

Dossier consolidé

Date de création : 28-05-2026

Projet de loi 8602

Projet de loi portant création d'un article 490-5 du Code civil

Date de dépôt : 30-07-2025
Date de l'avis du Conseil d'État : 19-05-2026
Auteur(s) : Madame Elisabeth Margue, Ministre de la Justice

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
30-07-2025	Déposé	20260128_Depot	<u>3</u>
19-05-2026	Avis du Conseil d'État	20260519_Avis_2	<u>16</u>

20260128_Depot

N° 8602
CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI
portant création d'un article 490-5 du Code civil

* * *

Document de dépôt

Dépôt: le 30.7.2025

*

Le Premier ministre,

Vu les articles 76 et 95, alinéa 1^{er}, de la Constitution ;

Vu l'article 10 du Règlement interne du Gouvernement ;

Vu l'article 58, paragraphe 1^{er}, du Règlement de la Chambre des Députés ;

Vu l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État ;

Considérant la décision du Gouvernement en conseil du 24 juillet 2025 approuvant sur proposition de la Ministre de la Justice le projet de loi ci-après ;

Arrête :

Art. 1^{er}. La Ministre de la Justice est autorisée à déposer au nom du Gouvernement à la Chambre des Députés le projet de loi portant création d'un article 490-5 du Code civil et à demander l'avis y relatif au Conseil d'État.

Art. 2. La Ministre déléguée auprès du Premier ministre, chargée des Relations avec Je Parlement est chargée, pour le compte du Premier ministre et de la Ministre de la Justice, de l'exécution du présent arrêté.

Luxembourg, le 30 juillet 2025

Le Premier ministre,
Luc FRIEDEN

La Ministre de la Justice,
Elisabeth MARGUE

*

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le projet de loi vise à réformer le système de d'indemnisation des mandataires de justice en matière de protection judiciaire des personnes majeures en instaurant des montants précis pour les indemnités touchés par les mandataires de justice.

La loi du 11 août 1982 portant réforme du droit des incapables majeurs a modernisé le droit de la protection des majeurs sans pourtant prévoir un cadre légal cohérent en matière de rémunération des mandataires de justice. Les dispositions du Titre XI du Code civil se limitent à renvoyer aux dispositions du Titre X du Code civil. Ainsi, l'article 495 du Code civil concernant les majeurs en tutelle renvoie aux règles prescrites par les sections 2, 3 et 4 du Chapitre II, au Titre X du Livre 1^{er} du Code civil, pour la tutelle des mineurs, tandis que l'article 509-2 du Code civil, applicable aux majeures en curatelle, renvoie plus généralement aux « dispositions relatives aux charges tutélaires, sous les modifications qu'elles comportent dans la tutelle des majeurs ». Le Code reste entièrement muet sur la rémunération des mandataires spéciaux prévus par l'article 491-5 du Code civil en matière de sauvegarde de justice, des gérants de la tutelle prévus à l'article 499 du Code civil et sur la rémunération des administrateurs *ad hoc* nommés par le juge des tutelles en cas de conflit d'intérêts entre le mandataire de justice et la personne protégée.

Le pouvoir réglementaire a partiellement comblé ce vide juridique par le règlement grand-ducal du 23 décembre 1982 fixant les conditions de désignation d'un gérant de la tutelle qui prévoit à son article 3 que le juge de la tutelle peut, par décision motivée et compte tenu de la situation de fortune de la personne protégée, allouer une rémunération au gérant de la tutelle et fixer le montant ou le mode de calcul de cette rémunération.

Le projet de loi vise exclusivement la question de l'indemnisation des mandataires de justice et entend apporter plus de sécurité juridique aux différents acteurs et rendre l'indemnisation des mandataires de justice plus transparente et égalitaire.

Le présent projet de loi ne préjuge pas à la modernisation de la protection judiciaire des personnes majeures qui est en cours de préparation.

Les règles sur l'indemnisation des mandataires de justice que le présent projet de loi entend créer ont vocation à être revues lors de la réforme de la protection judiciaires des personnes majeures.

