



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 79.073/3
van 13 april 2026

avis 79.073/3
du 13 avril 2026

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
'tot wijziging van het koninklijk
besluit nr. *2bis* van
7 december 2025 tot vaststelling
van de forfaitaire grondslagen van
aanslag inzake de belasting over
de toegevoegde waarde voor
caféhouders en kleine
caféhouders'

un projet d'arrêté royal 'modifiant
l'arrêté royal n° *2bis*, du
7 décembre 2025, fixant les bases
forfaitaires de taxation en matière
de taxe sur la valeur ajoutée pour
les cafetiers et les petits cafetiers'

Op 17 maart 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 2*bis* van 7 december 2025 tot vaststelling van de forfaitaire grondslagen van aanslag inzake de belasting over de toegevoegde waarde voor caféhouders en kleine caféhouders’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 31 maart 2026. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Elly VAN DE VELDE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 april 2026.

*

Le 17 mars 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Finances à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal n° 2*bis*, du 7 décembre 2025, fixant les bases forfaitaires de taxation en matière de taxe sur la valeur ajoutée pour les cafetiers et les petits cafetiers’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 31 mars 2026. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, et Yves DEPOORTER, greffier.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Elly VAN DE VELDE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 avril 2026.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Zoals uit het opschrift ervan blijkt, strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit ertoe de forfaitaire grondslagen van aanslag voor caféhouders en kleine caféhouders met het oog op de heffing van de belasting over de toegevoegde waarde (hierna: btw) voor het jaar 2026 vast te stellen. Daartoe wordt in artikel 31, eerste lid, van het koninklijk besluit nr. 2bis van 7 december 2025 ‘tot vaststelling van de forfaitaire grondslagen van aanslag inzake de belasting over de toegevoegde waarde voor caféhouders en kleine caféhouders’ de datum van “31 december 2025” vervangen door die van “31 december 2026” om aldus de van toepassing zijnde forfaitaire grondslag van aanslag met een jaar te verlengen (artikel 1 van het ontwerp).

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2026 (artikel 2).

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in de in de aanhef ervan vermelde bepalingen.¹

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Naar luid van het derde lid van de aanhef van het ontwerp konden de betrokken bedrijfsgroeperingen vóór 1 februari 2026, op basis van een e-mail van 17 november 2025 aan hen verzonden door de administratie belast met de btw, de gedetailleerde en becijferde elementen verstrekken die nodig zijn voor de vaststelling van de forfaitaire grondslagen van aanslag voor het jaar 2026.

Hierover bevraagd, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“En ce qui concerne les bases forfaitaires de taxation provisoires pour l’année 2026, en vertu de l’application de l’article 7 de l’arrêté royal n° 2 précité et de l’article 8 du même arrêté, dans sa version applicable avant sa modification par l’arrêté royal du 2 mars 2025, les éléments détaillés et chiffrés devaient parvenir à l’administration avant le 1^{er} février 2025, puisqu’en 2025, les bases forfaitaires de taxation sont établies pour le

¹ Zie adv.RvS 78.375/3 van 27 november 2025 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit nr. 2bis van 7 december 2025, opmerking 3.

calcul de la taxe à payer au cours de l'année suivante, soit précisément l'année 2026 (article 7, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal n° 2).

Ces bases forfaitaires de taxation pour 2026 ont été déterminées de manière provisoire par l'administration au départ des bases forfaitaires de taxation reprises alors dans l'arrêté royal n° 2*bis* du 15 mai 2022 fixant les bases forfaitaires d'imposition en matière de taxe sur la valeur ajoutée pour les cafetiers et les petits cafetiers à défaut d'autres chiffres (ces chiffres ayant d'ailleurs finalement été repris tels quels dans l'arrêté royal n° 2*bis*, du 7 décembre 2025, fixant les bases forfaitaires de taxation en matière de taxe sur la valeur ajoutée pour les cafetiers et les petits cafetiers qui a remplacé le premier cité suite à son annulation par l'arrêt n° 261.103 du 18 octobre 2024 de la section du contentieux administratif du Conseil d'État).

Aucun élément contradictoire n'a alors été communiqué par les groupements professionnels en date du 1^{er} février 2025 ni par la suite (eu égard au délai supplémentaire généralement accordé par l'administration).

Néanmoins, compte tenu de cette annulation de l'arrêté royal n° 2*bis* du 15 mai 2022 et tenant compte de la demande du Conseil d'État d'effectuer une consultation exceptionnelle pour les années 2020 à 2024, concrétisée à l'article 8, alinéa 2, de l'arrêté royal n° 2 précité, l'administration a estimé également nécessaire, dans le courant de l'année 2025 pour l'année 2026, d'accorder à nouveau l'opportunité aux groupements professionnels d'apporter les éléments détaillés et chiffrés nécessaires.

