.1. Ook de vzw « Casa legal » voert aan dat de Orde van Vlaamse balies de draagwijdte van het eerste onderdeel van het tweede middel in de zaak nr. 8504 heeft gewijzigd in de memorie van antwoord, en dat er derhalve sprake is van een nieuw middel, om dezelfde redenen als die welke zijn uiteengezet door de Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel.

A.11.2. In elk geval is het eerste onderdeel van het tweede middel niet gegrond, aldus de vzw « Casa legal ». Een wet dient niet noodzakelijk een algemeen en abstract karakter te hebben. De bestreden toelage voldoet aan de bij het voormelde arrest nr. 13/96 bepaalde vereisten. Uit dat arrest volgt met name dat de wetgever, wat de toekenning van facultatieve subsidies betreft, over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt. Het is niet willekeurig om financiële middelen toe te kennen aan de vzw « Casa legal », aangezien die laatste over de expertise beschikt die noodzakelijk is om het door de wetgever beoogde proefproject ten uitvoer te leggen. Er kan niet worden aangenomen dat andere advocaten dezelfde multidisciplinaire en holistische dienstverlening zouden willen en kunnen aanbieden als de vzw « Casa legal ». Verschillende wetenschappelijke studies hebben de nood aan een dergelijke dienstverlening aangetoond, als alternatief voor de klassieke juridische tweedelijnsbijstand. De Orde van Vlaamse balies heeft op voorhand nooit gewag gemaakt van enige andere organisatie die zich in een

vergelijkbare situatie bevindt als de vzw « Casa legal » en heeft zich evenmin verzet tegen de keuze van die vzw als begunstigde van de subsidiëring. Zij heeft daartoe nochtans meermaals de kans gehad, onder meer tijdens de parlementaire hoorzittingen met betrekking tot het beoogde proefproject. Voor zover de vzw « Casa legal » weet, hebben noch de balies, noch andere advocaten enige interesse getoond om zelf een dergelijk project uit te voeren. Daaruit kan redelijkerwijze alleen maar worden afgeleid dat geen enkele advocaat aangesloten bij de Orde van Vlaamse balies kon worden geacht in staat te zijn de beoogde doelstellingen te verwezenlijken. Tot op vandaag is er overigens geen enkel vergelijkbaar initiatief genomen als dat van de vzw « Casa legal ». Het standpunt van de Orde van Vlaamse balies dat andere advocatenkantoren daartoe bereid zouden zijn indien zij eveneens een subsidie ontvingen, is louter hypothetisch en wordt niet gestaafd met concrete elementen. De unieke positie van de vzw « Casa legal » wordt algemeen erkend en blijkt ook uit de ondersteuning die zij krijgt van verscheidene publieke en private instanties. Uit het voorgaande volgt dat de subsidiëring van de vzw « Casa legal » niet als een voorrecht kan worden beschouwd en evenmin berust op een arbitraire keuze. In zoverre er in de toekomst alsnog vergelijkbare initiatieven worden genomen, zal daarvoor een beroep kunnen worden gedaan op het nog te ontwikkelen, algemeen regelgevend kader.

De vzw « Casa legal » betwist daarnaast dat de voorwaarden en doelstellingen van het proefproject op haar maat zijn geschreven. Die vzw was reeds verschillende jaren actief toen de federale overheid het idee opvatte om een proefproject inzake holistische juridische tweedelijsbijstand te organiseren en daarvoor een subsidie toe te kennen. Op dat ogenblik kreeg de vzw bovendien reeds ondersteuning van verschillende andere overheden. Zij heeft dus niet de financiële steun van de federale overheid afgewacht om haar innovatieve dienstverlening te ontwikkelen.

Tweede onderdeel

A.12.1. Het tweede onderdeel van het tweede middel in de beide zaken is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 107 en 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna : het VWEU).

De Orde van Vlaamse balies voert aan dat de bestreden toelage staatssteun vormt, waardoor de bestreden bepalingen dienden te worden aangemeld bij de Europese Commissie. Het gaat immers om een selectieve maatregel bekostigd met staatsmiddelen, die uitsluitend ten goede komt aan één advocatenkantoor en derhalve de mededinging tussen advocatenkantoren vervalst.

A.12.2. In tegenstelling tot wat de Ministerraad aanvoert, geldt de verplichting tot aanmelding volgens de Orde van Vlaamse balies wel degelijk voor de bestreden bepalingen zelf, en niet louter voor het koninklijk besluit houdende toekenning van de toelage. Artikel 108, lid 3, van het VWEU bepaalt immers dat de Commissie « tijdig » op de hoogte wordt gebracht van elk « voornemen » tot invoering van steunmaatregelen. Een bepaling van een begrotingswet die nominatief de begunstigde van een subsidie aanwijst, dient te worden beschouwd als een voornemen in de zin van die verdragsbepaling.

A.12.3. De Orde van Vlaamse balies wijst erop dat individuele steun wordt vermoed selectieve steun te zijn. Dat vermoeden kan te dezen niet worden weerlegd. Met name wordt niet aangetoond dat geen enkele andere onderneming dan de vzw « Casa legal » de doelstellingen van de steunmaatregel kan verwezenlijken. In zoverre de andere partijen aanvoeren dat de voormelde vzw werd belast met het proefproject omdat zij reeds over relevante ervaring beschikte, bevestigen die partijen dat de maatregel is opgevat om een bepaalde onderneming te begunstigen en dus dat er sprake is van selectiviteit. Het is voorts niet relevant dat de begunstigde een vzw is, aangezien zulks de kwalificatie als een onderneming in de zin van artikel 107 van het VWEU niet uitsluit.

De bestreden toelage kan bovendien het handelsverkeer tussen de lidstaten van de Europese Unie ongunstig beïnvloeden, aldus de Orde van Vlaamse balies. De vzw « Casa legal » is immers gevestigd in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, waar tal van advocatenkantoren en rechtzoekenden uit andere lidstaten zijn gevestigd. Die toelage stelt die vzw vrij van verschillende kosten die andere ondernemingen wel dienen te dragen. Ook wanneer de begunstigde onderneming niet rechtstreeks actief is in het grensoverschrijdend handelsverkeer, kan er sprake zijn van een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten. Dat kan eveneens het geval zijn wanneer het steunbedrag beperkt is of de begunstigde onderneming relatief klein. Buitenlandse advocaten en/of organisaties zijn evengoed in staat het betrokken project uit te voeren, temeer daar de beoogde alternatieve vorm van juridische tweedelijsbijstand reeds blijkt te bestaan in verschillende andere landen. Rechtsbijstand maakt daarnaast een intracommunautaire aangelegenheid uit, zoals ook blijkt uit het feit dat daaromtrent een Europese richtlijn werd uitgevaardigd, namelijk de richtlijn 2003/8/EG van de Raad van

27 januari 2003 « tot verbetering van de toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende geschillen, door middel van gemeenschappelijke minimumvoorschriften betreffende rechtsbijstand bij die geschillen » (hierna : de richtlijn 2003/8/EG). Uit de aard van de dienstverlening kan bijgevolg niet worden afgeleid dat er geen sprake is van een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer.

A.12.4. De Orde van Vlaamse balies betwist dat de steunmaatregel kon worden vrijgesteld van aanmelding bij de Europese Commissie. Die maatregel voldoet niet aan de voorwaarden bepaald in het besluit van de Europese Commissie 2012/21/EU van 20 december 2011 « betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen » (hierna : het besluit 2012/21/EU). Evenmin kan zulk een vrijstelling worden toegekend op basis van artikel 106, lid 2, van het VWEU.

A.12.5. Tot slot verzoekt de Orde van Vlaamse balies om, in geval van twijfel over hetgeen voorafgaat, verschillende prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie met betrekking tot de interpretatie van de artikelen 106, 107 en 108 van het VWEU en van het besluit 2012/21/EU.

A.13.1. Volgens de Ministerraad is het tweede onderdeel van het tweede middel niet gegrond. Er is niet voldaan aan de voorwaarden waaronder een maatregel als staatssteun kan worden gekwalificeerd. Het reserveren van een bepaald bedrag in de uitgavenbegroting kan het handelsverkeer tussen de lidstaten van de Europese Unie niet ongunstig beïnvloeden. De bestreden bepalingen kennen geen rechtstreeks voordeel toe aan de vzw « Casa legal ». Voor de toekenning van de subsidie is er immers een koninklijk besluit vereist. De eventuele toekenning van een voordeel hangt af van de bij dat besluit bepaalde voorwaarden.

Volgens de Ministerraad kunnen de bestreden bepalingen de mededinging daarnaast niet vervalsen. Het dienstverleningsmodel van de vzw « Casa legal » onderscheidt zich volledig van dat van de andere advocatenkantoren in België. De wetgever beoogt slechts de activiteiten van die vzw levensvatbaar te maken gedurende een beperkte periode. Uit niets blijkt dat andere advocatenkantoren dezelfde of een vergelijkbare dienstverlening aanbieden, en derhalve zouden concurreren met de vzw « Casa legal ». In voorkomend geval kunnen die advocatenkantoren aanspraak maken op een vergoeding in het kader van de klassieke juridische tweedelijnsbijstand. Het budget daarvan werd voor het begrotingsjaar 2025 niet verminderd, maar integendeel verhoogd in vergelijking met het begrotingsjaar 2024. De bestreden bepalingen geven bijgevolg geen aanleiding tot een verlies van inkomsten voor de advocatenkantoren die prestaties leveren in het kader van de klassieke juridische tweedelijnsbijstand. Om grotendeels dezelfde redenen kunnen de bestreden bepalingen evenmin het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden. De Orde van Vlaamse balies maakt niet op concrete wijze aannemelijk dat buitenlandse organisaties interesse hebben om in België een holistische vorm van juridische tweedelijnsbijstand aan te bieden. De bestreden bepalingen zijn bedoeld om een bestaand project te ondersteunen, teneinde op korte termijn een algemene regeling vast te stellen met betrekking tot de holistische advocatenkantoren. Met het oog op een zo kwalitatief mogelijke regeling, wenst de wetgever een beroep te doen op de reeds door de vzw « Casa legal » opgebouwde expertise.

De Ministerraad vervolgt dat de subsidiëring van de vzw « Casa legal » geen selectief karakter heeft. Er zijn in België immers geen advocatenkantoren die zich, ten aanzien van de doelstelling om een holistische vorm van juridische tweedelijnsbijstand aan te bieden, in een vergelijkbare situatie bevinden als de vzw « Casa legal ». De Orde van Vlaamse balies verwijst naar geen enkele andere organisatie waarvan de dienstverlening vergelijkbaar is met die van de voormelde vzw. Zelfs al zouden er advocatenkantoren bestaan die eveneens een holistische praktijk willen uitbouwen, dan nog dient te worden vastgesteld dat de vzw « Casa legal » daarin reeds veel verder is gevorderd. Het is precies omdat die vzw op dit ogenblik als enige over een uitgebreide expertise ter zake beschikt, dat de wetgever haar met het proefproject heeft belast.

A.13.2. In ondergeschikte orde sluit de Ministerraad zich aan bij het standpunt van de Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel, de « Ordre des barreaux francophones et germanophone » en de vzw « Casa legal », volgens hetwelk de bestreden bepalingen in elk geval zijn vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting omdat zij de financiering betreffen van diensten van algemeen economisch belang. De Ministerraad voegt daar nog aan toe dat de bestreden bepalingen vooralsnog niet zijn uitgevoerd. Het staat aan de Koning om, bij de uitvaardiging van het vereiste koninklijk besluit, te waken over de naleving van het voormelde besluit 2012/21/EU, in het bijzonder artikel 4 ervan.

A.13.3. Tot slot heeft de Ministerraad geen fundamentele bezwaren tegen het voorstel van de Orde van Vlaamse balies om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie met betrekking tot de interpretatie van de Europese regels inzake staatssteun.