Concomitant à l'entrée en vigueur de la présente loi, le gouvernement entend abroger l'article 3 du règlement grand-ducal du 23 décembre 1982 fixant les conditions de désignation d'un gérant de la tutelle.

*

TEXTE DU PROJET

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Le Conseil d'État entendu ;

Vu l'adoption par la Chambre des Députés ;

Vu la décision de la Chambre des Députés du ... et celle du Conseil d'État du ... portant qu'il n'y a pas lieu à second vote ;

Avons ordonné et ordonnons :

Article unique

Il est inséré au Code civil un article 490-5 nouveau, libellé comme suit :

« Art. 490-5.

(1) Sauf les exceptions prévues aux paragraphes suivants, les charges tutélaires sont exercées à titre gratuit.

(2) Le juge des tutelles peut allouer à la personne morale visée à l'article 497, au gérant de la tutelle et au curateur chargé de la mission prévue à l'article 512 une indemnité mensuelle forfaitaire

dont le montant est fixé, par décision motivée, en fonction du degré de complexité de la mission confiée.

Le juge des tutelles détermine le degré de complexité de la mission selon l'importance des biens gérés et la difficulté d'exercer la mission.

L'indemnité s'élève à deux cent dix euros pour les missions à complexité normale, à deux cent quarante euros pour les missions à complexité moyenne et à deux cent quatre-vingts euros pour les missions à complexité élevée.

(3) Le juge des tutelles peut allouer, par décision motivée, à la personne morale visée à l'article 497, au gérant de la tutelle et au curateur chargé de la mission prévue à l'article 512 une indemnité complémentaire pour l'accomplissement d'un acte ou d'une série d'actes requis par la mission et impliquant des diligences particulièrement longues ou complexes.

L'indemnité est calculée sur base horaire et fixée à soixante-onze euros par vacation horaire.

Par dérogation à l'alinéa précédent, l'indemnité est fixée à quatre-vingt-seize euros lorsque la personne morale visée à l'article 497, le gérant de la tutelle ou le curateur chargé de la mission prévue à l'article 512 est avocat et que dans le cadre de sa mission une action en justice doit être introduite au nom et pour le compte de la personne protégée ou que les intérêts de la personne protégée doivent être défendus en justice. L'autorisation du juge des tutelles doit être sollicitée avant l'introduction d'une action en justice.

(4) Le juge des tutelles peut allouer, par décision motivée, au curateur autre que le curateur chargé de la mission prévue à l'article 512, au mandataire spécial prévu à l'article 491-5 et à l'administrateur ad hoc nommé par le juge des tutelles une indemnité conformément au paragraphe 3.

(5) Le juge des tutelles peut allouer, à la personne morale visée à l'article 497, au gérant de la tutelle et au curateur une indemnité annuelle forfaitaire de deux cents euros à titre de compensation des frais de gestion de la mission confiée.

(6) Le prestataire assujéti à la taxe sur la valeur ajoutée est autorisé à majorer le montant des indemnités à hauteur du montant de la taxe que l'assujéti doit acquitter.

(7) Les règles de l'échelle mobile des salaires ne sont pas applicables aux indemnités prévues par le présent article.

(8) Le juge des tutelles peut, par décision motivée et compte tenu des ressources financières de la personne protégée, décider que les indemnités prévues par le présent article sont à charge de la personne protégée.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad Article unique

Le paragraphe 1^{er} pose le principe de la gratuité de l'exercice des charges tutélaires, hormis les cas visés par les paragraphes qui suivent. Il s'ensuit à la lecture des autres paragraphes de l'article que les membres de la famille de la personne en tutelle ne peuvent percevoir d'indemnisation pour l'exercice des charges tutélaires.

