

Réf : FTI/Lettre demande entrevue ministres_congés maternité
et parental 20261008

Dossier suivi par :
Me Isabelle GIRAULT Law Cairn – Girault & Godart)
Me Cindy ARCÉS (Unalome Legal Sàrl)
Me Anissa BALI (KLEYR GRASSO S.C.S.)

Madame Elisabeth MARGUE
Ministre de la Justice

Madame Martine DEPREZ
Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale

Madame Yuriko BACKES
Ministre de l'Égalité des genres et de la Diversité

*Par courriel : elisabeth.margue@gouv.etat.lu
martine.deprez@gouv.etat.lu
yuriko.backes@gouv.etat.lu*

Luxembourg, le 8 octobre 2026

***Objet : Demande d'entrevue concernant la situation des travailleuses indépendantes en
matière d'indemnité de congé de maternité et de congé parental***

Mesdames les Ministres,

Nous avons l'honneur de solliciter une entrevue avec vous afin d'échanger sur la situation des travailleuses indépendantes au Luxembourg en matière d'indemnité de congé de maternité et de congé parental, ainsi que sur les difficultés juridiques et pratiques auxquelles elles sont confrontées.

Cette problématique soulève, en pratique, des difficultés importantes liées au mode de détermination et de régularisation de l'assiette cotisable servant de base au calcul des prestations sociales concernées. Elle peut notamment exposer certaines travailleuses indépendantes à une insécurité juridique et financière, en particulier lorsque des régularisations rétroactives interviennent après la perception des indemnités.

En effet, en droit luxembourgeois, la pratique a mis à jour une différence de traitement entre salariées et indépendantes en matière d'indemnité de congé maternité et de congé parental résultant essentiellement du mode de détermination et de régularisation de l'assiette cotisable servant de base au calcul des prestations sociales en la matière.

En effet, l'assiette de calcul sur base de laquelle ces indemnités sont fixées, est déterminée par la combinaison des articles 25 et 12 (congé de maternité), ainsi que par les articles 307 (1) (congé parental) et 241 du code la sécurité sociale.

Il résulte de ces articles que l'indemnité est calculée sur la base du revenu professionnel défini au titre de l'assurance pension relatif aux affiliations en cours au début du congé concerné. Les modifications de revenus intervenues après le début du congé concerné impliquant le recalcul de l'indemnité.

L'article 241 10. qui nous semble le plus parlant en la matière se lit comme suit :

« En attendant l'établissement du revenu professionnel de l'exercice en cause par l'administration des contributions directes, les cotisations sont calculées provisoirement sur base du dernier revenu connu ou, pour un assuré nouveau, sur base du minimum cotisable, à moins que l'assuré ne justifie la mise en compte d'un revenu différent notamment par une déclaration faite à cette administration. »

Pour les salariées sous contrat de travail, l'assiette est, en pratique, stable et immédiatement déterminable sur base des rémunérations déclarées mensuellement au centre commun de la sécurité sociale (« **CCSS** ») par l'employeur. Le revenu cotisable des salariées, consolidé par la déclaration patronale, ne fait quasiment jamais l'objet d'une révision rétroactive.

En revanche, pour les travailleuses indépendantes, l'assiette repose sur un revenu professionnel provisoire, régularisé fiscalement et socialement postérieurement à la perception de ces indemnités.

Pour ce faire, tant que le revenu professionnel définitif de l'année concernée n'a pas été établi par l'Administration des contributions directes, le CCSS calcule les cotisations sur la base du dernier revenu connu ou d'un revenu provisoire déclaré par l'indépendante. Lorsque le bulletin d'impôt définitif est ensuite émis, parfois bien plus tard, l'assiette sociale est régularisée. Or, le problème apparaît principalement (i) en cas de diminution rétroactive du revenu professionnel retenu comme assiette, de (ii) correction rétroactive après taxation fiscale définitive ou (iii) d'insuffisance d'assiette minimale continue pendant la période de référence.

En effet, après clôture fiscale ou redressement administratif, le revenu professionnel définitif de l'indépendante peut s'avérer inférieur à celui pris en compte par la Caisse pour l'avenir des enfants (« **CAE** ») qui procèdent alors à une régularisation rétroactive de l'assiette sociale et considère que l'indemnité de congé de maternité ou parental a été calculée sur une base excessive.

Le droit au congé de maternité et au congé parental suppose une affiliation continue et le maintien du statut d'une activité indépendante soumise à cotisations pendant la période légalement requise, à savoir toute la durée desdits congés.

Or, pour les indépendantes, certaines régularisations comptables ou fiscales peuvent conduire rétroactivement à considérer soit que le seuil minimal cotisable n'était pas atteint, soit que certaines périodes n'étaient pas valablement couvertes, soit encore que l'activité indépendante ne générerait pas le revenu suffisant. Dans cette hypothèse, la CAE peut remettre en cause non seulement le montant de l'indemnité, mais parfois le droit lui-même pour certaines périodes.

Le paradoxe est particulièrement marqué lorsque la baisse du revenu définitif résulte précisément de l'interruption d'activité rendue nécessaire par une grossesse difficile, le congé de maternité et le congé parental. La mère a organisé sa situation familiale sur la base des montants qui lui ont été versés, puis peut recevoir, un ou deux ans plus tard, une demande de remboursement portant sur des sommes déjà consacrées aux besoins de sa famille.

Il résulte de ce qui précède que l'indépendante peut être confrontée à une insécurité juridique durable quant au montant réellement acquis de ses indemnités.

Le contraste avec les salariées est particulièrement marqué. L'indépendante supportant le risque économique de fluctuation de son revenu, subissant les délais fiscaux et sociaux de régularisation, peut recevoir plusieurs mois ou années après l'accouchement une demande de remboursement.

Elle demeure ainsi, exposée à une précarité financière postnatale.

Afin d'illustrer notre propos, nous vous avons communiqué un exemple chiffré ci-dessous concernant une avocate sous statut indépendant, qui a eu une grossesse difficile, donc en incapacité de travailler avant son congé maternité. L'impact sur le montant de ses indemnités pour congé parental à temps plein est significatif.

Les montants exacts devront être confirmés par les organismes compétents en fonction du dossier individuel et des limites légales applicables.

Étape	Illustration
Situation avant le congé	Une avocate indépendante dispose, avant son départ en congé, d'un dernier revenu professionnel définitivement établi par l'Administration des contributions directes de 100.000.-EUR par an, soit 8 333,33 EUR par mois. Ce montant constitue le dernier revenu définitif connu et sert de base provisoire au calcul de ses cotisations et de ses indemnités.
Congé de maternité	Sur la base de ce revenu, l'indemnité de maternité est versée pendant la durée légale du congé, dans la limite du plafond applicable. À titre purement illustratif, une proratisation de 100 000 EUR sur 140 jours représente environ 38.356 EUR bruts. Le calcul exact relève de la CNS.
Congé parental à temps plein de six mois	Le revenu mensuel retenu étant supérieur au plafond applicable, l'indemnité est limitée à 4.618,88 EUR par mois, soit 27.713,28 EUR bruts sur six mois.
Régularisation ultérieure deux années après	Deux années après, le bulletin d'impôt relatif à l'année pendant laquelle l'avocate a été malade, en congé de maternité puis en congé parental, fait apparaître un revenu professionnel nettement inférieur au revenu provisoire de 100.000.-EUR, du fait de l'interruption d'activité liée à la maternité. Le revenu professionnel de l'indépendante est alors régularisée à la baisse.
Conséquence possible	A supposer que l'indemnité de congé parental soit, après régularisation à la baisse, ramenée au minimum mensuel de 2.771,33.-EUR, son montant total sur six mois ne serait plus que de 16.627,98 EUR. L'avocate indépendante devra ainsi rembourser 11.085,30 EUR (27 713,28 - 16 627,98) pour le seul congé parental, auxquels pourrait s'ajouter une récupération portant sur l'indemnité de maternité selon le recalcul opéré.

Un mécanisme destiné à protéger la maternité ne devrait pas aboutir à pénaliser financièrement les femmes précisément parce qu'elles ont interrompu leur activité pour leur grossesse, leur accouchement et/ou leur congé parental.

Afin de garantir aux travailleuses indépendantes une protection financière réellement prévisible, une solution pourrait être que les indemnités de maternité et de congé parental soient calculées sur la base du dernier revenu professionnel définitivement établi par l'Administration des contributions directes avant le début du congé, dans la limite des minima et maxima légaux.

Cette base devrait être définitivement figée au moment du départ en congé. Le montant de l'indemnité ainsi déterminé ne pourrait donc plus être recalculé à la baisse des années après en fonction du revenu réalisé pendant l'année au cours de laquelle l'indépendante a été en incapacité de travail, en congé de maternité ou en congé parental.

Autrement dit, le dernier revenu définitivement imposé avant le congé déterminerait le montant des indemnités, et l'éventuelle baisse de revenu provoquée par le congé lui-même ne pourrait pas entraîner, plusieurs années plus tard, une obligation de remboursement.

Une rectification resterait naturellement possible en cas d'erreur matérielle, de déclaration inexacte ou de fraude. En revanche, aucune récupération ne devrait intervenir lorsque la diminution du revenu résulte de l'incapacité de travail, de la maternité ou du congé parental que la prestation a précisément vocation à couvrir.

Cette adaptation apporterait aux travailleuses indépendantes une sécurité comparable à celle dont bénéficient les salariées, sans remettre en cause les minima et maxima légaux ni la possibilité de sanctionner les déclarations inexactes.

Dans l'hypothèse où il ne serait pas possible d'abandonner tout mécanisme de régularisation, une autre possibilité pourrait être de prévoir une neutralisation. En ce sens, pour déterminer le revenu définitif de l'année concernée, les périodes de maladie liée à la grossesse, de congé de maternité et de congé parental ne seraient pas prises en considération. Il s'agirait alors d'annualiser uniquement les mois réellement travaillés.

Exemple :

- janvier à mars : activité normale ;
- avril à décembre : maladie + maternité + parental.

Cette 2^{ème} hypothèse supposerait de prendre en compte uniquement les mois de janvier à mars.

Ce faisant, si l'indépendante a perçu 25.000 EUR sur ces 3 mois d'activité, cela amènerait à une annulation de 100.000.-EUR ($25.000 \times 12 / 3 = 100.000$ EUR annualisés).

Le revenu de référence resterait cohérent.

C'est dans cet esprit constructif que nous souhaiterions pouvoir vous rencontrer, afin de vous exposer plus concrètement les difficultés rencontrées sur le terrain et d'échanger avec vous sur les éventuelles adaptations législatives ou réglementaires susceptibles d'assurer une protection plus effective des travailleuses indépendantes pendant les périodes de maternité et de congé parental.

Nous nous tenons naturellement à votre disposition pour convenir d'une date d'entrevue selon vos disponibilités.

Nous vous prions d'agréer, Mesdames les Ministres, l'expression de notre très haute considération.

Pour la FTI



Dr. Annick CONZEMIUS
Présidente FTI



Pierre HURT
Coordinateur FTI

Annexe : Avis juridique

Strassen, le 15 mai 2026

Avis juridique

En préambule, je porte à votre attention que cet exposé a été préparé sur base de l'état du droit, de la jurisprudence, et de la pratique actuelle au Luxembourg. Il ne sera pas mis à jour, sauf demande expresse et ne pourra pas être communiqué à des tierces personnes sans mon accord exprès. A ce stade, il vous est livré à titre purement informatif dans le contexte de nos échanges sur le sujet.

Après avoir exposé la différence de situation proprement dite (1.), je vous livrerai mes réflexions quant au caractère discriminatoire de cette différence (2.).

1. La différence de situation entre salariée et indépendantes quant à l'indemnité de congé de maternité et de congé parental

En droit luxembourgeois, la pratique a mis à jour, une différence de traitement entre salariées et indépendantes en matière d'indemnité de congé maternité et de congé parental résultant essentiellement du mode de détermination et de régularisation de l'assiette cotisable servant de base au calcul des prestations sociales en la matière.

En effet, l'assiette de calcul sur base de laquelle ces indemnités sont fixées, est déterminée par la combinaison des articles 25 et 12 (congé de maternité), ainsi que par les articles 307 (1) (congé parental) et 241 du code la sécurité sociale.

Il résulte de ces articles que l'indemnité est calculée sur la base du revenu professionnel défini au titre de l'assurance pension relatif aux affiliations en cours au début du congé concerné. Les modifications de revenus intervenues après le début du congé concerné impliquant le recalcul de l'indemnité.

L'article 241 10. qui nous semble le plus parlant en la matière se lit comme suit :

« En attendant l'établissement du revenu professionnel de l'exercice en cause par l'administration des contributions directes, les cotisations sont calculées provisoirement sur base du dernier revenu connu ou, pour un assuré nouveau, sur base du minimum cotisable, à moins que l'assuré ne justifie la mise en compte d'un revenu différent notamment par une déclaration faite à cette administration. »

Pour les salariées, l'assiette est, en pratique, stable et immédiatement déterminable sur base des rémunérations déclarées mensuellement au centre commun de la sécurité sociale (« CCSS ») par l'employeur. Le revenu cotisable des salariées, consolidé par la déclaration patronale, ne fait quasiment jamais l'objet d'une révision rétroactive.

À l'inverse, pour les travailleuses indépendantes, l'assiette repose sur un revenu professionnel provisoire, régularisé fiscalement et socialement postérieurement à la perception de ces indemnités. Aussi, l'indépendante perçoit l'indemnité de congé parental sur base d'un revenu déclaré provisoirement au CCSS.

Le problème apparaît principalement (i) en cas de diminution rétroactive du revenu professionnel retenu comme assiette, de (ii) correction rétroactive après taxation fiscale définitive ou (iii) d'insuffisance d'assiette minimale continue pendant la période de référence.

En effet, après clôture fiscale ou redressement administratif, le revenu professionnel définitif de l'indépendante peut s'avérer inférieur à celui pris en compte par la Caisse pour l'avenir des enfants (« CAE ») qui procèdent alors à une régularisation rétroactive de l'assiette sociale et considère que l'indemnité de congé de maternité ou parental a été calculée sur une base excessive.

Le droit au congé de maternité et au congé parental suppose une affiliation continue et le maintien du statut d'une activité indépendante soumise à cotisations pendant la période légalement requise, à savoir toute la durée desdits congés.

Or, pour les indépendantes, certaines régularisations comptables ou fiscales peuvent conduire rétroactivement à considérer soit que le seuil minimal cotisable n'était pas atteint, soit que certaines périodes n'étaient pas valablement couvertes, soit encore que l'activité indépendante ne générerait pas le revenu suffisant. Dans cette hypothèse, la CAE peut remettre en cause non seulement le montant de l'indemnité, mais parfois le droit lui-même pour certaines périodes.

Finalement, le revenu professionnel de l'indépendante est souvent recalculé après émission du bulletin d'impôt définitif. Le CCSS adapte ensuite les cotisations sociales. Cette mécanique produit un effet en cascade sur les prestations liées à la maternité puisque celles-ci dépendent directement de l'assiette de cotisation.

Il en résulte que l'indépendante peut être confrontée à une insécurité juridique durable quant au montant réellement acquis de ses indemnités.

Le contraste avec les salariées est particulièrement marqué. L'indépendante supportant le risque économique de fluctuation de son revenu, subissant les délais fiscaux et sociaux de régularisation, peut recevoir plusieurs mois ou années après l'accouchement une demande de remboursement.

Elle demeure ainsi, exposée à une précarité financière postnatale.

2. Quant au caractère discriminatoire de cette différence de traitement

L'indépendante qui reçoit une demande de remboursement d'une partie de son indemnité de congé de maternité ou de congé parental n'est pas démunie de recours. Ceux-ci sont prévus par l'article 316 du code de la sécurité sociale. Il est à noter que ces recours ne sont pas suspensifs.

Ainsi, elle dispose tout d'abord d'un recours en opposition contre la décision de la CAE, devant être adressé dans les 40 jours de la décision et qui sera vidé par le conseil d'administration.

Si la décision de remboursement est confirmée par le conseil d'administration ou si l'indépendante souhaite contester la décision directement devant les juridictions compétentes, les articles 454 à 456 du code de la sécurité sociale régissent les recours contentieux ouverts contre les décisions notamment de la CAE.

Ce recours devra être introduit auprès du conseil arbitral de la sécurité sociale (« CASS ») dans les 40 jours de la décision attaquée, par simple requête sur papier libre, le ministère d'avocat n'étant pas requis au titre de la recevabilité du recours.

La décision du CASS est susceptible d'appel auprès du conseil supérieur de la sécurité sociale (« CSSS »), dans les 40 jours de la décision du CASS, qui peut soulever éventuellement une question préjudicielle à la Cour Constitutionnelle, si un des principes de la Constitution est violé.

La décision du CSSS est susceptible d'un pourvoi en cassation si un motif de violation du droit est relevé.

Cependant, il n'existe pas à ce jour de jurisprudence emblématique en la matière à laquelle pouvoir se référer et un tel recours me semble avoir très peu de, voire aucune chance d'aboutir.

En effet, doctrine et jurisprudence sont constantes pour dire que la différence de traitement se justifierait par la différence de statut. Dans notre problématique, ces deux catégories de femmes ont des statuts différents et l'indépendante dispose à tout moment de la faculté de corriger par déclaration au CCSS le montant de ses revenus.

La différence de régime serait ainsi compatible avec l'égalité, dès lors qu'elle reposerait sur des situations objectivement distinctes.

La différence de traitement, juridiquement justifiée par la nature différente des revenus et des mécanismes de calcul ne serait donc pas, en l'état du droit luxembourgeois, constitutive d'une discrimination illégale.

Nous sommes d'avis au contraire que sous l'angle de l'égalité de traitement, plusieurs critiques juridiques peuvent être formulées.

Il est rappelé que le congé de maternité poursuit un objectif de protection de la santé et de protection économique des femmes, qui décident d'avoir un enfant, ainsi que de protection de la maternité, en général.

Or cette protection peut apparaître fictive pour les travailleuses indépendantes,

D'abord, il n'en reste pas moins vrai qu'il existe une différence de traitement entre deux catégories de femmes placées dans une situation objectivement comparable au regard de la maternité et de la parentalité : toutes deux ont accouché et interrompu leur activité pour s'occuper de leur enfant.

Les conséquences économiques du système sont nettement plus défavorables pour les indépendantes.

Ensuite, cette différence affecte essentiellement les femmes, les bénéficiaires du congé parental postnatal étant statistiquement majoritairement des mères.

La question soulève dès lors également la question du principe d'égalité devant la loi entre hommes et femmes, au regard d'une éventuelle discrimination indirecte.

La discrimination indirecte serait ici caractérisée par le fait que la règle de régularisation de l'assiette, apparemment neutre produit, en pratique, un désavantage particulier pour une catégorie protégée, à savoir les travailleuses indépendantes, alors que les salariées bénéficient d'une stabilité quasi absolue de leurs droits.

Cette critique trouve son fondement dans l'article 15 (paragraphe (1) à (3) de la Constitution luxembourgeoise d'une part.

« (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.

La loi peut prévoir une différence de traitement qui procède d'une disparité objective et qui est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.

(2) Nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles.

(3) Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs.

L'État veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes. »

Elle se fonde encore sur les principes européens d'égalité de traitement de la directive 2010/41/UE relative à l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante, ainsi que de la jurisprudence de la CJUE protégeant l'effectivité des droits liés à la maternité.

Le problème est d'autant plus sensible que le remboursement intervient souvent après consommation définitive des sommes perçues, c'est-à-dire à un moment où la mère a déjà organisé sa situation familiale et financière sur base des montants versés.

Le système luxembourgeois traite l'assiette des indépendants comme une assiette évolutive, tout en appliquant à une prestation de maternité une logique de liquidation provisoire.

Or la maternité constitue un risque social immédiat et irréversible, puisque l'événement est définitivement consommé : le congé est pris, l'enfant est né (pour le bonheur de sa mère) et la perte de revenus a existé.

La récupération rétroactive plusieurs années après apparaît donc difficilement conciliable avec la finalité protectrice du congé de maternité et l'exigence d'une protection sociale effective et prévisible des femmes accouchant.

Ainsi, le système luxembourgeois crée une atteinte disproportionnée à la sécurité juridique des indépendantes en leur accordant une protection sociale moins effective de la maternité, ainsi qu'une rupture d'égalité matérielle entre accouchantes salariées et indépendantes.

La finalité même de ces congés, maternité et parental et des prestations liées à la naissance qui poursuivent un objectif de politique familiale et de protection de la maternité est dès lors compromise par ce système qui expose les travailleuses indépendantes devenues mères à un risque permanent de restitution partielle.

La situation jurisprudentielle et doctrinale actuelle nous mène à penser que la question ne peut trouver qu'une solution légale, en ce sens que c'est la loi qui doit changer afin de permettre d'accorder aux travailleuses indépendantes, une protection égale et similaire à celle dont bénéficie les mères salariées.

Me Isabelle GIRAULT
En collaboration avec Me Esbelta DE FREITAS