



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG



AVIS

Avis III/53/2023

29 juin 2023

Chèques de repas Chèques de repas II

relatif au

Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 28 décembre 1990 portant exécution de l'article 104, alinéa 3 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 29 décembre 1986 portant exécution de l'article 115, numéro 21 de la loi concernant l'impôt sur le revenu

Par lettre du 9 juin 2023 référence 843xa5be3, et par lettre du 9 juin 2023 référence 843xa5bdf, Madame Yuriko Backes, ministre des Finances, a transmis pour avis les deux projets de RGD sous rubrique.

1. Pour rappel, le chèque de repas est l'avantage en espèces non négociable qui, à défaut de cantine d'entreprise, permet au salarié de prendre son repas principal au cours de sa journée de travail auprès d'un restaurateur situé à une distance raisonnable du lieu de travail.

2. Le nombre de titres que reçoit effectivement le salarié est par conséquent égal au nombre de jours de travail prestés par celui-ci. Par souci de rationalisation, de nombreux employeurs attribuent un nombre forfaitaire de chèques par mois (par exemple, 18 chèques par mois, 12 fois par an)

3. Ce chèque-repas peut être exonéré de l'impôt lorsque le titre-repas est alloué par un employeur qui ne dispose pas de cantine d'entreprise propre. Il n'est pas soumis aux cotisations sociales.

4. Les règles d'utilisation de ce chèque sont actuellement théoriquement très strictes (voir encadré ci-contre).

Le cadre actuel des chèques de repas

Les titres-repas doivent porter un signe distinctif permettant d'identifier l'utilisateur, la date d'utilisation et le restaurateur affilié situé à une distance raisonnable du lieu de travail du salarié ; ils sont non négociables.

Un seul chèque peut être valablement utilisé par journée de travail. Si le coût du repas dépasse la valeur du chèque, le salarié est tenu de payer le solde en espèces, sans pouvoir utiliser un chèque supplémentaire.

Le chèque de repas étant émis dans le seul but de permettre au salarié de prendre un repas principal au cours d'une journée de travail, tout autre usage desdits titres est en outre interdit. Il ne représente pas un moyen de paiement général.

Ainsi, le salarié ne peut en principe pas utiliser son chèque ni à la fin d'une journée de travail ou pendant le week-end, ni durant les congés de récréation ou de maladie. De même, l'acquisition séparée d'aliments en vue d'une consommation ultérieure par le biais d'un chèque de repas n'est pas admise non plus.

Il revient à l'employeur ou aux firmes spécialisées dédiées de vérifier si l'usage des chèques correspond à ces dispositions légales. En cas d'abus, les employeurs sont tenus d'avertir le salarié et de soumettre à la retenue d'impôt la partie initialement exempte d'impôt du chèque dans le chef du salarié, qui est, par ailleurs, la seule personne autorisée à en faire usage.

5. Le plafond d'exonération d'impôt d'un chèque est à ce jour de 10,80 € et celui-ci sera porté par les présents projets de RGD à 15 euros à partir du 1^{er} janvier 2024 par les employeurs qui le souhaitent. Dans le cas de 18 chèques d'un montant unitaire de 15 euros, le salarié jouira de 270 euros sur le mois pour s'alimenter lors de ses périodes de travail.

6. Lorsque le salarié participe au titre, sa participation est alors imputable sur la partie imposable de l'avantage, soit 2,80 € et aucun impôt n'est dû. Ce montant reste inchangé au 1^{er} janvier 2024, si bien que la partie maximale exemptée potentiellement prise en charge par l'employeur passera de 8 à 12,20 euros. Si le salarié ne contribue pas à ce titre-repas, le salarié est alors imposé, actuellement sur la base de 2,80 euros, qui restera inchangée au 1^{er} janvier 2024. Il reste également que tout chèque dont la valeur dépassera les 15 euros continuera à voir la différence avec ce dernier montant imputée sur la partie imposable du chèque.

7. Notre Chambre salue cet ajustement de 38% de la valeur faciale du chèque alors que la crise des prix n'a pas épargné le secteur des restaurants et de la petite restauration ni

les produits alimentaires, où les prix à la consommation finale ont augmenté respectivement de 22%, 31% et 29% depuis janvier 2017.

8. La Chambre des salariés aurait toutefois souhaité connaître la situation précise prévalant parmi les quelque 17 à 18% de salariés bénéficiant de cet avantage en nature. Dans le chef de l'employeur, ce rehaussement s'opère en effet de manière volontaire, si bien que la CSL s'interroge sur le sort des potentiels salariés dont les chèques de repas viendraient à garder pour valeur faciale les 10,80 euros actuels, voire les 8,40 euros précédant la dernière hausse de 2017.

9. Il apparaît, selon des données du Statec, que ce sont les professions les mieux rémunérées¹ qui sont en proportion les plus nombreuses à bénéficier de cette forme de rémunération complémentaire, alors qu'elles disposent assurément d'une plus grande capacité de négociation pour matérialiser cette progression à venir de la valeur du chèque. Par opposition et en toute hypothèse, il est à craindre que, parmi les professions les moins bien rétribuées, cette nouveauté soit neutralisée à de niveaux inférieurs sans qu'elles ne puissent nécessairement obtenir la pleine revalorisation du chèque.

10. À partir du 1^{er} janvier 2024, telle que pensée par l'actuel accord de coalition gouvernemental, une innovation est introduite puisque la forme papier du chèque disparaît au profit d'une forme digitale généralisée à partir de cette même date. Cette forme digitale existe déjà partiellement, et la version papier du chèque pourra encore être octroyée, émise et utilisée jusqu'au 31 décembre 2024.

11. Selon les auteurs du projet, grâce à cette évolution technique, le système du chèque de repas, vieux de pratiquement 40 ans, va gagner en souplesse et pouvoir être adapté aux changements qui se sont produits sur les marchés du travail, des services alimentaires ainsi que des services de paiement électronique. En effet, le cadre fiscal actuel théoriquement très strict visant la consommation d'un repas dans un restaurant sur le temps de midi s'élargit pour mieux correspondre aux nouvelles formes de travail et de consommation d'un repas.

12. Désormais, au-delà des seuls restaurants, l'achat d'un repas dans une sandwicherie, un supermarché, une station-service, une boulangerie, une boucherie ou chez d'autres commerçants affiliés à un émetteur de chèques est légalement reconnu, sous une forme préparée mais aussi de denrées alimentaires pas nécessairement directement consommables, puisque celles-ci peuvent être ensuite préparées dans le local cuisine mis à disposition du salarié par l'employeur ou à domicile en cas de télétravail.

13. En outre, les horaires décalés et atypiques sont dorénavant considérés par le cadre légal, puisque la notion « *d'au cours d'une journée de travail* » est abrogée. Le chèque de repas non négociable est octroyé à l'avenir avec une validité de 12 mois pour l'usage strictement personnel du salarié, y compris en soirée, les week-ends et durant les congés. Il vise à prendre tout ou partie d'un repas ou acheter des denrées alimentaires dans des limites qui passent d'un à cinq chèques par jour, soit pour un probable maximum quotidien de 75 euros², c'est-à-dire 28% du total des 270 euros mensuels.

14. La CSL prend acte de cette modernisation de l'instrument chèque-repas. Cette avancée digitale, en sus des avantages en termes de gestion administrative journalière avancés par les auteurs du projet, flexibilise et élargit l'utilisation autorisée des titres-repas jusqu'ici fortement contrainte.

¹ Professions intellectuelles supérieures, cadres dirigeants, voire professions intermédiaires par opposition aux travailleurs manuels et aux employés de type administratif (cf. Regards n° 6/2019).

² Contre 25 euros par jour en France.

15. Nonobstant, notre Chambre s'inquiète du revers de cette médaille digitale. En effet, le communiqué du ministère des Finances datant du 9 juin 2023³, largement repris par la presse nationale, omet de mentionner la notion des « moyens de contrôle » ainsi facilités⁴ que l'exposé des motifs du projet de RGD portant exécution de l'article LIR 115-21 mentionne très succinctement.

16. Ainsi, la digitalisation serait aussi entendue par les auteurs du projet comme un moyen de garantir le contrôle de l'utilisation à bon escient de l'avantage en termes fiscal et de sécurité sociale offert aux bénéficiaires de titres-repas : les titres-repas sont en effet des produits fiscaux qui permettent à la fois à l'employeur et au travailleur de bénéficier d'une faveur fiscale et sur le plan des cotisations sociales.

17. Certes, cette possibilité de contrôle existe déjà actuellement, puisque l'émetteur est en possession des informations que contiennent les chèques (utilisateur, date d'utilisation, restaurateur ou autre). Néanmoins, l'apport du digital sera sans aucun doute de vérifier plus précisément la nature de l'achat réalisé (tout particulièrement en supermarché ou en station-service) permettant ainsi plus facilement de vérifier la conformité fiscale de l'achat, le chèque ne constituant toujours pas un moyen général de paiement.

18. S'il paraît légitime que les pouvoirs publics puissent contrôler la conformité avec le cadre légal de l'usage qui est fait des subventions directes au secteur de l'alimentation et de la restauration ainsi qu'aux salariés bénéficiaires, la question de la proportionnalité en vue d'atteindre le but recherché⁵ se pose : les marchés du travail, des paiements ou des services alimentaires ont bien sûr évolué depuis la création du chèque de repas, mais la question de la protection de la vie privée et des données personnelles également.

19. L'utilisation de la technologie digitale pour ce faire prend l'allure d'un moyen extrêmement intrusif de contrôle de la vie privée des contribuables consommateurs. Appartient-il réellement au pouvoir fiscal de connaître le détail de la consommation des contribuables, à la denrée alimentaire près ? Que ceux-ci se soient sustentés d'un sandwich, d'une salade végétarienne ou de trois entrecôtes d'affilée ne relève pas du tout de la compétence ou de l'autorité de l'administration fiscale et apparaît comme un moyen fort disproportionné par rapport au but recherché.

20. Aucun détail n'est ainsi livré sur les technologies employées pour procéder à ce contrôle des opérations et le cadre légal dans lequel elles s'inscrivent. Il n'est par conséquent pas permis de savoir s'il n'existerait pas d'autres technologies moins intrusives à la disposition du contrôleur fiscal. Le respect de la vie privée, y compris pour des questions a priori aussi anodines que le contenu du repas du salarié, reste un élément central dans la conception de tout système de surveillance des salariés contribuables. Dans quelle mesure n'offre-t-on pas ici à l'employeur aussi la possibilité de contrôler son salarié ?

21. En outre, de manière surprenante, le projet ne souffle mot de questions qui paraissent élémentaires :

- Quels sont ces « moyens de contrôle » facilités par la digitalisation ?
- Que doit faire l'émetteur de ces données qui lui sont désormais transmises automatiquement ?
- Comment l'administration est-elle censée contrôler les données en possession de

³ « Le nouveau régime des chèques repas : plus moderne, plus flexible et plus de pouvoir d'achat. »

⁴ Selon l'article 2. (2), les données concernant l'identification de l'employeur et du salarié au moment de la commande et du chargement des chèques de repas, la date et le montant de la transaction ainsi que la désignation de l'affilié ayant fourni la prestation seront automatiquement transférées à l'émetteur au moment de l'utilisation du chèque de repas.

⁵ Utilisation strictement personnelle pour acquérir des denrées alimentaires conditionnant l'avantage fiscal.

l'émetteur ?

- **Ce dernier est-il le seul juge d'un abus et chargé, par délégation, d'un contrôle fiscal ? Doit-il fournir des rapports réguliers à l'Administration des contributions directes ou aux employeurs ?**
- **Qu'advient-il en cas d'abus constaté ?**
- **Le salarié sera-t-il jugé seul fautif ?**

22. La CSL suppose que, en cas de fraude constatée, comme le prévoit le cadre actuel, le salarié serait imposé sur les chèques incriminés.

23. Or, notre Chambre est d'avis que la responsabilité incombe à et repose indubitablement sur la partie la plus forte parmi les parties prenantes et que la partie la plus faible (le salarié) doit être protégée.

24. En tout état de cause, il revient au législateur de faire porter la responsabilité et la charge de la fraude non pas aux salariés, mais aux commerçants affiliés et à l'émetteur qui l'ont autorisée ; l'abus doit être imputable uniquement aux professionnels qui sont appelés à gérer leurs ventes dans le respect du droit fiscal et à être sanctionnés, le cas échéant.

25. Des contrôles sporadiques dans les commerces mixtes de distribution multiproduits contribueraient à vérifier le respect des dispositions fiscales par les professionnels prenant part au dispositif des titres-repas.

26. Ces questions semblent constituer un minimum minimorum en matière de protection des données du contribuable, et il paraît léger, voire irréfléchi qu'elles soient totalement laissées de côté.

27. Avant que les projets sous avis soient adoptés par la Chambre des députés, la CSL invite le législateur à traiter en urgence ce sujet du cadre légal autour de la digitalisation des chèques de repas et souhaiterait en outre que la CNPD s'exprime préalablement.

Luxembourg, le 29 juin 2023

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.