Le paragraphe 2 concerne l'indemnité de la personne morale désignée tutrice en qualité d'administrateur légal en vertu de l'article 497 du Code civil, du gérant de la tutelle visé à l'article 499 du même Code et du curateur chargé de la mission prévue à l'article 512 du même Code. Ces trois types de mandataires de justice ont pour mission la perception des revenus du majeur protégé et le règlement de ses dépenses et rendent annuellement compte de leur gestion au juge des tutelles. Il est proposé de donner au juge des tutelles la faculté d'allouer ou non une indemnité mensuelle forfaitaire auxdits mandataires de justice. Si le juge des tutelles alloue une telle indemnité, il lui revient de fixer le montant de l'indemnité. Tel qu'actuellement pratiqué par le juge des tutelles, il est proposé de prévoir trois paliers d'indemnisation. Le juge des tutelles doit déterminer le degré de complexité de la mission et

peut allouer en conséquence une indemnité de 210, de 240 ou de 280 euros. Dans la détermination du degré de complexité de la mission, le juge des tutelles doit prendre en considération l'importance des biens gérés pour le compte de la personne protégée, ainsi que les difficultés d'exercer la mission confiée. Les critères de l'importance des biens gérés et de la difficulté d'exercer la mission sont repris de l'article 419 alinéa 1^{er} du Code civil français. Il est justifié de prévoir trois paliers d'indemnisation distincts, alors que l'importance du travail du mandataire varie en fonction de la situation économique et personnelle de la personne protégée.

Le paragraphe 3 prévoit la faculté pour le juge des tutelles d'allouer ou non une indemnité complémentaire à la personne morale désignée tutrice en qualité d'administrateur légal, au gérant de la tutelle et au curateur chargé de la mission prévue à l'article 512 du Code civil lorsqu'il leur incombe d'accomplir un acte ou une série d'actes requis par leur mission qui impliquent des diligences particulièrement longues ou complexes. Ce libellé est inspiré par l'article 419 alinéa 4 du Code civil français. Sont visées par ladite formulation les actes particulièrement longues ou complexes pour lesquels l'indemnité prévue par le paragraphe 2 est manifestement insuffisante et qui justifient indemnisation. Il peut par exemple s'agir des diligences entreprises pour la vente d'un immeuble appartenant à la personne protégée ou pour l'engagement de démarches administratives complexes. Il appartient au juge d'apprécier l'utilité de l'acte ou de la série d'actes pour la mission et leur longévité ou complexité. L'indemnité est calculée sur base horaire et le montant de 71,00.- euros correspond à l'indemnité des experts, interprètes et techniciens prévue à l'article 4 du *règlement grand-ducal modifié du 28 novembre 2009 portant tarif des frais de justice de toute nature*. L'indemnité est de 96,00.- euros lorsque le mandataire de justice est avocat et qu'il doit, dans le cadre de sa mission, introduire une action en justice au nom et pour le compte de la personne protégée ou défendre les intérêts de la personne protégée en justice. Cette somme correspond au taux visé à l'article 33 de la *loi du 7 août 2023 portant organisation de l'assistance judiciaire et portant abrogation de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat*. Il est précisé que le mandataire de justice ne peut engager une action en justice sans autorisation préalable par le juge des tutelles.

Le paragraphe 4 vise l'indemnité du curateur autre que le curateur chargé de la mission prévue à l'article 512 du Code civil, du mandataire spécial prévu à l'article 491-5 du même Code et de l'administrateur *ad hoc* nommé par le juge en cas de conflit d'intérêts entre le mandataire de justice et la personne protégée. Le juge des tutelles peut leur allouer ou non une indemnité conformément au paragraphe 3.

Outre ces indemnités, le juge des tutelles peut allouer ou non une indemnité annuelle forfaitaire de deux cents euros à titre de compensation des frais de gestion de la mission à la personne morale désignée tutrice en qualité d'administrateur légal, au gérant de la tutelle et au curateur. Aucune distinction n'est opérée entre le curateur chargé de la mission prévue à l'article 512 du Code civil et les autres curateurs.