Cette procédure particulière de consultation (rendue nécessaire en raison des circonstances juridiques un peu chaotiques) a été concrétisée par le courriel du 17 novembre 2025 indiquant comme date limite le 28 novembre 2025, qui ne correspond pas à la date reprise à l'article 8, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal n° 2 mais qui découle d'une tolérance admise par l'administration en faveur des groupements professionnels.

Dans le cas présent, la Fédération Horeca Wallonie a confirmé (il s'agit de l'unique fédération à avoir réagi), par courriel du 5 décembre 2025 que : *'notre fédération ne souhaite pas remettre en question les bases forfaitaires de taxation actuelles pour le forfait provisoire TVA 2026'*.

Enfin, comme le stipule l'article 7, alinéa 3, de l'arrêté royal n° 2 précité, les bases forfaitaires de taxation provisoires sont sujettes à révision si les modifications qui seraient intervenues, après leur établissement, dans les éléments constitutifs du forfait, faisaient varier d'au moins 2 % le chiffre d'affaires calculé forfaitairement.

Il convient de noter toutefois qu'une variation d'au moins 2 % est extrêmement rare dans la pratique. Ce ne fut pas non plus le cas pour l'année 2026.

Compte tenu de ce qui précède, il convient cependant de reconnaître que le préambule du présent projet indique de manière erronée la date ultime du 1^{er} février 2026 en ce qui concerne la date ultime pour la consultation des fédérations de cafetiers et petits cafetiers en ce qui concerne les bases forfaitaires de taxation applicables pour l'année 2026. Partant, les mots 'avant le 1^{er} février 2026,' / 'vóór 1 februari 2026' seront abrogés. De la même manière, le rapport au Roi sera adapté pour refléter plus clairement ce qui précède."

Aldus moet de in het derde lid van de aanhef vermelde zinsnede “vóór 1 februari 2026” worden vervangen door de zinsnede “ten laatste op 28 november 2025”.²

Artikel 2

5. Naar luid van artikel 2 van het ontwerp heeft het te nemen besluit uitwerking met ingang van 1 januari 2026.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten enkel toelaatbaar is ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

5.1. In het verslag aan de Koning wordt de terugwerkende kracht als volgt verantwoord:

“Deze terugwerkende kracht wordt verantwoord door de in artikel 8, eerste lid, van het koninklijk besluit nr. 2 bedoelde bijzondere jaarlijkse raadplegingsprocedure, die, hoewel zij voor het jaar 2026 vóór 1 januari 2026 is ingeleid, daadwerkelijk op 1 februari 2026 wordt afgesloten. Vóór die uiterste datum moeten de betrokken bedrijfsgroeperingen hun naar behoren gemotiveerde en becijferde opmerkingen overmaken.”³

Naar luid van het vierde lid van de aanhef van het ontwerp en het verslag aan de Koning, hebben de betrokken bedrijfsgroeperingen tegen 28 november 2025 geen opmerkingen aan de administratie belast met de btw overgemaakt.

Uit hetgeen voorafgaat rijst evenwel de vraag hoe, behoudens gevoelige wijzigingen in de samenstellende elementen van de forfaitaire regeling van ten minste 2 procent (artikel 7, tweede en derde lid, van het koninklijk besluit nr. 2), waarvan evenwel noch in de aanhef van het ontwerp noch in het verslag aan de Koning melding wordt gemaakt, de afsluitingsdatum van 28 november 2025 van de desbetreffende raadplegingsprocedure dienend kan zijn als verantwoording voor de terugwerkende kracht van het te nemen besluit.

² Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt dat de periode voor opmerkingen van de bedrijfsgroeperingen in beginsel afliep op 1 februari **2025** (het jaar N-1 volgens de gemachtigde) en niet op 1 februari 2026. Dienaangaande zijn de bewoordingen van artikel 8 van het koninklijk besluit nr. 2 van 19 december 2018 ‘met betrekking tot de forfaitaire regeling inzake belasting over de toegevoegde waarde’ inderdaad onduidelijk. Ter wille van de duidelijkheid is het raadzaam het in die bepaling beoogde jaar (jaar N+1, jaar N of jaar N-1) bij een eerstvolgende gelegenheid nader te bepalen.

³ Gelet evenwel op het voormelde antwoord van de gemachtigde in opmerking 4, waarin hij verklaarde dat de raadplegingsprocedure voor de vaststelling van de forfaitaire grondslag van aanslag voor het jaar 2026 niet op 1 februari 2026 maar *daadwerkelijk* reeds op 28 november 2025 werd afgesloten, moet ook in het verslag aan de Koning naar die laatste datum worden verwezen.