A.14.1. De Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel en de « Ordre des barreaux francophones et germanophone » menen eveneens dat het tweede onderdeel van het tweede middel niet gegrond is. De bestreden toelage is niet selectief, aangezien er geen andere ondernemingen zijn die zich in een vergelijkbare juridische en feitelijke situatie bevinden ten aanzien van de nagestreefde doelstelling om een alternatieve, multidisciplinaire en holistische vorm van juridische tweedelijnsbijstand te ontwikkelen. De vzw « Casa legal » is de enige die een dergelijke dienstverlening kan aanbieden, temeer daar zij, in tegenstelling tot klassieke advocatenkantoren, maatschappelijk assistenten en psychologen tewerkstelt. Er dient eveneens rekening mee te worden gehouden dat zij geen winstoogmerk nastreeft en dat de subsidiëring kadert in een proefproject. Daarenboven kan de bestreden toelage niet de mededinging vervalsen en evenmin het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden. De omstandigheid dat er buitenlandse advocatenkantoren in België zijn gevestigd en/of de vzw « Casa legal » cliënten van een andere nationaliteit heeft, leidt niet tot een andere conclusie. De impact op het handelsverkeer tussen de lidstaten dient op een concrete wijze te worden beoordeeld, vanuit het oogpunt van zowel de cliënt als de dienstverlener. De subsidiëring van de vzw « Casa legal » kan niet worden geacht cliënten uit andere lidstaten aan te trekken, gelet op de specifieke aard van de dienstverlening van die vzw en op de specifieke behoeften van haar cliënten. Daarnaast heeft die subsidiëring geen invloed op eventuele grensoverschrijdende investeringen door buitenlandse ondernemingen. Zij heeft geen ontradend effect, ten aanzien van advocaten gevestigd in een andere lidstaat, om zich in België te vestigen teneinde er prestaties van juridische tweedelijnsbijstand te leveren. Het is zeer onwaarschijnlijk dat een steunmaatregel het handelsverkeer tussen lidstaten beïnvloedt, indien het aantal buitenlandse ondernemingen dat soortgelijke diensten levert als de begunstigde verwaarloosbaar of onbestaande is. De overgrote meerderheid van de diensten van juridische tweedelijnsbijstand wordt geleverd door in België gekwalificeerde advocaten. Evenmin heeft de bestreden toelage een invloed op de beslissingen van Europese advocatenkantoren om zich al dan niet in België te vestigen. Zulke advocatenkantoren investeren niet in een andere lidstaat om er, zonder winstoogmerk, diensten van juridische tweedelijnsbijstand te leveren. Zij leveren hoofdzakelijk diensten met betrekking tot andere rechtsdomeinen, waarin de vzw « Casa legal » niet actief is.

A.14.2. In zoverre het Hof toch van oordeel zou zijn dat de bestreden toelage staatssteun vormt, was zij volgens de Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel en de « Ordre des barreaux francophones et germanophone » vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting. De door de vzw « Casa legal » geleverde prestaties van juridische tweedelijnsbijstand zijn immers diensten van algemeen economisch belang. De bestreden toelage voldoet aan de voorwaarden bepaald in het besluit 2012/21/EU en het besluit (EU) 2025/2630 van de Europese Commissie van 16 december 2025 « betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen en tot intrekking van Besluit 2012/21/EU ». Minstens heeft de kritiek van de Orde van Vlaamse balies betrekking op het koninklijk besluit houdende toekenning van die toelage. Overigens is die toelage ook bestaanbaar met het staatssteunrecht op basis van een rechtstreekse toepassing van artikel 106, lid 2, van het VWEU, zelfs al zou zij niet aan alle vereisten van de voormelde besluiten voldoen.

A.14.3. De « Ordre des barreaux francophones et germanophone » benadrukt nog dat artikel 107 van het VWEU een lidstaat niet kan verhinderen een proefproject te ondersteunen. In de fase van een proefproject is er nog geen sprake van een markt waarop andere ondernemingen vergelijkbare diensten leveren. In uiterst ondergeschikte orde verzoekt de « Ordre des barreaux francophones et germanophone » een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie, met betrekking tot de interpretatie van artikel 107 van het VWEU.

A.14.4. De Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel voegt op haar beurt toe dat de verwijzing, door de Orde van Vlaamse balies, naar de richtlijn 2003/8/EG niet relevant is. Die richtlijn werd immers specifiek aangenomen om de toegang tot de rechter te bevorderen in het kader van grensoverschrijdende geschillen. De dienstverlening van de vzw « Casa legal » heeft geen betrekking op zulke geschillen. Zij is gericht op rechtzoekenden gevestigd in België.

Tot slot is de Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel van mening dat er geen aanleiding is om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie. Zulks zou de behandeling van de onderhavige beroepen tot vernietiging nodeloos vertragen. Er kan redelijkerwijze geen twijfel bestaan over de juiste uitlegging van het Unierecht.

A.15.1. Ook volgens de vzw « Casa legal » is het tweede onderdeel van het tweede middel niet gegrond en is er geen aanleiding om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie, om grotendeels dezelfde redenen als die welke zijn uiteengezet door de Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel.

A.15.2. De vzw « Casa legal » benadrukt dat geen enkel traditioneel advocatenkantoor een soortgelijke dienstverlening aanbiedt als zijzelf, zodat er geen sprake kan zijn van een selectieve maatregel. De bijzondere positie van die vzw vormt precies de reden waarom de federale overheid haar met een proefproject heeft belast. Die positie wordt bevestigd door de wetenschappelijke literatuur, door de verklaringen van verschillende beleidsmakers en door het feit dat de vzw ook subsidies van andere overheden ontvangt. Meerdere van die subsidies werden toegekend wegens het innovatieve karakter van de werkwijze van de vzw. Het was daardoor ook niet noodzakelijk voor de federale overheid om een inmededingingstelling te organiseren voor de toekenning van de bestreden toelage. De vzw « Casa legal » treedt immers met geen enkele andere organisatie in concurrentie.

Wat de beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten van de Europese Unie betreft, merkt de vzw « Casa legal » voorts op dat uitsluitend in België gekwalificeerde advocaten in staat zijn de door de wetgever beoogde diensten te verlenen, zoals ook blijkt uit de koninklijke besluiten van 12 september 2023, van 9 juli 2024 en van 3 december 2025. De advocaten werkzaam bij die vzw zijn hoofdzakelijk actief in het familie-, straf-, jeugd- en vreemdelingenrecht. Het gaat om rechtstakken die nauw samenhangen met het interne recht van elke lidstaat. Die rechtstakken zijn weinig toegankelijk voor advocaten die niet in de betrokken lidstaat zijn opgeleid en/of er geen relevante beroepservaring hebben. Daarnaast is ook een kennis vereist van de regeling inzake juridische bijstand en van de kenmerken van de Belgische Staat. Ook de tenuitvoerlegging, in de praktijk, van het project van de vzw « Casa legal » bevestigt dat de subsidiëring het handelsverkeer tussen de lidstaten niet beïnvloedt.

Derde onderdeel

A.16. Het derde onderdeel van het tweede middel in beide zaken is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 23, derde lid, 2°, ervan.

Volgens de Orde van Vlaamse balies geeft de bestreden toelage aanleiding tot een verschillende behandeling van rechtzoekenden naargelang zij al dan niet een beroep willen of kunnen doen op de diensten van de vzw « Casa legal », zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat. Doordat de werking van die vzw wordt gesubsidieerd, kan zij lagere tarieven aanrekenen aan haar cliënten dan andere advocatenkantoren en/of hun een betere dienstverlening bieden. In tegenstelling tot wat de Ministerraad betoogt, vloeit het bekritiseerde verschil in behandeling wel degelijk voort uit de bestreden bepalingen, aangezien zij de toelage voorbehouden aan één specifieke vzw. De Orde van Vlaamse balies merkt op dat de betrokken vzw, gelet op haar omvang, slechts een beperkt aantal rechtzoekenden kan bijstaan. Volgens het activiteitenverslag van die vzw met betrekking tot 2023 werd er in dat jaar aan 581 personen oriëntatie en aan 113 personen bijstand verleend. Daarnaast kan het voor bepaalde rechtzoekenden onmogelijk zijn zich tot die vzw te wenden wegens belangenconflicten. Rechtzoekenden die het gesubsidieerde aanbod willen genieten, beschikken bovendien niet langer over de vrije keuze van een advocaat en zijn ertoe genoodzaakt zich te wenden tot een advocatenkantoor gevestigd in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

A.17.1. Volgens de Ministerraad is het derde onderdeel van het tweede middel onontvankelijk. Het bekritiseerde verschil in behandeling vloeit immers niet voort uit de wet. De bestreden bepalingen kennen geen rechten toe aan een bepaalde categorie van rechtzoekenden, ten nadele van een andere categorie van rechtzoekenden. Alle rechtzoekenden kunnen zich onder dezelfde voorwaarden wenden tot de vzw « Casa legal » of tot een ander advocatenkantoor. De kritiek van de Orde van Vlaamse balies steunt op een economische ongelijkheid, die niet rechtstreeks voortvloeit uit de bestreden bepalingen, maar uit feitelijke omstandigheden. Zulk een kritiek houdt geen verband met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

A.17.2. In ondergeschikte orde voert de Ministerraad aan dat het derde onderdeel van het tweede middel niet gegrond is, omdat het bekritiseerde verschil in behandeling onbestaande is. De bestreden bepalingen zijn louter budgettair van aard. Bij gebrek aan een koninklijk besluit hebben zij geen uitwerking. De bestreden bepalingen roepen daarnaast geen juridische ongelijkheid in het leven, aangezien zij geen rechten toekennen aan een specifieke categorie van rechtzoekenden. Voorts is het onjuist dat rechtzoekenden minder moeten betalen indien zij zich laten bijstaan door de vzw « Casa legal » in plaats van door een ander advocatenkantoor, althans in zoverre zij in aanmerking komen voor kosteloze juridische tweedelijnsbijstand. De advocatenkosten in het kader van die bijstand

zijn hoe dan ook ten laste van de Staat. De kritiek van de Orde van Vlaamse balies geldt derhalve uitsluitend voor de situatie waarin de rechtzoekende geen beroep kan doen op kosteloze juridische tweedelijsbijstand.

Volgens de Ministerraad toont de Orde van Vlaamse balies niet aan dat er een economische ongelijkheid bestaat onder rechtzoekenden die geen kosteloze juridische tweedelijsbijstand genieten, naargelang zij een beroep doen op de vzw « Casa legal » of op een ander advocatenkantoor. Met name toont de Orde van Vlaamse balies niet aan dat de vzw « Casa legal » lagere prijzen aanrekenet of een betere dienstverlening kan bieden dan andere advocatenkantoren, louter omdat een deel van haar werkingskosten wordt gedragen door de Staat. Krachtens de koninklijke besluiten van 12 september 2023, van 9 juli 2024 en van 3 december 2025 komen overigens enkel de activiteiten die betrekking hebben op de doelstellingen van het proefproject, namelijk de verbetering van de juridische tweedelijsbijstand, voor subsidiëring in aanmerking. De subsidies zijn bijgevolg niet bedoeld om activiteiten te financieren die geen verband houden met de juridische tweedelijsbijstand. Tot slot blijkt het niet dat de vzw « Casa legal » uitzonderlijk lage tarieven hanteert. In zoverre de tarieven toch lager zouden liggen dan die van andere advocatenkantoren, wordt zulks verklaard door de afwezigheid van een winsttoogmerk.

In zoverre het Hof zou oordelen dat de bestreden bepalingen wel degelijk aanleiding geven tot een juridische ongelijkheid onder rechtzoekenden, sluit de Ministerraad zich aan bij de uiteenzetting van de vzw « Casa legal ».

A.18. De Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel en de « Ordre des barreaux francophones et germanophone » voeren eveneens aan dat het derde onderdeel van het tweede middel niet gegrond is. Het bekritiseerde verschil in behandeling heeft betrekking op categorieën van personen die niet dezelfde behoeften hebben inzake psychosociale bijstand en die derhalve niet vergelijkbaar zijn. In elk geval is het verschil in behandeling redelijk verantwoord. De bestreden bepalingen streven een legitieme doelstelling na. Zij beogen de verwezenlijking van het recht op juridische bijstand voor de meest kwetsbare rechtzoekenden. Dat verschil in behandeling steunt op een objectief en pertinent criterium, namelijk de vraag of de rechtzoekende al dan niet wordt bijgestaan door de vzw « Casa legal ». Enkel de rechtzoekenden met holistische behoeften kunnen terecht bij die vzw. Andere rechtzoekenden worden doorverwezen naar het bureau voor juridische bijstand, waar hun een advocaat kan worden toegewezen in het kader van de klassieke juridische tweedelijsbijstand. Het is onjuist dat de advocaten werkzaam bij de vzw « Casa legal », doordat zij naast een verloning ook een subsidie zouden krijgen ter financiering van de investerings- en werkingskosten van hun kantoor, aanspraak zouden maken op een hogere vergoeding dan andere advocaten die prestaties van juridische tweedelijsbijstand leveren. De advocaten werkzaam bij de voormelde vzw worden uitsluitend voor hun prestaties van juridische tweedelijsbijstand vergoed via de bestreden toelage, in het bijzonder het gedeelte daarvan bestemd om de personeelskosten van die vzw te dekken. De bestreden bepalingen hebben ten slotte ook geen onevenredige gevolgen. De rechtzoekenden die worden bijgestaan door de vzw « Casa legal » genieten geen buitensporige voordelen. Evenmin doen die bepalingen afbreuk aan de bestaande regeling inzake juridische bijstand. De subsidiëring van de voormelde vzw is bovendien tijdelijk, aangezien het om een proefproject gaat.