Au paragraphe 6, il est précisé que les mandataires de justice assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée sont autorisés à majorer le montant des indemnités du montant de la taxe sur valeur ajoutée qu'ils doivent acquitter. Le libellé est repris de la première phrase de l'article 5 du *règlement grand-ducal modifié du 28 novembre 2009 portant tarif des frais de justice de toute nature*.

Le paragraphe 7 énonce que les règles de l'échelle mobile des salaires ne sont pas applicables aux indemnités prévus par le présent article. Bien que les auteurs du présent projet de loi soient conscients qu'il s'agit en l'occurrence non pas de rémunérations, mais d'indemnités qui par leur nature ne font pas l'objet d'une indexation, l'ajout de la précision que les indemnités prévus par le présent article ne font pas l'objet d'une indexation sur base de l'échelle mobile des salaires leur semble néanmoins utile, alors qu'un nombre important de mandataires de justice estime que les règles de l'échelle mobile des salaires seraient applicables, *quod non*.

Le dernier paragraphe de l'article pose le principe suivant lequel le juge des tutelles peut décider, par décision motivée, de mettre les indemnités du mandataire de justice à charge de la personne protégée. Le juge tient dans sa décision compte des ressources financières de la personne protégée. A défaut, il revient à l'Etat de prendre en charge les indemnités des mandataires de justice.

*

FICHE FINANCIÈRE

Il ressort des rapports annuels de 2019 à 2023 des juridictions judiciaires que le nombre total de dossiers traités par les juges des tutelles des arrondissements de Luxembourg et de Diekirch a évolué comme suit :

	<i>Luxembourg</i>	<i>Diekirch</i>	<i>Total</i>	<i>croissance</i>	<i>en %</i>
2019	3523	804	4327		
2020	3618	835	4453	126	2,91%
2021	3745	877	4622	169	3,80%
2022	3911	949	4860	238	5,15%
2023	4041	979	5020	160	3,29%
Croissance moyenne				3,79%	

En application du cadre légal et réglementaire actuel, le juge des tutelles peut ou non allouer une rémunération au mandataire de justice (administrateur spécial, administrateur *ad hoc*, tuteur en qualité d'administrateur légal, gérant de tutelle, curateur et curateur chargé de la mission prévue à l'article 512 du Code civil). Il fixe librement cette rémunération, compte tenu de la situation financière de la personne protégée.

Dans la pratique, les montants alloués varient entre 150 et 190 euros par mois pour la gestion dite « courante ». Les charges dites « extraordinaires » sont de surcroît rémunérées par un taux horaire pouvant aller jusqu'à 200 euros HTVA. A partir du 1^{er} mars 2025, les juges des tutelles ont augmenté les montants alloués à titre de gestion dite « courante » qui varient désormais entre 170,58.- euros et 208,75.- euros.

Sans contrôle individuel et manuel de l'ensemble des dossiers, il n'a pas été possible d'identifier avec précision les sommes allouées aux différentes catégories de mandataires de justice ni de faire la différence entre sommes payées à titre d'indemnité mensuelle et vacations horaires. Pour tenir compte des deux catégories, une estimation du nombre de dossiers et un montant moyen annuel par dossier sont à la base de l'estimation de la dépense future.

Le projet de loi sous examen met fin audit système de rémunération des mandataires de justice et instaure des règles claires et des montants précis pour l'indemnisation des mandataires en justice en matière de personnes majeures sous protection juridique. Les indemnités sont également revues à la hausse.

L'indemnité mensuelle variera en fonction de la complexité de la mission confiée entre 210 et 280 euros et les actes requérant des diligences particulièrement longues ou complexes sont indemnités par vacation horaire de 71 euros par référence au montant alloué aux experts dans le cadre du *règlement grand-ducal modifié du 28 novembre 2009 portant tarif des frais de justice de toute nature*. (96 euros si le mandataire de justice est avocat et doit engager une procédure en justice au nom et pour le compte de la personne protégée ou défendre les intérêts de la personne protégée en justice). Etant donné que les montants alloués mensuellement ont été augmentés par les juges des tutelles pour l'exercice 2025 d'environ 10% par rapport à l'exercice 2024 et que le présent projet de loi prévoit une hausse supplémentaire d'environ 30% par rapport aux montants actuellement pratiqués, la prise en charge étatique de l'indemnisation des mandataires de justice en matière de personnes majeures sous protection juridique croîtra dans des proportions similaires.