5.2. In beginsel kan aan een belasting geen terugwerkende kracht worden verleend, omdat zo aan een verkregen situatie wordt geraakt. In dit geval is het echter in het voordeel van de caféhouders en de kleine caféhouders dat ze voor het jaar 2026 een forfaitaire aangifte kunnen doen.

Aangezien de terugwerkende kracht betrekking heeft op het lopende jaar 2026 en de ontworpen regeling inhoudelijk identiek is aan die van het jaar 2025, zodat er voor wie kiest voor de forfaitaire regeling geen nieuwe lasten ontstaan, kan de terugwerkende kracht worden gebillijkt met het oog op de rechtszekerheid.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Ainsi qu'il ressort de son intitulé, le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer les bases forfaitaires de taxation pour les cafetiers et les petits cafetiers en vue de la perception de la taxe sur la valeur ajoutée (ci-après : TVA) pour l'année 2026. À cet effet, la date du « 31 décembre 2025 » est remplacée dans l'article 31, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal n° 2bis du 7 décembre 2025 'fixant les bases forfaitaires de taxation en matière de taxe sur la valeur ajoutée pour les cafetiers et les petits cafetiers' par celle du « 31 décembre 2026 » afin de prolonger ainsi d'une année la base forfaitaire de taxation applicable (article 1^{er} du projet).

L'arrêté envisagé produit ses effets le 1^{er} janvier 2026 (article 2).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le projet trouve son fondement juridique dans les dispositions mentionnées dans son préambule ¹.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Aux termes du troisième alinéa du préambule du projet, les groupements professionnels concernés ont, avant le 1^{er} février 2026, sur la base d'un courriel du 17 novembre 2025 que l'administration chargée de la TVA leur a envoyé, pu fournir les éléments détaillés et chiffrés nécessaires pour l'établissement des bases forfaitaires de taxation pour l'année 2026.

Interrogé à ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« En ce qui concerne les bases forfaitaires de taxation provisoires pour l'année 2026, en vertu de l'application de l'article 7 de l'arrêté royal n° 2 précité et de l'article 8 du même arrêté, dans sa version applicable avant sa modification par l'arrêté royal du 2 mars 2025, les éléments détaillés et chiffrés devaient parvenir à l'administration avant le 1^{er} février 2025, puisqu'en 2025, les bases forfaitaires de taxation sont établies pour le calcul de la taxe à payer au cours de l'année suivante, soit précisément l'année 2026 (article 7, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal n° 2).

¹ Voir l'avis C.E. 78.375/3 du 27 novembre 2025 sur un projet devenu l'arrêté royal n° 2bis du 7 décembre 2025, observation 3.

Ces bases forfaitaires de taxation pour 2026 ont été déterminées de manière provisoire par l'administration au départ des bases forfaitaires de taxation reprises alors dans l'arrêté royal n° 2bis du 15 mai 2022 fixant les bases forfaitaires d'imposition en matière de taxe sur la valeur ajoutée pour les cafetiers et les petits cafetiers à défaut d'autres chiffres (ces chiffres ayant d'ailleurs finalement été repris tels quels dans l'arrêté royal n° 2bis, du 7 décembre 2025, fixant les bases forfaitaires de taxation en matière de taxe sur la valeur ajoutée pour les cafetiers et les petits cafetiers qui a remplacé le premier cité suite à son annulation par l'arrêt n° 261.103 du 18 octobre 2024 de la section du contentieux administratif du Conseil d'État).

Aucun élément contradictoire n'a alors été communiqué par les groupements professionnels en date du 1^{er} février 2025 ni par la suite (eu égard au délai supplémentaire généralement accordé par l'administration).

Néanmoins, compte tenu de cette annulation de l'arrêté royal n° 2bis du 15 mai 2022 et tenant compte de la demande du Conseil d'État d'effectuer une consultation exceptionnelle pour les années 2020 à 2024, concrétisée à l'article 8, alinéa 2, de l'arrêté royal n° 2 précité, l'administration a estimé également nécessaire, dans le courant de l'année 2025 pour l'année 2026, d'accorder à nouveau l'opportunité aux groupements professionnels d'apporter les éléments détaillés et chiffrés nécessaires.

Cette procédure particulière de consultation (rendue nécessaire en raison des circonstances juridiques un peu chaotiques) a été concrétisée par le courriel du 17 novembre 2025 indiquant comme date limite le 28 novembre 2025, qui ne correspond pas à la date reprise à l'article 8, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal n° 2 mais qui découle d'une tolérance admise par l'administration en faveur des groupements professionnels.