A.19.1. Ook volgens de vzw « Casa legal » is het derde onderdeel van het tweede middel niet gegrond. De bestreden bepalingen betreffen de financiering van een proefproject met als doel de ontwikkeling van een nieuwe, multidisciplinaire vorm van juridische tweedelijsbijstand. De Orde van Vlaamse balies miskent de logica van een proefproject, dat per definitie een beperkte draagwijdte heeft. De bestreden bepalingen beogen precies de verwezenlijking van het recht op juridische bijstand, zoals gewaarborgd bij artikel 23 van de Grondwet, ten aanzien van een specifiek doelpubliek. Zij zijn bestemd om, bij wijze van experiment, een innovatief model van holistische en multidisciplinaire juridische tweedelijsbijstand te ondersteunen, gericht op rechtzoekenden in complexe sociale en juridische situaties. Het is de bedoeling om in reële omstandigheden de doeltreffendheid en de haalbaarheid van een dergelijk model na te gaan, met het oog op een eventuele structurele hervorming van de regeling inzake juridische tweedelijsbijstand.

A.19.2. De vzw « Casa legal » vervolgt dat het onjuist is dat de rechtzoekenden die door haar worden bijgestaan minder zouden betalen dan wanneer zij een beroep zouden doen op andere advocaten. Nagenoeg alle cliënten van de vzw « Casa legal » voldoen immers aan de voorwaarden voor kosteloze juridische tweedelijsbijstand. In tegenstelling tot wat de Orde van Vlaamse balies aanvoert, genieten de cliënten van de vzw « Casa legal » geen ruimere of betere dienstverlening om de reden dat de advocaten werkzaam bij die vzw zowel een verloning als een toelage zouden krijgen die de werkings- en investeringskosten van hun kantoor dekt. Ook de vergoeding, bedoeld in artikel 508/19 van het Gerechtelijk Wetboek, van de advocaten die prestaties leveren in het kader van de klassieke juridische tweedelijsbijstand, strekt tot de financiering van zowel hun persoonlijke verloning als de kosten in verband met de uitoefening van hun activiteiten. Er is geen sprake van een dubbele financiering van de prestaties van juridische tweedelijsbijstand geleverd door de advocaten werkzaam

bij de vzw « Casa legal », aangezien het bureau voor juridische bijstand aan die laatste advocaten geen punten toekent op grond waarvan zij aanspraak zouden kunnen maken op een vergoeding ten laste van de Staat.

Voorts gaat de Orde van Vlaamse balies volgens de vzw « Casa legal » eraan voorbij dat die vzw zich uitsluitend richt tot een specifieke categorie van rechtzoekenden, namelijk diegenen van wie de sociale en juridische situatie dermate complex is dat een multidisciplinaire en gecoördineerde begeleiding geboden is. Het doelpubliek van het project is bijgevolg duidelijk afgebakend ten opzichte van de overige rechtzoekenden die in aanmerking komen voor kosteloze juridische tweedelijnsbijstand. Beide categorieën van personen kunnen niet met elkaar worden vergeleken. Het onderzoek van het verschil in behandeling dient daarom te worden beperkt tot, enerzijds, rechtzoekenden die een specifieke behoefte aan holistische bijstand hebben en die een beroep doen op de diensten van de vzw « Casa legal » en, anderzijds, rechtzoekenden die, hoewel zij eenzelfde behoefte hebben, daarop geen beroep doen om praktische redenen.

A.19.3. Volgens de vzw « Casa legal » steunt het voormelde verschil in behandeling op een objectief en pertinent criterium van onderscheid. De wetgever vermocht rekening te houden met de praktische haalbaarheid van het proefproject en met de noodzaak om de resultaten ervan te kunnen evalueren. Zulks verantwoordt dat het doelpubliek van het proefproject duidelijk is afgebakend. De beperking van het doelpubliek wordt bovendien ook verantwoord door de budgettaire overwegingen die inherent zijn aan elke facultatieve subsidie. De bestreden bepalingen hebben ten slotte geen onevenredige gevolgen voor de rechtzoekenden die zich, bijvoorbeeld wegens een belangenconflict, niet tot de vzw « Casa legal » kunnen wenden. De subsidiëring van die vzw is tijdelijk en experimenteel van aard. De bestreden bepalingen doen geen afbreuk aan de mogelijkheid voor de overige rechtzoekenden om een beroep te doen op de bestaande regeling inzake juridische tweedelijnsbijstand.

Vierde onderdeel

A.20.1. Het vierde onderdeel van het tweede middel in beide zaken is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 23, derde lid, 1°, ervan en met artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

A.20.2. De Orde van Vlaamse balies bekritiseert de verschillende behandeling van advocaten naargelang zij werkzaam zijn bij de vzw « Casa legal » of bij een ander advocatenkantoor. Zij wijst erop dat er geen transparantie is over de concrete wijze van vergoeding van de prestaties van juridische tweedelijnsbijstand die worden geleverd door de advocaten werkzaam bij de vzw « Casa legal ». In zoverre die advocaten worden vergoed overeenkomstig artikel 508/19 van het Gerechtelijk Wetboek, kunnen zij een beroep doen op de door de vzw geboden omkadering, waardoor zij aanzienlijk minder kosten dienen te maken dan de andere advocaten die prestaties van juridische tweedelijnsbijstand leveren. In zoverre zij rechtstreeks worden vergoed door die vzw, worden zij eveneens bevoordeeld ten aanzien van de andere advocaten die prestaties van juridische tweedelijnsbijstand leveren. Die laatste advocaten dienen in de praktijk immers lang te wachten voordat zij hun vergoeding ontvangen en zijn aan strenge controles onderworpen, terwijl niet is voorzien in een vergelijkbare kwaliteitscontrole ten aanzien van de vzw « Casa legal ». Het is niet redelijk verantwoord dat de wetgever aldus een parallel circuit voor de vergoeding van prestaties van juridische tweedelijnsbijstand in het leven heeft geroepen. Aan die conclusie wordt geen afbreuk gedaan door het feit dat de vzw « Casa legal » aan bepaalde voorwaarden dient te voldoen opdat zij de bestreden toelage zou ontvangen. Die voorwaarden zijn immers niet in de wet bepaald, en de omschrijving ervan in de parlementaire voorbereiding is bijzonder vaag.

A.20.3. Daarnaast bekritiseert de Orde van Vlaamse balies dat andere advocatenkantoren geen aanspraak maken op de subsidie, zelfs al kunnen zij aantonen dat zij eveneens aan de voormelde voorwaarden voldoen. Het feit dat het volgens de wetgever om een proefproject gaat, verantwoordt niet dat elk ander advocatenkantoor bij voorbaat wordt uitgesloten van subsidiëring, zoals ook blijkt uit de uiteenzetting met betrekking tot het eerste onderdeel van het tweede middel.

A.21.1. Volgens de Ministerraad is het vierde onderdeel van het tweede middel niet gegrond. Het bekritiseerde verschil in behandeling is immers onbestaande, om grotendeels dezelfde redenen als die welke zijn uiteengezet met betrekking tot het derde onderdeel van het tweede middel. Zolang de eigenlijke subsidieregeling niet is vastgesteld bij een koninklijk besluit, kunnen de advocaten werkzaam bij de vzw « Casa legal » niet op een andere wijze worden vergoed dan de overige advocaten die prestaties van juridische tweedelijnsbijstand leveren.

A.21.2. In elk geval is het bekritiseerde verschil in behandeling redelijk verantwoord, aldus de Ministerraad. Dat verschil in behandeling steunt op een objectief criterium, namelijk de vraag of de advocaten al dan niet

werkzaam zijn bij de vzw « Casa legal ». Zulk een criterium is niet willekeurig, aangezien de voormelde vzw het enige Belgische advocatenkantoor is dat een holistische benadering nastreeft van de juridische dienstverlening aan kwetsbare personen.

De Ministerraad zet voorts uiteen dat het niet per definitie in strijd is met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie om slechts één organisatie te subsidiëren, zoals blijkt uit het arrest nr. 60/2003 van 14 mei 2003 (ECLI:BE:GHCC:2003:ARR.060). Wel is het vereist dat de keuze van de begunstigde redelijk kan worden verantwoord, zoals ook wordt bevestigd in het voormelde arrest nr. 13/96. Te dezen heeft de wetgever op basis van een grondig onderzoek vastgesteld dat het klassieke systeem van juridische tweedelijnsbijstand, waarbij advocaten worden vergoed per prestatie, niet volstaat om bepaalde personen in een kwetsbare psychosociale situatie te bereiken. De wetgever wenst de juridische tweedelijnsbijstand toegankelijker te maken voor die personen en beter af te stemmen op hun noden, door het door de vzw « Casa legal » ontwikkelde model van holistische bijstand structureel te verankeren. Aldus streeft de wetgever een legitieme doelstelling na. Om die doelstelling te bereiken, heeft hij ervoor gekozen om, bij wijze van proefproject, de subsidie voor te behouden aan de voormelde vzw, aangezien het om het enige advocatenkantoor gaat dat reeds een dergelijke juridische dienstverlening aanbiedt. Het zou aanzienlijk meer tijd en middelen hebben gekost om het proefproject toe te wijzen aan een advocatenkantoor dat, in tegenstelling tot de vzw « Casa legal », nog niet over enige ervaring beschikt met een holistische vorm van juridische tweedelijnsbijstand. De bestreden maatregel is bijgevolg pertinent ten aanzien van de nagestreefde doelstelling.

Volgens de Ministerraad hebben de bestreden bepalingen ten slotte ook geen onevenredige gevolgen voor de overige advocaten. Hun werkwijze verschilt immers aanzienlijk van de advocaten werkzaam bij de vzw « Casa legal ». Die laatste beoogt een globale begeleiding van de rechtzoekende, waarbij de werkzaamheden niet beperkt zijn tot de prestaties die in aanmerking komen voor vergoeding in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand. Het personeelsbestand van die vzw is multidisciplinair samengesteld, met naast advocaten ook psychologen en maatschappelijk assistenten. Al die elementen geven aanleiding tot hogere werkingskosten en verantwoorden dat de wetgever heeft voorzien in een alternatieve vorm van financiering voor de vzw « Casa legal ». De bestreden bepalingen hebben niet als doelstelling om de activiteiten van die vzw winstgevend te maken, maar louter om haar levensvatbaar te houden. De subsidiëring past bovendien in het kader van een proefproject, dat tijdelijk van aard is. Het is de bedoeling van de wetgever om na verloop van tijd, op basis van de opgedane ervaringen, een algemeen kader uit te werken dat andere advocatenkantoren toelaat soortgelijke diensten aan te bieden. De Ministerraad onderstreept daarnaast dat de subsidieregeling voldoende waarborgen bevat voor een doelmatige aanwending van de ontvangen bedragen, zoals blijkt uit de koninklijke besluiten van 12 september 2023, van 9 juli 2024 en van 3 december 2025. Die koninklijke besluiten voorzien in tal van voorwaarden die garanderen dat de subsidies niet worden aangewend voor andere doelstellingen dan het ontwikkelen van een model van holistische juridische bijstand. In dat opzicht heeft het Hof, bij zijn voormelde arrest nr. 60/2003, geoordeeld dat de subsidiërende overheid mag verwachten dat de activiteiten waarvoor financiële steun wordt verleend, werkelijk worden verricht en beantwoorden aan de subsidievoorwaarden. Voorts is de beperking van het proefproject tot één advocatenkantoor verantwoord door de beperkte financiële middelen waarover de overheid beschikt.