	<i>Nombre de dossiers</i>	<i>Diff.</i>	<i>en %</i>	<i>Coût annuel</i>	<i>coût annuel moyen/dossier</i>	
2019	4.327			1.162.872	269	
2020	4.453	126	2,91%	974.085	219	
2021	4.622	169	3,80%	1.389.440	301	
2022	4.860	238	5,15%	1.266.565	261	
2023	5.020	160	3,29%	1.743.464	347	
Croissance moyenne appliquée			3,79%			
2024	5.210	190	3,79%	1.658.823	318	Moyenne 2019-2024
					286	
2025	5.407	197	3,79%	1.699.601	314	+10% en 2025
2026	5.612	205	3,79%	2.293.157	409	+30% Proj. de loi
				1.769.084	budgetisé 2026	
				524.073	impact	

Partant, le présent projet de loi grève le budget de l'Etat d'environ 530.000.- euros.

*

CHECK DE DURABILITÉ - NOHALTEGKEETSCHECK



La présente page interactive nécessite au minimum la version 8.1.3 d'Adobe Acrobat® Reader®. La dernière version d'Adobe Acrobat Reader pour tous systèmes (Windows®, Mac, etc.) est téléchargeable gratuitement sur le site de [Adobe Systems Incorporated](#).

Ministre responsable :	La Ministre de la Justice
Projet de loi ou amendement :	Projet de loi portant création d'un article 490-5 du Code civil

Le check de durabilité est un outil d'évaluation des actes législatifs par rapport à leur impact sur le développement durable. Son objectif est de donner l'occasion d'introduire des aspects relatifs au développement durable à un stade préparatoire des projets de loi. Tout en faisant avancer ce thème transversal qu'est le développement durable, il permet aussi d'assurer une plus grande cohérence politique et une meilleure qualité des textes législatifs.

- Est-ce que le projet de loi sous rubrique a un impact sur le champ d'action (1-10) du 3^{ème} Plan national pour un développement durable (PNDD) ?
En cas de réponse négative, expliquez-en succinctement les raisons.
En cas de réponse positive sous 1., quels seront les effets positifs et/ou négatifs éventuels de cet impact ?
- Quelles catégories de personnes seront touchées par cet impact ?
- Quelles mesures sont envisagées afin de pouvoir atténuer les effets négatifs et comment pourront être renforcés les aspects positifs de cet impact ?

Afin de faciliter cet exercice, l'instrument du contrôle de la durabilité est accompagné par des points d'orientation – **auxquels il n'est pas besoin de réagir ou répondre mais qui servent uniquement d'orientation**, ainsi que par une documentation sur les dix champs d'actions précités.

1. Assurer une inclusion sociale et une éducation pour tous.

[Points d'orientation](#)
[Documentation](#)

Oui Non

non applicable

2. Assurer les conditions d'une population en bonne santé.

[Points d'orientation](#)
[Documentation](#)

Oui Non

non applicable

3. Promouvoir une consommation et une production durables.

[Points d'orientation](#)
[Documentation](#)