Dans le cas présent, la Fédération Horeca Wallonie a confirmé (il s'agit de l'unique fédération à avoir réagi), par courriel du 5 décembre 2025 que : *'notre fédération ne souhaite pas remettre en question les bases forfaitaires de taxation actuelles pour le forfait provisoire TVA 2026'*.

Enfin, comme le stipule l'article 7, alinéa 3, de l'arrêté royal n° 2 précité, les bases forfaitaires de taxation provisoires sont sujettes à révision si les modifications qui seraient intervenues, après leur établissement, dans les éléments constitutifs du forfait, faisaient varier d'au moins 2 % le chiffre d'affaires calculé forfaitairement.

Il convient de noter toutefois qu'une variation d'au moins 2 % est extrêmement rare dans la pratique. Ce ne fut pas non plus le cas pour l'année 2026.

Compte tenu de ce qui précède, il convient cependant de reconnaître que le préambule du présent projet indique de manière erronée la date ultime du 1^{er} février 2026 en ce qui concerne la date ultime pour la consultation des fédérations de cafetiers et petits cafetiers en ce qui concerne les bases forfaitaires de taxation applicables pour l'année 2026. Partant, les mots 'avant le 1^{er} février 2026,' / 'vóór 1 februari 2026' seront abrogés. De la même manière, le rapport au Roi sera adapté pour refléter plus clairement ce qui précède ».

Il convient ainsi de remplacer le segment de phrase « avant le 1^{er} février 2026 », mentionné au troisième alinéa du préambule, par le segment de phrase « au plus tard le 28 novembre 2025 »².

Article 2

5. Selon l'article 2 du projet, l'arrêté envisagé produit ses effets le 1^{er} janvier 2026.

À cet égard, il faut observer que l'attribution d'un effet rétroactif à des arrêtés n'est admissible que dans les cas où la rétroactivité repose sur une base légale, où elle concerne une règle qui accorde des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises. Ce n'est que si la rétroactivité du régime en projet s'inscrit dans l'une des hypothèses énumérées qu'elle pourra être admise.

5.1. Le rapport au Roi justifie la rétroactivité comme suit :

« Cet effet rétroactif est justifié par la procédure de consultation annuelle particulière visée à l'article 8, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal n° 2 qui, bien qu'initiée avant le 1^{er} janvier 2026 pour cette année 2026, se clôture réellement le 1^{er} février 2026, date ultime avant laquelle les groupements professionnels concernés doivent transmettre leurs observations contraires dûment justifiées et chiffrées »³.

Selon le quatrième alinéa du préambule du projet et le rapport au Roi, les groupements professionnels concernés n'ont pas transmis d'observations à l'administration chargée de la TVA pour le 28 novembre 2025.

Compte tenu de ce qui précède, la question se pose toutefois de savoir comment, sauf changements sensibles dans les éléments constitutifs du forfait d'au moins 2 pour cent (article 7, alinéas 2 et 3, de l'arrêté royal n° 2) dont il n'est cependant fait mention ni dans le préambule du projet ni dans le rapport au Roi, la date de clôture du 28 novembre 2025 de la procédure de consultation concernée peut servir à justifier l'effet rétroactif de l'arrêté envisagé.

² Il ressort de la réponse du délégué que la période dans laquelle les groupements professionnels devaient formuler des observations, s'est en principe terminée le 1^{er} février 2025 (l'année N-1 selon le délégué) et non le 1^{er} février 2026. À cet égard, les termes de l'article 8 de l'arrêté royal n° 2 du 19 décembre 2018 'relatif au régime du forfait en matière de taxe sur la valeur ajoutée' sont en effet imprécis. Dans un souci de clarté, il est recommandé de préciser davantage l'année visée dans cette disposition (année N+1, année N ou année N-1) à la prochaine occasion.

³ Compte tenu toutefois de la réponse susmentionnée du délégué dans l'observation 4, dans laquelle il a déclaré que la procédure de consultation pour l'établissement de la base forfaitaire de taxation pour l'année 2026 s'est clôturée non pas le 1^{er} février 2026 mais *réellement* déjà le 28 novembre 2025, il convient de mentionner cette dernière date également dans le rapport au Roi.

5.2. En principe, aucun effet rétroactif ne peut être conféré à une taxation, au motif qu'il est ainsi porté atteinte à une situation acquise. Or, en l'occurrence, le fait de pouvoir faire une déclaration forfaitaire pour l'année 2026 constitue un avantage pour les cafetiers et les petits cafetiers.

Dès lors que la rétroactivité concerne l'année 2026 en cours et que la réglementation en projet est identique sur le fond à celle de l'année 2025, de sorte qu'elle ne crée pas de nouvelles charges pour celui qui opte pour la réglementation forfaitaire, la rétroactivité peut se justifier dans un souci de sécurité juridique.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE