



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 70.713/3
van 29 december 2021

avis 70.713/3
du 29 décembre 2021

over

sur

een ontwerp van 'Forfaitaire
regeling inzake BTW voor
caféhouders - Jaar 2020'

un projet de 'Réglementation
forfaitaire en matière de TVA
pour les cafetiers -
Année 2020'

Op 16 december 2021 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 'Forfaitaire regeling inzake BTW voor caféhouders - Jaar 2020'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 28 december 2021. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, en Astrid TRUYENS, griffier.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 december 2021.

*

Le 16 décembre 2021, 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 de 'Réglementation forfaitaire en matière de TVA pour les cafetiers - Année 2020'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 28 décembre 2021. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État, président, Koen MUYLLE et Inge VOS, conseillers d'État, et Astrid TRUYENS, greffier.

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 décembre 2021.

*

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.

*

BEVOEGDHEID VAN DE RAAD VAN STATE

2. De om advies voorgelegde tekst is blijkens het opschrift ervan een “Forfaitaire regeling inzake btw voor caféhouders – Jaar 2020” en met referentie BTW F 2020/4-24 (hierna: de forfaitaire regeling). In de adviesaanvraag wordt verwezen naar arrest nr. 251.520 van 17 september 2021 van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State,¹ waarbij die forfaitaire regeling wordt vernietigd.

In het voormelde arrest wordt een eerste middel gegrond bevonden waarin de schending wordt aangevoerd van artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Daarbij wordt overwogen dat de forfaitaire regeling weliswaar is uitgevaardigd als een circulaire, maar dat ze een reglementair karakter heeft. Die werkwijze houdt een miskenning in van de voornoemde wetsbepaling, die inhoudt dat alle reglementaire besluiten in beginsel² aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State moeten worden voorgelegd.

Anders evenwel dan de adviesaanvrager lijkt aan te nemen, kan die onwettigheid niet worden geremedieerd door de forfaitaire regeling, nog steeds in de vorm van een circulaire, als dusdanig aan de afdeling Wetgeving om advies voor te leggen. De afdeling Wetgeving is immers niet bevoegd om over dergelijke circulaire adviezen te geven, ook indien ze, zoals in dit geval, een regelgevend karakter vertonen.³

¹ RvS 17 september 2021, nr. 251.520, *asbl Fédération des cafés de Belgique e.a.*

² Behalve voor het met bijzondere redenen omklede geval van hoogdringendheid (artikel 3, § 1, eerste lid, eerste zin, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State) en voor koninklijke besluiten tot algemeenbindendverklaring van collectieve arbeidsovereenkomsten (artikel 5 van die gecoördineerde wetten).

³ Raad van State, *Vademecum adviesprocedure voor de afdeling wetgeving*, 2021, I.B.3 (raadpleegbaar op www.raadvanstate.be > Procedure > Wetgeving). Zie ook J. SALMON, J. JAUMOTTE en É. THIBAUT, *Le Conseil d'État de Belgique*, Brussel, Bruylant, 2012, p. 196-197, nr. 84; M. VAN DAMME en B. DE SUTTER, *Raad van State. Afdeling Wetgeving*, Brugge, die Keure, 2013, p. 104, nr. 151.

Eerst moet de forfaitaire regeling worden omgewerkt tot een ontwerp van koninklijk besluit of eventueel een ontwerp van ministerieel besluit. Dat veronderstelt uiteraard onder meer dat voor dat ontwerpbesluit een geëigende rechtsgrond voorhanden is, die in de aanhef van dat besluit moet worden vermeld. Pas daarna kan – en moet – dat ontwerpbesluit om advies worden voorgelegd aan de afdeling Wetgeving.⁴

*

⁴ Zie ook adv.RvS 22.077/2 van 11 januari 1993 over een ontwerp van omzendbrief ‘relative aux principes d’organisation et de fonctionnement du service public de l’éducation en période de grève’ ; adv.RvS 52.144/1 van 11 oktober 2012 over een ontwerp van omzendbrief ‘P&O/2012/e-Proc. – Overheidsopdrachten – Gebruik van de e-Procurement-toepassingen door de diensten van de federale Staat’; adv.RvS 56.218/2 van 21 mei 2014 over een ontwerp van omzendbrief ‘Standaard Operationele Procedure (SOP) - opstelling voor aanval van een binnenbrand Beperkingen/afwijkingen wanneer één enkele autopomp AP 0/1/3 ter plaatse is’.