Tot slot maken de bestreden bepalingen geen inbreuk op de vrijheid van ondernemen van de advocaten die niet werkzaam zijn bij de vzw « Casa legal », aldus de Ministerraad. Die advocaten bieden een verschillende, winstgevendere dienstverlening aan dan de advocaten werkzaam bij de voormelde vzw. Bovendien beoogt de wetgever precies om het in de toekomst ook voor andere advocatenkantoren mogelijk te maken een vorm van holistische juridische bijstand te leveren, waardoor advocaten over uitgebreidere mogelijkheden zullen beschikken om hun beroep uit te oefenen.

A.22. De Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel en de « Ordre des barreaux francophones et germanophone » menen eveneens dat het vierde onderdeel van het tweede middel niet gegrond is. Het in dat onderdeel bekritiseerde verschil in behandeling is in de praktijk onbestaande. Tal van advocaten staan niet persoonlijk in voor de kosten met betrekking tot hun beroepsuitoefening, aangezien die kosten worden gedragen door hun kantoor. Het blijkt evenmin dat de bestreden toelage sneller zou worden uitbetaald dan de vergoedingen in het kader van de klassieke juridische tweedelijnsbijstand. Daarnaast is de situatie van de advocaten werkzaam bij de vzw « Casa legal » niet vergelijkbaar met die van de andere advocaten die prestaties van juridische tweedelijnsbijstand leveren. In elk geval is het verschil in behandeling redelijk verantwoord, om dezelfde redenen als die welke zijn uiteengezet met betrekking tot het derde onderdeel van het tweede middel. In zoverre de Orde van Vlaamse balies, in haar memorie van antwoord in de zaak nr. 8504, eveneens het verschil in behandeling bekritiseert tussen de vzw « Casa legal » en de andere advocatenkantoren, in zoverre die laatste niet zijn betrokken bij de totstandkoming van het proefproject, gaat het om een nieuw middel, dat onontvankelijk is.

A.23.1. Ook volgens de vzw « Casa legal » is het vierde onderdeel van het tweede middel niet gegrond. De advocaten die bij haar werkzaam zijn, hebben het statuut van werknemer, met uitzondering van een beperkt aantal advocaat-stagiairs, die als zelfstandige worden tewerkgesteld. Die laatsten worden forfaitair vergoed overeenkomstig de regels vastgesteld door de Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel en genieten derhalve geen enkel voordeel ten aanzien van andere advocaten. Zij ontvangen geen vergoeding in het kader van de klassieke juridische tweedelijnsbijstand en treden bijgevolg niet in concurrentie met de overige advocaten die zulke bijstand leveren. Hetzelfde geldt voor de advocaten die als werknemer werkzaam zijn bij de vzw « Casa legal ». De Orde van Vlaamse balies toont daarnaast niet concreet aan dat de verloning van de advocaten werkzaam bij die vzw aanzienlijk hoger ligt dan die van de advocaten die prestaties leveren in het kader van de klassieke juridische tweedelijnsbijstand. De kritiek van de Orde van Vlaamse balies steunt dus op een verkeerd uitgangspunt. In werkelijkheid heeft die kritiek overigens betrekking op de tenuitvoerlegging en de toepassing van de bestreden bepalingen, in het bijzonder de controle, in de praktijk, van de aanwending van de subsidie.

A.23.2. De vzw « Casa legal » is van mening dat het verschil in behandeling tussen de voormelde categorieën van advocaten in elk geval op een objectief en pertinent criterium van onderscheid steunt, om grotendeels dezelfde redenen als die welke zij heeft uiteengezet met betrekking tot het derde onderdeel van het tweede middel. De bestreden bepalingen hebben geen onevenredige gevolgen voor de overige advocaten. De vzw « Casa legal » heeft zelf geen zekerheid over de continuïteit van haar werkzaamheden, aangezien haar subsidiëring geen grondslag heeft in een organieke wet, maar jaarlijks dient te worden ingeschreven in de begroting. Evenmin heeft zij zekerheid over het bedrag van de toelage, die trouwens pas wordt uitbetaald na afloop van de periode waarop zij betrekking heeft. Er is bijgevolg geen sprake van een voordeel dat een structurele verstoring van de concurrentie tussen advocaten met zich meebrengt.

De vzw « Casa legal » vervolgt dat de subsidiëring enkel de werkzaamheden betreft die passen in het door de wetgever beoogde proefproject. Onderzoek heeft uitgewezen dat de door de vzw « Casa legal » geboden multidisciplinaire dienstverlening verlieslatend zou zijn indien zij werd vergoed op basis van de bestaande nomenclatuur inzake juridische tweedelijnsbijstand. Daarnaast dient erop te worden gewezen dat de vzw « Casa legal » geen winstoogmerk nastreeft en dat de advocaten werkzaam bij die vzw soortgelijke moeilijkheden ondervinden als de andere advocaten die prestaties van juridische tweedelijnsbijstand leveren, wat betreft onder meer niet-tijdige betalingen door de overheid. Voorts zijn de advocaten werkzaam bij de vzw « Casa legal » evengoed aan een controle door het bureau voor juridische bijstand onderworpen. Ook zij openen immers voor elke cliënt een dossier op het daarvoor bedoelde platform, met dien verstande dat het bureau voor juridische bijstand daarvoor geen punten toekent. De werkzaamheden van de vzw worden bovendien gecontroleerd naar aanleiding van de toekenning van de bestreden toelage. Zij dient jaarlijks ook een activiteitenverslag op te maken. In werkelijkheid is de vzw « Casa legal » aldus aan een dubbele controle onderworpen.

A.23.3. Tot slot voert de vzw « Casa legal » aan dat de kritiek van de Orde van Vlaamse balies niet tijdig is, in zoverre die kritiek betrekking heeft op het verschil in behandeling tussen die vzw en andere advocatenkantoren. De keuze om de vzw « Casa legal » te subsidiëren, is reeds gemaakt in 2023. De bestreden bepalingen betreffen slechts de voortzetting van het proefproject waarmee die vzw is belast. De regelgeving inzake overheidsopdrachten is daarop niet van toepassing. Voor het overige herhaalt de vzw « Casa legal » dat er thans geen andere organisaties bestaan die een dergelijk project zouden kunnen uitvoeren.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen en de context ervan

B.1. Het beroep tot vernietiging heeft betrekking op de subsidiëring, door de federale overheid, van de vzw « Casa legal ».

B.2.1. Krachtens artikel 16, eerste lid, van de Financiewet voor het begrotingsjaar 2025 van 20 december 2024 (hierna : de wet van 20 december 2024) en artikel 2, eerste lid, van de wet van 25 maart 2025 « tot opening van voorlopige kredieten voor de maanden april, mei en juni 2025 » (hierna : de wet van 25 maart 2025) worden voorlopige kredieten geopend voor de bedragen vermeld in de bij die wetten gevoegde tabellen, voor respectievelijk de maanden januari, februari en maart, dan wel april, mei en juni 2025. Die voorlopige kredieten komen in mindering van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2025.

B.2.2. De tabellen gevoegd bij de wetten van 20 december 2024 en van 25 maart 2025 bevatten allebei een basisallocatie 33.00.20, onder sectie 12 (« FOD Justitie »), organisatieafdeling 56 (« Gewone rechtsmachten »), programma 1 (« Juridische bijstand »). Die basisallocaties voorzien in een toelage aan de vzw « Casa legal », telkens ten belope van een bedrag van 275 000 euro.

In de zaak nr. 8504 vordert de verzoekende partij de vernietiging van beide basisallocaties.

B.3.1. De algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2025 werd goedgekeurd bij de wet van 30 juni 2025 « houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2025 » (hierna : de wet van 30 juni 2025).

Artikel 2.12.3 van die wet bepaalt :

« Binnen de perken van de betrokken basisallocaties kunnen de volgende toelagen worden toegekend :

[...]

PROGRAMMA 56/1 – JURIDISCHE BIJSTAND

Toelage aan de vzw Casa legal

[...] ».

Tabel 1 gevoegd bij die wet bevat een basisallocatie 33.00.20, onder sectie 12 (« FOD Justitie »), organisatieafdeling 56 (« Gewone rechtsmachten »), programma 1

(« Juridische bijstand »). Die basisallocatie voorziet in een toelage aan de vzw « Casa legal », ten belope van 1 099 000 euro.

In de zaak nr. 8574 vordert de verzoekende partij de vernietiging van het voormelde artikel 2.12.3 en van de voormelde basisallocatie.

B.3.2. De verantwoording van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2025 vermeldt :

« De toelage aan de vzw Casa Legal dient als pilootproject zoals beschreven in het regeerakkoord. Het doel van de toelage is [...] :

- een alternatief en holistisch model van juridische bijstand ontwikkelen om tegemoet te komen aan de behoeften van Franstalige en Nederlandstalige rechtszoekenden in complexe sociaal-juridische situaties die geen effectieve toegang tot de rechter hebben;
- ontwikkelen en verstrekken van specifieke holistische zorg geschikt voor slachtoffers van intrafamiliaal en seksueel geweld, waarbij advocaten en psychosociale hulpverleners worden betrokken;
- een definitie opstellen van het standaardmodel van holistische kantoren met het oog op het overnemen en de duurzame verderzetting ervan in België;
- Alternatieve Vormen van Geschillen-Oplossing (AVGO) introduceren bij een deel van de bevolking » (*Parl. St.*, Kamer, 2024-2025, DOC 56-0855/005, p. 81).

B.4.1. Soortgelijke toelagen aan de vzw « Casa legal » werden ingeschreven in de algemene uitgavenbegrotingen voor de begrotingsjaren 2023 (ten belope van 367 000 euro) en 2024 (ten belope van 1 099 000 euro), bij de, niet-bestreden, wetten van 26 december 2022 « houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2023 » en van 22 december 2023 « houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2024 ». De parlementaire voorbereiding van die laatste wet bevat een identieke verantwoording als die welke is vermeld in B.3.2 (*Parl. St.*, Kamer, 2023-2024, DOC 55-3648/005, p. 87).

B.4.2. De toelagen voor de begrotingsjaren 2023, 2024 en 2025 werden aan de vzw « Casa legal » toegekend bij respectievelijk de koninklijke besluiten van 12 september 2023 « houdende de toekenning van een facultatieve toelage van 367.000,00 euro aan de vzw ‘ Casa legal ’ voor het begrotingsjaar 2023 », van 9 juli 2024 « houdende de toekenning van een

facultatieve toelage van 1.099.000,00 euro aan de vzw ‘ Casa legal ’ voor het begrotingsjaar 2024 » en van 3 december 2025 « houdende de toekenning van een facultatieve toelage van 1.099.000,00 euro aan de vzw ‘ Casa legal ’ voor het begrotingsjaar 2025 ».

B.4.3. De minister van Justitie heeft, in antwoord op een parlementaire vraag, met betrekking tot de toelagen voor de begrotingsjaren 2023 en 2024 verklaard :

« Het belangrijke proefproject vindt zijn oorsprong in het regeerakkoord waarin we overeenkwamen dat we de mogelijkheden zouden evalueren om de toegang en de kwaliteit van de juridische bijstand voor kwetsbare bevolkingsgroepen met een veelheid aan juridische en sociale problemen te verbeteren. Pilotprojecten met een multidisciplinaire aanpak zouden daarover uitsluitsel kunnen geven.

Welnu, het holistisch advocatenproject is zo’n pilotproject. De vzw Casa Legal brengt in een sociaal-juridisch huis advocaten en leden van andere disciplines samen met het oog op de verbetering van de verdediging en de ondersteuning van de rechtszoekenden. Het is de eerste vereniging in haar soort in België. Ze is al enkele jaren actief en wordt erkend in de publieke arena. Daarom werd het proefproject met die vzw aangegaan.

[...]