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.

*

COMPÉTENCE DU CONSEIL D'ÉTAT

2. Selon son intitulé, le texte soumis pour avis est une « Réglementation forfaitaire en matière de TVA pour les cafetiers – Année 2020 » portant la référence TVA F 2020/4-24 (ci-après : la réglementation forfaitaire). La demande d'avis renvoie à l'arrêt n° 251.520 du 17 septembre 2021 de la section du contentieux administratif du Conseil d'État ¹, qui annule cette réglementation forfaitaire.

L'arrêt précité a jugé fondé un premier moyen invoquant la violation de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. À cet égard, il est considéré que si la réglementation forfaitaire a été édictée sous la forme d'une circulaire, elle revêt cependant un caractère réglementaire. Cette méthode méconnaît la disposition légale précitée, qui implique que tous les arrêtés réglementaires doivent en principe ² être soumis à la section de législation du Conseil d'État.

Toutefois, contrairement à ce que semble considérer le demandeur d'avis, il ne peut être remédié à cette illégalité en soumettant en tant que telle la réglementation forfaitaire, qui a toujours la forme d'une circulaire, à l'avis de la section de législation. En effet, cette dernière n'est pas compétente pour rendre des avis sur de telles circulaires, même si elles présentent un caractère réglementaire, comme c'est le cas en l'espèce ³.

¹ C.E., 17 septembre 2021, n° 251.520, asbl Fédération des cafés de Belgique e.a.

² Sauf pour les cas d'urgence spécialement motivés (article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, première phrase, des lois coordonnées sur le Conseil d'État) et pour les arrêtés royaux rendant obligatoire une convention collective de travail (article 5 de ces lois coordonnées).

³ Conseil d'État, *Vade-mecum sur la procédure d'avis devant la section de législation*, 2021, I.B.3 (à consulter sur www.consetat.be > Procédure > Section de législation). Voir aussi J. SALMON, J. JAUMOTTE et É. THIBAUT, *Le Conseil d'État de Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 196-197, n° 84; M. VAN DAMME et B. DE SUTTER, *Raad van State. Afdeling Wetgeving*, Bruges, die Keure, 2013, p. 104, n° 151.

La réglementation forfaitaire doit d'abord être remaniée en un projet d'arrêté royal ou éventuellement un projet d'arrêté ministériel, ce qui suppose évidemment, entre autres, qu'il existe pour ce projet d'arrêté un fondement juridique adéquat, dont le préambule de cet arrêté devra faire mention. Alors seulement ce projet d'arrêté pourra – et devra – être soumis pour avis à la section de législation ⁴.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

⁴ Voir également l'avis C.E. 22.077/2 du 11 janvier 1993 sur un projet de circulaire 'relative aux principes d'organisation et de fonctionnement du service public de l'éducation en période de grève'; l'avis C.E. 52.144/1 du 11 octobre 2012 sur un projet de circulaire 'P&O/2012/e-Proc. – Marchés publics – Utilisation des applications e-Procurement par les services de l'État fédéral'; l'avis C.E. 56.218/2 du 21 mai 2014 sur un projet de circulaire 'Procédure opérationnelle standardisée (POS) - Mise en place pour l'attaque d'un incendie intérieur - Limitations/dérogations lorsqu'une seule autopompe AP 0/1/3 est sur place'.