Ik ben het niet eens met de stelling dat het project een ongelijke behandeling van advocaten voor prestaties in de tweedelijnsbijstand teweeg zou brengen. Er mag immers verschil bestaan, maar het verschil moet gemotiveerd zijn. Het verschil in vergoedingssystemen is een logische weerspiegeling van de specifieke doelen en de werking van het proefproject. Ook de taken van de advocaat-coördinatoren in het proefproject verschillen van die van advocaten die prestaties leveren onder het huidige systeem van juridische tweedelijnsbijstand. Het gaat om twee verschillende situaties, die moeilijk met elkaar te vergelijken vallen. Het gaat over een tijdelijke subsidie voor een afgebakend project en het is belangrijk om dat onderscheid te maken, om innovatie mogelijk te maken zonder dat we in de onderzoeks- en pilootfase raken aan het systeem van de tweedelijnsbijstand.

Uiteraard worden advocaat-coördinatoren die voor het proefproject werken, niet vergoed onder de juridische tweedelijnsbijstand. Ons werd meegedeeld dat de Orde van Vlaamse Balies nadenkt over een holistische benadering op het niveau van de ordes, maar een concreet voorstel daarover ontvingen we nog niet.

Ten slotte, er zijn momenteel geen gelijkaardige subsidieprojecten lopend of gepland » (*Hand.*, Kamer, 2024-2025, 27 november 2024, CRIV 56 COM 047, pp. 27-28).

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de beroepen

B.5.1. Volgens de Ministerraad is het beroep tot vernietiging in de zaak nr. 8504 zonder voorwerp geworden als gevolg van de goedkeuring, bij de wet van 30 juni 2025, van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2025. Hij verwijst naar artikel 58 van de wet van 22 mei 2003 « houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat », dat bepaalt dat « de bekendmaking van de algemene uitgavenbegroting in het *Belgisch Staatsblad* [...] de wetten waarbij voorlopige kredieten worden geopend, [doet] vervallen ».

B.5.2. De wet van 30 juni 2025 heeft de wetten van 20 december 2024 en van 25 maart 2025 niet opgeheven. De bij die laatste wetten vastgestelde basisallocaties zijn derhalve niet, zoals de Ministerraad aanvoert, uit het rechtsverkeer verdwenen. De omstandigheid dat die basisallocaties voorlopige kredieten betreffen, doet daaraan geen afbreuk.

B.6.1. De Ministerraad voert daarnaast aan dat de verzoekende partij niet beschikt over een belang bij de beroepen tot vernietiging.

B.6.2. De Ordes van de balies, zoals de verzoekende partij, zijn publiekrechtelijke beroepscorporaties die bij wet zijn opgericht en die op verplichte wijze al diegenen die het beroep van advocaat uitoefenen, groeperen.

De Ordes van de balies kunnen, behoudens de gevallen waarin zij hun persoonlijk belang verdedigen, slechts in rechte treden binnen de opdracht die de wetgever hun heeft toevertrouwd. Aldus kunnen zij in de eerste plaats in rechte treden wanneer zij de beroepsbelangen van hun leden verdedigen of wanneer de uitoefening van het beroep van advocaat in het geding is. Volgens artikel 495, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek kunnen de Ordes ook initiatieven en maatregelen nemen « die nuttig zijn [...] voor de behartiging van de belangen van de advocaat en van de rechtzoekende ». Daarenboven maakt het eerste lid van die bepaling de Ordes bevoegd voor de juridische bijstand.

B.6.3. Zoals ook blijkt uit de parlementaire documenten vermeld in B.3.2 en B.4.3, bestaan de doelstellingen van de bij de bestreden bepalingen bedoelde toelagen onder meer in de

ontwikkeling van een alternatieve vorm van juridische bijstand, ten behoeve van een specifieke categorie van rechtzoekenden. De begunstigde van die toelagen is een private rechtspersoon, de vzw « Casa legal », die zelf een aantal advocaten tewerkstelt. De verzoekende partij voert onder meer aan dat een dergelijke subsidieregeling zowel de advocaten als de rechtzoekenden ongunstig raakt doordat slechts enkelen onder hen daarvan de voordelen genieten. De omstandigheid dat, zoals de Ministerraad aanvoert, de bestreden bepalingen geen rechtstreekse weerslag hebben op de financiering van de juridische tweedelijsbijstand georganiseerd door de bureaus voor juridische bijstand, neemt niet weg dat de vernietiging ervan de wetgever ertoe zou kunnen brengen de volledige subsidieregeling opnieuw te onderzoeken. In voorkomend geval zou hij ervoor kunnen kiezen de voormelde doelstelling op een andere wijze te verwezenlijken, bijvoorbeeld door middel van een samenwerking met de verzoekende partij of een andere vorm van subsidiëring van advocaten. De verzoekende partij beschikt bijgevolg over een belang om de vernietiging te vorderen van de bestreden bepalingen.

B.7. Voor het overige is het, in tegenstelling tot wat de Ministerraad aanvoert, niet relevant voor de beoordeling van de ontvankelijkheid van het beroep dat er nog een optreden van de uitvoerende macht vereist is opdat de toelagen daadwerkelijk kunnen worden toegekend.

De wetten van 20 december 2024, 25 maart 2025 en 30 juni 2025 bepalen immers, al dan niet bij wijze van voorlopige kredieten, wat het maximumbedrag is dat per begrotingsartikel mag worden uitgegeven gedurende een bepaalde termijn en machtigen het uitvoerende orgaan tot het verrichten van die uitgaven.

Bij het verlenen van een dergelijke machtiging dient de wetgever onder meer de door of krachtens de Grondwet vastgestelde bevoegdheidverdelende regels alsook het bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet gewaarborgde beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, waarvan de verzoekende partij de schending aanvoert, na te leven.

B.8. De door de Ministerraad opgeworpen excepties worden verworpen. De beroepen tot vernietiging zijn ontvankelijk.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de tussenkomsten

B.9. Artikel 87, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof bepaalt :

« Wanneer het Grondwettelijk Hof uitspraak doet op beroepen tot vernietiging als bedoeld in artikel 1, kan ieder die van een belang doet blijken, zijn opmerkingen in een memorie aan het Hof richten binnen dertig dagen na de bekendmaking voorgeschreven in artikel 74. Hij wordt daardoor geacht partij in het geding te zijn ».

Van een belang in de zin van die bepaling doet blijken de persoon die aantoont dat zijn situatie rechtstreeks kan worden geraakt door het arrest dat het Hof in verband met het beroep tot vernietiging dient te wijzen.

B.10. De vzw « Casa legal » wenst in de zaken nrs. 8504 en 8574 tussen te komen.

Als begunstigde van de bij de bestreden bepalingen bedoelde toelagen, beschikt zij over een belang bij haar tussenkomst.

B.11.1. De « Ordre des barreaux francophones et germanophone » en de Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel wensen eveneens in beide zaken tussen te komen.

B.11.2. Gelet op hetgeen is vermeld in B.6.2 en B.6.3, beschikt de « Ordre des barreaux francophones et germanophone » over een belang bij haar tussenkomst.

B.11.3. De Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel verwijst, ter ondersteuning van haar belang, naar artikel 455 van het Gerechtelijk Wetboek. Krachtens die bepaling heeft de raad van elke orde van advocaten onder meer als opdracht de beginselen van waardigheid, rechtschapenheid en kiesheid die aan het beroep van advocaat ten grondslag liggen en een behoorlijke beroepsuitoefening moeten waarborgen, te handhaven.

Voorts stelt bij elke balie de raad van de orde van advocaten een bureau voor juridische bijstand in volgens de nadere regels en de voorwaarden die hij bepaalt (artikel 508/7 van het

Gerechtelijk Wetboek). De orde ziet toe op de doeltreffendheid en de kwaliteit van de prestaties verricht door de advocaten in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand (artikel 508/8 van hetzelfde Wetboek).

De vzw « Casa legal » is gevestigd in het gerechtelijk arrondissement Brussel. De Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel voert aan dat zij de werkzaamheden van die vzw, die zij beschouwt als een nuttige aanvulling op de klassieke juridische tweedelijnsbijstand en als een innovatieve manier om het beroep van advocaat uit te oefenen, van bij de aanvang ervan heeft ondersteund. Zij voert eveneens aan dat de oprichters van die vzw bij haar als advocaat zijn ingeschreven en dat de door die vzw behandelde dossiers worden gecontroleerd door het bureau voor juridische bijstand dat zij heeft ingesteld.

Aldus toont de Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel aan dat zij een voldoende rechtstreeks belang heeft bij het behoud, door de vzw « Casa legal », van haar subsidiëring. Die orde beschikt bijgevolg over een belang bij haar tussenkomst.

B.12. De vzw « CAP – CAW Family », de vzw « Le petit vélo jaune », Fabian Colle, de vzw « Woman'Dō », de vzw « Groupe pour l'Abolition des Mutilations Sexuelles féminines-Belgique », de vzw « Ulysse », de vzw « Alias », de vzw « Pigment », de vzw « Service Social des Solidarités », de vzw « Solidarité Étudiants du Monde » en de vzw « FAIRWORK Belgium » wensen in de zaak nr. 8504 tussen te komen.

J.-P. T. wenst in de zaak nr. 8574 tussen te komen.

Aangezien die tussenkomende partijen zich beperken tot een verwijzing naar het standpunt van de vzw « Casa legal » respectievelijk de Ministerraad, bestaat er geen aanleiding om te onderzoeken of hun tussenkomst ontvankelijk is.

Ten gronde

Wat betreft het eerste middel

B.13. Het eerste middel in de zaken nrs. 8504 en 8574 is afgeleid uit de schending van artikel 128, § 1, van de Grondwet en van artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna : de bijzondere wet van 8 augustus 1980). Volgens de verzoekende partij maken de bestreden bepalingen inbreuk op de bevoegdheden van de gemeenschappen inzake de bijstand aan personen, meer bepaald het beleid inzake maatschappelijk welzijn en de juridische eerstelijnsbijstand.

B.14.1. Artikel 128, § 1, van de Grondwet bepaalt :

« De Parlementen van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap regelen, elk voor zich, bij decreet, de persoonsgebonden aangelegenheden, alsook, voor deze aangelegenheden, de samenwerking tussen de gemeenschappen en de internationale samenwerking, met inbegrip van het sluiten van verdragen.

Een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid, stelt deze persoonsgebonden aangelegenheden vast, alsook de vormen van samenwerking en de nadere regelen voor het sluiten van verdragen ».

B.14.2. Artikel 5, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 stelt de persoonsgebonden aangelegenheden bedoeld in artikel 128, § 1, van de Grondwet vast.

B.15.1. Krachtens artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zijn de gemeenschappen bevoegd voor het beleid inzake maatschappelijk welzijn, met inbegrip van de organieke regels betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, onder voorbehoud van de uitzonderingen die in dezelfde bepaling limitatief zijn opgesomd.

B.15.2. Het in die bepaling bedoelde beleid is specifiek gericht op het verschaffen van bijstand aan mensen die in nood verkeren. De aard en de oorzaak van de nood spelen bij dit aspect van de bijstand aan personen in beginsel geen rol. De bijstand waarin de gemeenschappen op grond van die bepaling kunnen voorzien, is derhalve niet beperkt tot de

diverse categorieën van personen die worden vermeld in de overige onderdelen van artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, noch tot het verlenen van een niet-gedifferentieerde bijstand.

B.16.1. Voorts zijn de gemeenschappen, krachtens artikel 5, § 1, II, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, bevoegd voor de juridische eerstelijnsbijstand. Die bevoegdheid werd aan de gemeenschappen overgedragen bij de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming (hierna : de bijzondere wet van 6 januari 2014).

B.16.2. Volgens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 « [wordt] met ‘ juridische eerstelijnsbijstand ’ [...] bedoeld ‘ de juridische bijstand die verleend wordt in de vorm van praktische inlichtingen, juridische informatie, een eerste juridisch advies of de verwijzing naar een gespecialiseerde instantie of organisatie ’ (artikel 508/1 van het Gerechtelijk Wetboek) die georganiseerd wordt door de commissies voor juridische bijstand of door erkende organisaties voor juridische bijstand » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2232/1, p. 65).

B.16.3. Eveneens volgens de parlementaire voorbereiding « [blijft] de Federale Staat [...] niettemin bevoegd wat de juridische tweedelijnsbijstand betreft » (*ibid.*, p. 66).

Artikel 508/1 van het Gerechtelijk Wetboek bevat, naast de voormelde definitie van het begrip « juridische eerstelijnsbijstand » (1°), ook een definitie van het begrip « juridische tweedelijnsbijstand ». Het gaat om « de juridische bijstand die wordt verleend aan een natuurlijke persoon in de vorm van een omstandig juridisch advies, bijstand al dan niet in het kader van een procedure of bijstand bij een geding met inbegrip van de vertegenwoordiging in de zin van artikel 728 » (2°).

B.17. Voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, hebben de Grondwetgever en de bijzondere wetgever aan de gemeenschappen de volledige bevoegdheid toegekend tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden.

B.18. De bevoegdheden waarmee de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten zijn bekleed om uitgaven te doen in het raam van hun openbaar beleid of in de vorm van subsidies toegekend aan publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen zijn ondergeschikt

aan de materiële bevoegdheid waarvoor die financiële middelen bestemd zijn, onder voorbehoud van de eventuele uitzonderingen waarin de Grondwet of de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorziet. Zo behoort de financiering van een beleid tot het « regelen » van de aangelegenheid waaronder dat beleid valt. Een overheid kan geen financiële middelen toekennen aan projecten die niet onder haar bevoegdheden vallen.

B.19. Er kan niet worden vereist dat de wetgever in elke bepaling uitdrukkelijk de bevoegdheidverdelende regels in herinnering brengt die de uitvoerende overheden, evenzeer als hijzelf, verondersteld worden in acht te nemen; er moet dus, zelfs in geval van stilzwijgen vanwege de wet hieromtrent, worden vermoed dat de wetgever zich naar de bevoegdheidverdelende regels gedraagt. Dat vermoeden is echter niet onweerlegbaar. Het kan door de werkelijkheid worden tegengesproken.

B.20. De bestreden bepalingen voorzien in toelagen aan de vzw « Casa legal ». Blijkens de statuten van die vzw gaat het om « een sociaal-juridisch huis dat advocaten en maatschappelijke assistenten verenigt, maar op termijn ook psychologen en andere disciplines, met het oog op de verbetering van de verdediging en de begeleiding van de rechtzoekenden en uiteindelijk hun toegang tot justitie. Het kadert in de bedoeling om deel te nemen aan een positieve verandering, door een nieuwe wijze voor te stellen om het beroep van advocaat uit te oefenen, met een multidisciplinaire aanpak ».

B.21.1. De wetten van 20 december 2024 en 25 maart 2025 preciseren niet voor welke doeleinden de vzw « Casa legal » de bij de bestreden bepalingen bedoelde toelagen dient aan te wenden. Zulks blijkt evenmin uit de parlementaire voorbereiding van die wetten.

B.21.2. De verantwoordingen bij de uitgavenbegrotingen voor de begrotingsjaren 2024 en 2025 bevatten wel een opsomming van de doelstellingen van de federale toelagen aan de voormelde vzw (*Parl. St.*, Kamer, 2023-2024, DOC 55-3648/005, p. 87; 2024-2025, DOC 56-0855/005, p. 81). Die doelstellingen, zoals vermeld in B.3.2, zijn zo geformuleerd dat zij niet noodzakelijk beperkt zijn tot de juridische tweedelijnsbijstand, hetgeen tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid behoort. Zij kunnen eveneens betrekking hebben op aangelegenheden die vallen onder de aan de gemeenschappen toegewezen bevoegdheden inzake maatschappelijk welzijn en juridische eerstelijnsbijstand.

B.21.3. Volgens de Ministerraad betreft het werkelijke onderwerp van de bestreden bepalingen echter de financiering van de ontwikkeling van een alternatief voor de bestaande juridische tweedelijnsbijstand, zoals die wordt georganiseerd door de bureaus voor juridische bijstand die bij elke balie zijn ingesteld, overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek. Dat alternatief gaat uit van een multidisciplinaire en gecoördineerde begeleiding van de rechtzoekende, waarbij de advocaat samenwerkt met hulpverleners uit andere beroepsdisciplines, zoals maatschappelijk assistenten of psychologen.

B.21.4. De bestreden bepalingen dienen bijgevolg zo te worden geïnterpreteerd dat zij enkel de subsidiëring toelaten van werkzaamheden die betrekking hebben op de juridische tweedelijnsbijstand, dat wil zeggen juridische bijstand die wordt verleend aan een natuurlijke persoon in de vorm van een omstandig juridisch advies, bijstand al dan niet in het kader van een procedure of bijstand bij een geding met inbegrip van de vertegenwoordiging in rechte. In die interpretatie maken de bestreden bepalingen geen inbreuk op de bevoegdheden van de gemeenschappen met betrekking tot het beleid inzake maatschappelijk welzijn en juridische eerstelijnsbijstand.

De voormelde interpretatie sluit overigens niet uit dat de federale toelagen worden aangewend voor de financiering van personeels- of werkingskosten die niet de dienstverlening door advocaten als dusdanig betreffen, in het bijzonder de kosten met betrekking tot andere categorieën van hulpverlening, zoals sociale of psychologische bijstand, maar uitsluitend in zoverre de aldus gefinancierde werkzaamheden verband houden met of bijdragen aan de behartiging van de juridische belangen van de rechtzoekende in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand. Daarentegen zouden die toelagen niet kunnen strekken tot de rechtstreekse financiering van activiteiten van bijstand aan hulpbehoevende personen in het algemeen, zonder dat er een aanknopingspunt bestaat met enige vorm van juridische tweedelijnsbijstand, of van juridische eerstelijnsbijstand. Uit de memories van de vzw « Casa legal » blijkt overigens dat die vzw eveneens een subsidie ontvangt van de Franse Gemeenschapscommissie, ter financiering van de personeelskosten van een jurist die diensten levert van juridische eerstelijnsbijstand.

B.21.5. In zoverre de bestreden bepalingen ten slotte, zoals blijkt uit hetgeen is vermeld in B.3.2, ook ertoe strekken alternatieve vormen van geschillenoplossing te introduceren bij het doelpubliek van de begunstigde vzw, heeft de wetgever evenmin zijn bevoegdheden

overschreden. De wetgever heeft in het Gerechtelijk Wetboek verschillende vormen van alternatieve geschillenoplossing geregeld, zoals de bemiddeling (artikelen 1723/1 tot 1737) en de collaboratieve onderhandelingen (artikelen 1738 tot 1747). Hij mag, op grond van zijn residuaire bevoegdheid, maatregelen nemen die partijen en hun advocaten ertoe aanzetten dergelijke vormen van alternatieve geschillenoplossing aan te wenden en die de bekendheid ervan bij de bevolking verhogen.

B.22. Voor het overige komt het de Koning toe om, onder het toezicht van de bevoegde rechter, gebruik te maken van de machtigingen die Hem bij de wetten van 20 december 2024, 25 maart 2025 en 30 juni 2025 zijn verleend, door met name de voorwaarden vast te stellen voor de toekenning van de daarin bedoelde toelagen, op een manier die de inachtneming waarborgt van de regels inzake bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gemeenschappen.

B.23. Onder voorbehoud van hetgeen is vermeld in B.21.4, is het eerste middel niet gegrond.

Wat betreft het tweede middel

Tweede onderdeel

B.24. Het tweede onderdeel van het tweede middel in de zaken nrs. 8504 en 8574 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 107 en 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna : het VWEU). Volgens de verzoekende partij voorzien de bestreden bepalingen in een vorm van staatssteun, die niet vooraf is aangemeld bij de Europese Commissie.

B.25. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet hebben een algemene draagwijdte. Zij verbieden elke discriminatie, ongeacht de oorsprong ervan : de grondwettelijke regels van de gelijkheid en van de niet-discriminatie zijn toepasselijk ten aanzien van alle rechten en alle vrijheden, met inbegrip van die welke voortvloeien uit internationale verdragen die België binden.

B.26.1. Artikel 107, lid 1, van het VWEU bepaalt :

« Behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt ».

Artikel 108, lid 3, van het VWEU bepaalt :

« De Commissie wordt van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte gebracht, om haar opmerkingen te kunnen maken. Indien zij meent dat zulk een voornemen volgens artikel 107 onverenigbaar is met de interne markt, vangt zij onverwijld de in het vorige lid bedoelde procedure aan. De betrokken lidstaat kan de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid ».

B.26.2. In de voormelde artikelen 107 en 108 van het VWEU worden de regels uiteengezet die moeten worden gevolgd bij het toekennen van staatssteun. De inachtneming van die regels waarborgt dat geen enkele staatssteun de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties. In zijn onderzoek naar de verenigbaarheid van de bestreden bepalingen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet kan het Hof bijgevolg ertoe worden gebracht na te gaan of op discriminerende wijze afbreuk wordt gedaan aan die waarborg.

Hoewel de kwestie van de verenigbaarheid van steun met de interne markt valt onder een eigen opdracht die aan de Europese Commissie is toegewezen, onder het toezicht van het Gerecht en het Hof van Justitie van de Europese Unie, zodat het Hof niet bevoegd is om daarvan kennis te nemen, geldt dat niet voor de vraag of de bestreden bepaling strijdig moet worden geacht met artikel 108, lid 3, van het VWEU om reden dat zij de uitvoering vormt van staatssteun die niet vooraf is aangemeld bij de Europese Commissie (zie in dat verband HvJ, 18 juli 2013, C-6/12, *P Oy*, ECLI:EU:C:2013:525, punt 38).

B.26.3. Het Hof dient na te gaan of de bij de bestreden bepalingen bedoelde toelagen als nieuwe staatssteun moeten worden aangemerkt en of, indien dat het geval is, die bij de Commissie moesten worden aangemeld.

B.27.1. Artikel 107, lid 1, van het VWEU verbiedt, in beginsel, staatssteun die wordt toegekend aan ondernemingen en die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalst of dreigt te vervalsen, voor zover die steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

B.27.2. Opdat een maatregel als staatssteun kan worden gekwalificeerd, moeten vier cumulatieve voorwaarden zijn vervuld, namelijk : « in de eerste plaats moet het gaan om een maatregel van de staat of met staatsmiddelen bekostigd. In de tweede plaats moet deze maatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden. In de derde plaats moet de maatregel de begunstigde een voordeel verschaffen. In de vierde plaats moet hij de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen » (HvJ, 10 juni 2010, C-140/09, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA*, ECLI:EU:C:2010:335, punt 31).

B.28.1. Met betrekking tot de voorwaarde van de ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten blijkt uit de rechtspraak van het Hof van Justitie dat « er voor de kwalificatie van een nationale maatregel als ‘ staatssteun ’ niet hoeft te worden vastgesteld dat de betrokken steun de handel tussen de lidstaten werkelijk heeft beïnvloed en de mededinging daadwerkelijk heeft verstoord, maar er alleen dient te worden onderzocht of die steun dat handelsverkeer ongunstig kan beïnvloeden en de mededinging kan vervalsen » (HvJ, 19 december 2019, C-385/18, *Arriva Italia Srl e.a.*, ECLI:EU:C:2019:1121, punt 42). In dat verband is het « niet noodzakelijk dat de begunstigde ondernemingen zelf aan het handelsverkeer tussen de lidstaten deelnemen. Wanneer een lidstaat steun toekent aan ondernemingen, kan de binnenlandse activiteit hierdoor immers in stand blijven of stijgen, met als gevolg dat de kansen van in andere lidstaten gevestigde ondernemingen om in die lidstaat op de markt te komen, afnemen » (*ibid.*, punt 43). Specifiek inzake vervoersdiensten heeft het Hof van Justitie reeds geoordeeld dat de beoordeling van de voormelde voorwaarde niet afhangt van « de plaatselijke of regionale aard » van de geleverde diensten, noch van « de omvang van het betrokken werkterrein » (*ibid.*, punt 44; zie ook HvJ, 24 juli 2003, C-280/00, *Altmark Trans GmbH en Regierungspräsidium Magdeburg*, ECLI:EU:C:2003:415, punt 82; 14 januari 2015, C-518/13, *Eventech Ltd t. Parking Adjudicator*, ECLI:EU:C:2015:9, punt 69; 20 november 2025, C-401/24, *Staten genom Sjöfartsverket t. Stockholms Hamn AB*, ECLI:EU:C:2025:902, punt 47).

B.28.2. Volgens de mededeling nr. 2016/C 262/01 van de Europese Commissie van 19 juli 2016 « betreffende het begrip ‘ staatssteun ’ in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie » (hierna : de mededeling betreffende staatssteun) sluit « de omstandigheid dat het steunbedrag betrekkelijk gering is of de begunstigde onderneming vrij klein, [...] niet *a priori* de mogelijkheid uit dat het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig wordt beïnvloed. Een overheidssubsidie die wordt verleend aan een onderneming die alleen lokale of regionale diensten verricht en geen diensten verricht buiten de staat van vestiging, kan niettemin gevolgen hebben voor het handelsverkeer tussen de lidstaten wanneer ondernemingen uit andere lidstaten deze diensten kunnen verrichten (mede via het recht van vestiging) en die mogelijkheid niet louter hypothetisch is. [...] Dit effect valt echter minder te verwachten wanneer de omvang van de economische activiteit zeer klein is, zoals bijvoorbeeld kan blijken uit een zeer lage omzet » (punt 192; zie ook Gerecht, 14 mei 2019, T-728/17, *Marinvest d.o.o. en Porting d.o.o.*, ECLI:EU:T:2019:325, punt 82).

B.28.3. Eveneens volgens die mededeling betreffende staatssteun heeft de Commissie « in een aantal besluiten [...] geoordeeld dat, gezien de specifieke omstandigheden van de betrokken zaken, de maatregel een zuiver lokaal karakter had en het handelsverkeer tussen de lidstaten dus niet beïnvloedde. In die zaken heeft de Commissie zich met name ervan vergewist dat de begunstigde goederen of diensten aan een beperkt gebied binnen een lidstaat leverde en dat er weinig kans was dat deze klanten uit andere lidstaten zou aantrekken en dat niet viel te voorzien dat de maatregel meer dan een marginaal effect zou hebben op de voorwaarden voor grensoverschrijdende investeringen of grensoverschrijdende vestiging » (punt 196; zie ook Gerecht, 14 mei 2019, T-728/17, voormeld, punten 95 tot 101).

B.28.4. In dat opzicht heeft het Gerecht, bij zijn arrest van 19 oktober 2022 inzake *Ighoga Region 10 e.a.* (T-582/20, ECLI:EU:T:2022:648), een grief verworpen die was gericht tegen de beoordeling door de Commissie, in een zaak met betrekking tot de bouw van een congrescentrum, van de voorwaarde van de ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten, op grond van de volgende overwegingen :

« 164. De verzoeksters voeren aan dat de Commissie haar analyse van de ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer op een onjuiste premisse heeft gebaseerd door ervan uit te gaan dat steun die slechts een marginaal, lokaal of regionaal effect zou hebben, om die reden het handelsverkeer tussen lidstaten niet kan beïnvloeden.

[...]

168. Er moet echter worden vastgesteld dat het betoog van de verzoeksters op onjuiste premissen berust. De Commissie was immers niet van mening dat, in tegenstelling tot wat de verzoeksters beweren, de omstandigheid dat de begunstigde van de aangevoerde steunmaatregelen zijn activiteit op lokaal niveau uitoefende, tot gevolg zou hebben gehad dat die steunmaatregelen het handelsverkeer tussen lidstaten niet ongunstig zouden hebben kunnen beïnvloeden.

169. Zoals in de punten 143 en 144 hiervoor in herinnering is gebracht, was de Commissie, na een uitvoerig onderzoek van de gegevens van de zaak, van mening dat de betwiste maatregelen slechts een lokale en regionale draagwijdte hadden en dat het effect ervan op grensoverschrijdende investeringen en de vestiging van ondernemingen slechts marginaal kon zijn, zodat de in het geding zijnde maatregelen volgens haar het handelsverkeer tussen lidstaten niet ongunstig konden beïnvloeden.

170. De Commissie concludeerde aldus dat, zoals in punt 150 hiervoor in herinnering is gebracht, de activiteiten die in het congrescentrum konden worden georganiseerd, geen cliënten uit andere lidstaten konden aantrekken en dat de betwiste maatregelen bijgevolg redelijkerwijs in voorkomend geval slechts hoogstens een marginale weerslag konden hebben op grensoverschrijdende investeringen en de vestiging van ondernemingen.

171. De Commissie heeft derhalve onderzocht in welke mate de betwiste maatregelen, niettegenstaande het lokale karakter ervan, de handel tussen lidstaten ongunstig konden beïnvloeden en heeft het bestaan van een dergelijk effect niet van meet af aan uitgesloten op grond van het feit dat dergelijke maatregelen slechts een lokale draagwijdte zouden hebben gehad » (eigen vertaling).

B.29.1. De bestreden bepalingen betreffen in essentie de subsidiëring, bij wijze van proefproject, van een specifieke vorm van juridische tweedelijnsbijstand, waarbij naast advocaten ook hulpverleners uit andere beroepsdisciplines worden betrokken, ten behoeve van bepaalde rechtzoekenden die worden geconfronteerd met een verscheidenheid aan juridische en sociale problemen.

B.29.2. Het doelpubliek van de gesubsidieerde dienstverlening bestaat aldus uit natuurlijke personen die zich in een kwetsbare situatie bevinden en die in beginsel, in zoverre zij in aanmerking komen voor gedeeltelijk of volledig kosteloze juridische tweedelijnsbijstand, over beperkte bestaansmiddelen beschikken. Zoals ook blijkt uit de activiteitenverslagen van de begunstigde vzw, hebben de aangelegenheden waarvoor de betrokkenen bijstand vragen in de meeste gevallen betrekking op rechtstakken waarvan de toepasselijke rechtsregels in aanzienlijke mate kunnen verschillen tussen de lidstaten van de Europese Unie, zoals het personen- en familierecht, het vreemdelingenrecht en het strafrecht. Eventuele procedures daaromtrent zullen in beginsel worden behandeld door Belgische overheden of rechtscolleges.

Uit de voormelde activiteitenverslagen blijkt eveneens dat de capaciteit van het gesubsidieerde project beperkt is. Tot slot kan worden aangenomen dat de beoogde vorm van juridische tweedelijnsbijstand een regelmatig en persoonlijk contact met de rechtzoekende vereist.

Rekening houdend met die elementen kunnen de bij de bestreden bepalingen bedoelde toelagen geen of slechts in verwaarloosbare mate cliënten uit andere lidstaten aantrekken.

B.29.3. Daarnaast kunnen die toelagen redelijkerwijze niet meer dan een marginaal effect hebben op de voorwaarden voor grensoverschrijdende investeringen of grensoverschrijdende vestiging. Het blijkt niet dat advocaten of advocatenkantoren uit andere lidstaten in België zouden willen investeren of zich daar zouden willen vestigen met als doorslaggevende beweegreden de mogelijkheid om er prestaties van juridische tweedelijnsbijstand te leveren aan het voormelde doelpubliek. De bestreden bepalingen doen overigens geen afbreuk aan de bestaande regeling inzake juridische tweedelijnsbijstand, zoals vastgesteld in de artikelen 508/7 en volgende van het Gerechtelijk Wetboek, met inbegrip van de voorwaarden waaronder de advocaten voor hun prestaties kunnen worden vergoed door de Staat. Zij beperken op geen enkele wijze de mogelijkheid voor de onderdanen van een andere lidstaat om zich, onder de voorwaarden bedoeld in artikel 428*bis* van het Gerechtelijk Wetboek, in België als advocaat te laten inschrijven en er vervolgens prestaties te verrichten in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand.

B.29.4. Uit het voorgaande volgt dat de bij de bestreden bepalingen bedoelde toelagen het handelsverkeer tussen de lidstaten niet ongunstig kunnen beïnvloeden, waardoor er niet is voldaan aan een van de in B.27.2 vermelde, cumulatieve voorwaarden. Die bepalingen geven dus geen aanleiding tot staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het VWEU, zodat geen kennis ervan diende te worden gegeven aan de Commissie met toepassing van artikel 108, lid 3, van hetzelfde Verdrag.

B.30.1. De verzoekende partij en de « Ordre des barreaux francophones et germanophone » verzoeken om verschillende prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie, met betrekking tot de interpretatie van, onder meer, de artikelen 107 en 108 van het VWEU.

B.30.2. Wanneer een vraag die betrekking heeft op de uitlegging van het Unierecht wordt opgeworpen in een zaak aanhangig bij een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, is die instantie, overeenkomstig artikel 267, derde alinea, van het VWEU, ertoe gehouden die vraag te stellen aan het Hof van Justitie.

Die verwijzing is evenwel niet nodig wanneer die rechterlijke instantie heeft vastgesteld dat de opgeworpen vraag niet relevant is, dat de betrokken bepaling van het Unierecht reeds door het Hof is uitgelegd, of dat de juiste uitlegging van het Unierecht zo evident is, dat redelijkerwijze geen ruimte voor twijfel kan bestaan (HvJ, 6 oktober 1982, C-283/81, *CILFIT*, ECLI:EU:C:1982:335, punt 21; grote kamer, 6 oktober 2021, C-561/19, *Consorzio Italian Management en Catania Multiservizi SpA*, ECLI:EU:C:2021:799, punt 33). Die redenen moeten, in het licht van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, afdoende blijken uit de motivering van het arrest waarbij de rechterlijke instantie weigert de prejudiciële vraag te stellen (HvJ, grote kamer, 6 oktober 2021, C-561/19, voormeld, punt 51).

De uitzondering van het gebrek aan relevantie houdt in dat de nationale rechterlijke instantie van de verwijsplicht is ontheven wanneer « die vraag niet ter zake dienend is, dat wil zeggen wanneer het antwoord erop, hoe het ook luidt, geen invloed kan hebben op de oplossing van het geschil » (HvJ, 15 maart 2017, C-3/16, *Aquino*, ECLI:EU:C:2017:209, punt 43; grote kamer, 6 oktober 2021, C-561/19, voormeld, punt 34).

De uitzondering dat de juiste uitlegging van het Unierecht evident is, houdt in dat de nationale rechterlijke instantie ervan overtuigd moet zijn dat de gehanteerde oplossing even evident zou zijn voor de rechterlijke instanties van de andere lidstaten die in laatste aanleg uitspraak doen, alsook voor het Hof van Justitie. Zij dient in dat verband rekening te houden met de specifieke kenmerken van het Unierecht, met de bijzondere moeilijkheden bij de uitlegging ervan en met het gevaar voor uiteenlopende rechtspraak binnen de Unie. Tevens dient zij acht te slaan op de verschillen tussen de taalversies van de betrokken bepaling waarvan zij op de hoogte is, met name wanneer die verschillen door de partijen naar voren zijn gebracht en onderbouwd zijn. Tot slot dient zij aandacht te hebben voor de eigen terminologie en autonome begrippen die het Unierecht bezigt, alsook voor de context van de toepasselijke bepaling in het licht van het Unierecht in zijn geheel, zijn doelstellingen en zijn

ontwikkelingsstand op het ogenblik waarop de betrokken bepaling moet worden toegepast (HvJ, grote kamer, 6 oktober 2021, C-561/19, voormeld, punten 40-46).

Voorts vermag de in laatste aanleg rechtsprekende nationale rechterlijke instantie ervan af te zien het Hof een prejudiciële vraag te stellen « om redenen van niet-ontvankelijkheid die eigen zijn aan de procedure bij die rechterlijke instantie, mits het gelijkwaardigheids- en het doeltreffendheidsbeginsel in acht worden genomen » (HvJ, 14 december 1995, C-430/93 en C-431/93, *Van Schijndel en Van Veen*, ECLI:EU:C:1995:441, punt 17; 15 maart 2017, C-3/16, voormeld, punt 56; grote kamer, 6 oktober 2021, C-561/19, voormeld, punt 61).

B.30.3. In zoverre de voorgestelde prejudiciële vragen betrekking hebben op de voorwaarde van de ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten, kan er, gelet op hetgeen is vermeld in B.28.1 tot B.29.4, redelijkerwijze geen ruimte voor twijfel bestaan over de juiste uitlegging van het Unierecht. In zoverre die vragen betrekking hebben op de andere in B.27.2 vermelde voorwaarden of op een eventuele vrijstelling van de verplichting tot aanmelding van een steunmaatregel bij de Commissie, zijn die vragen, rekening houdend met het cumulatieve karakter van de voormelde voorwaarden, niet relevant.

B.30.4. Bijgevolg is er geen aanleiding om de door de verzoekende partij en de « Ordre des barreaux francophones et germanophone » gesuggereerde prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie.

B.31. Het tweede onderdeel van het tweede middel is niet gegrond.

Eerste en vierde onderdeel

B.32.1. Het eerste onderdeel van het tweede middel in de zaken nrs. 8504 en 8574 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 33, 36 en 37 ervan. De verzoekende partij voert onder meer aan dat die bepalingen zijn geschonden doordat de wetgever zelf een toelage heeft verleend aan één specifieke begunstigde, in plaats van te voorzien in een algemene grondslag voor zulk een toelage, zodat elke persoon die aan de wettelijke voorwaarden voldoet daarvoor in aanmerking komt.

B.32.2. Het vierde onderdeel van het tweede middel in de zaken nrs. 8504 en 8574 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 23, derde lid, 1^o, ervan en met artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De verzoekende partij voert onder meer aan dat de bestreden bepalingen een onverantwoord verschil in behandeling in het leven roepen onder advocaten, naargelang zij werkzaam zijn bij de vzw « Casa legal » dan wel bij een ander advocatenkantoor.

B.32.3. Gelet op hun samenhang onderzoekt het Hof beide onderdelen samen.

B.33.1. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet waarborgen het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.33.2. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie verbiedt niet dat het toepassingsgebied van een wetgeving wordt beperkt tot één enkele persoon in het kader van een specifieke situatie. Om te bepalen of het eruit voortvloeiende verschil in behandeling redelijk verantwoord is, moet het Hof nagaan of dat verschil berust op pertinente criteria van onderscheid die betrekking hebben op kenmerken die de door de betrokken wetgeving geregelde individuele situatie onderscheiden van alle vergelijkbare situaties.

B.34. Inzake het subsidiëringsbeleid oefent het Hof slechts een marginale controle uit. Subsidiëring strekt niet louter tot financiering van een particulier initiatief, maar tot verwezenlijking van de maatschappelijke doelstelling die aan dat initiatief ten grondslag ligt.

Het komt de wetgever toe om, rekening houdend met dwingende budgettaire beperkingen, te beslissen of en onder welke voorwaarden hij bepaalde initiatieven of instellingen met overheidsmiddelen wil subsidiëren. Het komt het Hof niet toe het oordeel van de bevoegde wetgever te bekritisieren voor zover het niet strijdig is met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Het Hof zou een dergelijke keuze alleen kunnen afkeuren indien die onredelijk zou zijn.

B.35. Het is legitiem dat de wetgever maatregelen neemt ter verhoging van de toegankelijkheid en de doeltreffendheid van de juridische tweedelijsbijstand. Een dergelijke doelstelling kan in beginsel verantwoorden dat de wetgever voorziet in een financiële ondersteuning van bijzondere vormen van juridische tweedelijsbijstand, die tegemoetkomen aan de behoeften van bepaalde kwetsbare bevolkingsgroepen.

Zulks is des te meer het geval voor de door de wetgever beoogde multidisciplinaire bijstand, waarbij advocaten samenwerken met hulpverleners uit andere beroepsdisciplines, en waarvan de Ministerraad en de tussenkomende partijen de meerwaarde voor het betrokken doelpubliek aantonen in vergelijking met de klassieke juridische tweedelijsbijstand. Het is dan ook legitiem proefprojecten te subsidiëren die erop gericht zijn de ontwikkeling van die multidisciplinaire aanpak te bevorderen.

B.36.1. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie verzet zich niet ertegen dat slechts één enkel of een beperkt aantal initiatieven wordt gesubsidieerd, zelfs al gaat het om een dienstverlening die in beginsel door meerdere personen tegelijk kan worden aangeboden, in zoverre daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Zulks kan met name het geval zijn wanneer de subsidiërende overheid, zoals te dezen, eerst op kleine schaal het nut en de haalbaarheid wenst te evalueren van een bepaalde dienstverlening, zodat die in voorkomend geval, op langere termijn, breed kan worden uitgerold op basis van een specifiek wettelijk kader. De beperking, in een eerste fase, van het aantal gesubsidieerden maakt een diepgaande evaluatie mogelijk en draagt bij aan een gerichte besteding van de overheidsmiddelen. Teneinde de rechten van derden niet op onevenredige wijze te beperken, zou de duur van een dergelijk proefproject in elk geval echter beperkt dienen te blijven tot een redelijke en voorzienbare termijn, en derhalve niet langer mogen zijn dan noodzakelijk om de doelstellingen ervan te bereiken, met name wat de evaluatie ervan betreft.

B.36.2. De toekenning van een subsidie aan slechts één specifieke persoon dient in beginsel, ook wanneer de subsidiëring kadert in een dergelijk proefproject, te worden voorafgegaan door een transparante procedure die elke gegadigde, na een voorafgaande bekendmaking, de mogelijkheid biedt zich kandidaat te stellen en waarbij over de subsidiëring kan worden beslist na een vergelijking van de kandidaten op basis van objectieve en redelijke criteria. Een dergelijke procedure waarborgt de gelijkheid tussen de potentiële gegadigden. Zij laat de subsidiërende overheid toe zich ervan te vergewissen dat zij kennis heeft van alle relevante initiatieven en dat de begunstigde van de subsidie effectief het meest geschikt is om de nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken.

Van die vereiste van een voorafgaande, transparante procedure kan bij wijze van uitzondering worden afgeweken wanneer bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijze kan worden aangenomen dat slechts één persoon aan de voorwaarden voor subsidiëring zou kunnen voldoen. Of zulks daadwerkelijk het geval is, dient te worden beoordeeld op basis van de concrete omstandigheden waarin de subsidie wordt toegekend en de doelstellingen die ermee worden nagestreefd.

B.37.1. In het onderhavige geval heeft de wetgever, anders dan in een algemene wettelijke grondslag voor de subsidiëring te voorzien, zelf de begunstigde daarvan, de vzw « Casa legal », nominatief in een begrotingsbepaling aangewezen.

Een dergelijke werkwijze sluit uit dat er een transparante subsidiëeringsprocedure wordt georganiseerd door de uitvoerende macht.

B.37.2. Het blijkt niet dat de wetgever bij voorbaat, op basis van objectieve elementen, ervan kon uitgaan dat de vzw « Casa legal » hoe dan ook als enige in staat was om de in het kader van het proefproject nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken en dat er aldus geen aanleiding was om andere geïnteresseerde dienstverleners de mogelijkheid te bieden zich kandidaat te stellen. De Ministerraad voert aan, en het blijkt ook uit de parlementaire voorbereiding, dat de wetgever uitsluitend kennis had van het project van de vzw « Casa legal » en dat die vzw daadwerkelijk reeds een aanzienlijke expertise had opgebouwd met betrekking tot de multidisciplinaire bijstand van de beoogde doelgroep van kwetsbare rechtzoekenden. Die vaststelling neemt niet weg dat haar positie niet noodzakelijk uniek was en dat niets eraan in de

weg staat dat ook andere advocaten initiatieven opzetten om de toegankelijkheid en de doeltreffendheid van de juridische tweedelijnsbijstand voor de betrokken doelgroep te verhogen.

B.37.3. In die omstandigheden kon bij voorbaat niet met voldoende zekerheid worden vastgesteld dat geen andere advocaten met relevante expertise reeds samenwerkingsverbanden met hulpverleners uit andere beroepsdisciplines waren aangegaan en aldus een gelijkwaardige dienstverlening zouden kunnen aanbieden als de vzw « Casa legal », waardoor een voorafgaande en transparante oproep tot kandidaatstelling niet noodzakelijk zou zijn geweest.

Zelfs indien de door de wetgever nagestreefde doelstellingen kunnen verantwoorden dat in een eerste fase slechts één enkel of een beperkt aantal initiatieven wordt gesubsidieerd, kunnen zij te dezen bijgevolg niet verantwoorden dat, door het nominatief in de wet aanwijzen van één specifieke begunstigde, andere organisaties die dezelfde opdrachten zouden kunnen uitoefenen op absolute wijze van de subsidiëring worden uitgesloten (zie ook RvSt, advies nr. 60.171/3 van 26 oktober 2016, punten 4.1 en 4.2; advies nr. 63.768/1/V van 23 juli 2018, punt 6; advies nr. 72.327/1-3 van 17 oktober 2022, punt 7; advies nr. 73.062/3 van 28 maart 2023, punt 8; advies nr. 73.153/3 van 23 maart 2023, punt 9; advies nr. 73.424/3 van 17 mei 2023, punt 7; advies nr. 73.495/1 van 28 april 2023, p. 5; advies nr. 74.681/3 van 18 december 2023, punt 5).

B.38. Daarenboven is 2025 reeds het derde opeenvolgende jaar waarin de begroting voorziet in een toelage aan de vzw « Casa legal », zonder dat de wetgever de modaliteiten met betrekking tot de duurtijd en de evaluatie van het proefproject op een duidelijke wijze heeft afgebakend. In dat verband geldt dat, hoewel uit het beginsel van eenjarigheid van de begroting volgt dat een subsidie telkens voor slechts één begrotingsjaar wordt toegekend, niets eraan in de weg staat dat zij telkens opnieuw wordt verlengd. Aldus is het onmogelijk voor andere potentiële gegadigden om te voorzien wanneer zij eventueel zelf voor subsidiëring in aanmerking zouden kunnen komen, hetgeen eveneens op onevenredige wijze hun rechten beperkt.

B.39. Uit het voorgaande volgt dat de bestreden bepalingen in strijd zijn met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, zoals gewaarborgd bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De samenlezing van die grondwetsbepalingen met de andere in het eerste en het

vierde onderdeel van het tweede middel bedoelde bepalingen kan niet tot een ruimere vaststelling van ongrondwettigheid leiden.

Het eerste en het vierde onderdeel van het tweede middel zijn gegrond.

Derde onderdeel

B.40. Het derde onderdeel van het tweede middel in de zaken nrs. 8504 en 8574 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 23, derde lid, 2°, ervan. De verzoekende partij voert aan dat de bestreden bepalingen een onverantwoord verschil in behandeling in het leven roepen onder rechtzoekenden naargelang zij al dan niet een beroep doen op de diensten van de vzw « Casa legal ».

B.41. Aangezien dat onderdeel niet tot een ruimere vernietiging kan leiden dan die welke op grond van het eerste en het vierde onderdeel van het tweede middel zal worden uitgesproken, moet het niet worden onderzocht.

Ten aanzien van de handhaving van de gevolgen

B.42.1. Krachtens artikel 8, derde lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989, wijst het Hof, « zo het [...] dit nodig oordeelt, [...] bij wege van algemene beschikking, die gevolgen van de vernietigde bepalingen aan welke als gehandhaafd moeten worden beschouwd of voorlopig gehandhaafd worden voor de termijn die het vaststelt ».

B.42.2. Uit de memories van de vzw « Casa legal » blijkt dat de bij de vernietigde bepalingen vastgestelde subsidiëring een aanzienlijk deel van de werkingsmiddelen van die vzw vormt. Die bepalingen hebben bovendien betrekking op een werkingsperiode die reeds is afgelopen en waarvoor de subsidiëring, bij het voormelde koninklijk besluit van 3 december 2025, ook daadwerkelijk werd toegekend. Een vernietiging met terugwerkende kracht zou ertoe kunnen leiden dat de voormelde vzw, die te goeder trouw ervan kon uitgaan dat zij aanspraak maakte op subsidiëring, in financiële problemen komt. Daarom dienen, met

toepassing van artikel 8, derde lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989, de gevolgen van de vernietigde bepalingen definitief te worden gehandhaafd.

Om die redenen,

Het Hof

1. vernietigt :

- artikel 2.12.3 van de wet van 30 juni 2025 « houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2025 » in zoverre die bepaling specifiek en uitsluitend de vzw « Casa legal » aanwijst als begunstigde van de daarbij vastgestelde subsidie;

- in de Financiewet voor het begrotingsjaar 2025 van 20 december 2024, in de wet van 25 maart 2025 « tot opening van voorlopige kredieten voor de maanden april, mei en juni 2025 » en in de wet van 30 juni 2025 « houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2025 », de basisallocatie 33.00.20 van programma 1 (« Juridische bijstand ») van organisatieafdeling 56 (« Gewone rechtsmachten ») van sectie 12 (« FOD Justitie »);

2. handhaaft de gevolgen van de vernietigde bepalingen.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 9 juli 2026.

De griffier,

De voorzitter,

Nicolas Dupont

Joséphine Moerman