Oui Non

non applicable

	Points d'orientation Documentation	<input type="checkbox"/> Oui <input checked="" type="checkbox"/> Non
4. Diversifier et assurer une économie inclusive et porteuse d'avenir.		
non applicable		
	Points d'orientation Documentation	<input type="checkbox"/> Oui <input checked="" type="checkbox"/> Non
5. Planifier et coordonner l'utilisation du territoire.		
non applicable		
	Points d'orientation Documentation	<input type="checkbox"/> Oui <input checked="" type="checkbox"/> Non
6. Assurer une mobilité durable.		
non applicable		
	Points d'orientation Documentation	<input type="checkbox"/> Oui <input checked="" type="checkbox"/> Non
7. Arrêter la dégradation de notre environnement et respecter les capacités des ressources naturelles.		
non applicable		
	Points d'orientation Documentation	<input type="checkbox"/> Oui <input checked="" type="checkbox"/> Non
8. Protéger le climat, s'adapter au changement climatique et assurer une énergie durable.		
non applicable		
	Points d'orientation Documentation	<input type="checkbox"/> Oui <input checked="" type="checkbox"/> Non
9. Contribuer, sur le plan global, à l'éradication de la pauvreté et à la cohérence des politiques pour le développement durable.		
non applicable		
	Points d'orientation Documentation	<input type="checkbox"/> Oui <input checked="" type="checkbox"/> Non
10. Garantir des finances durables.		
non applicable		

Cette partie du formulaire est facultative - Veuillez cocher la case correspondante

En outre, et dans une optique d'enrichir davantage l'analyse apportée par le contrôle de la durabilité, il est proposé de recourir, de manière facultative, à une évaluation de l'impact des mesures sur base d'indicateurs retenus dans le PNDD. Ces indicateurs sont suivis par le STATEC.

Continuer avec l'évaluation ? Oui Non

(1) Dans le tableau, choisissez l'évaluation : **non applicable**, ou de 1 = **pas du tout probable** à 5 = **très possible**

FICHE D'ÉVALUATION D'IMPACT MESURES LÉGISLATIVES, RÉGLEMENTAIRES ET AUTRES



La présente page interactive nécessite au minimum la version 8.1.3 d'Adobe Acrobat® Reader®. La dernière version d'Adobe Acrobat Reader pour tous systèmes (Windows®, Mac, etc.) est téléchargeable gratuitement sur le site de [Adobe Systems Incorporated](https://www.adobe.com/fr/acrobat/reader).

1. Coordonnées du projet

Les champs marqués d'un * sont obligatoires

Intitulé du projet :	Projet de loi portant création d'un article 490-5 du Code civil		
Ministre:	La Ministre de la Justice		
Auteur(s) :	Vincent STAUDT		
Téléphone :	(247) 88576	Courriel :	vincent.staudt@mj.etat.lu
Objectif(s) du projet :	Le projet de loi vise à réformer le système de d'indemnisation des mandataires de justice en matière de protection judiciaire des personnes majeures en instaurant des montants précis pour les indemnités touchés par les mandataires de justice.		
Autre(s) Ministère(s) / Organisme(s) / Commune(s) impliqué(e)(s)	/		
Date :	09/07/2025		

2. Objectifs à valeur constitutionnelle

Les champs marqués d'un * sont obligatoires

Le projet contribue-t-il à la réalisation des objectifs à valeur constitutionnelle ? Oui Non

Dans l'affirmative, veuillez sélectionner les objectifs concernés et veuillez fournir une brève explication dans la case «Remarques» indiquant en quoi cet ou ces objectifs sont réalisés :

Garantir le droit au travail et veiller à assurer l'exercice de ce droit

Promouvoir le dialogue social

Veiller à ce que toute personne puisse vivre dignement et dispose d'un logement approprié

Garantir la protection de l'environnement humain et naturel en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, ainsi que la sauvegarde de la biodiversité, et satisfaction des besoins des générations présentes et futures

S'engager à lutter contre le dérèglement climatique et œuvrer en faveur de la neutralité climatique

Protéger le bien-être des animaux

Garantir l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel

Promouvoir la protection du patrimoine culturel

Promouvoir la liberté de la recherche scientifique dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques

Remarques :

3. Mieux légiférer Les champs marqués d'un * sont obligatoires

Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens,...) consultée(s) : Oui Non

Si oui, laquelle / lesquelles :

Remarques / Observations :

Destinataires du projet :

- Entreprises / Professions libérales : Oui Non

- Citoyens : Oui Non

- Administrations : Oui Non

Le principe « Think small first » est-il respecté ? Oui Non N.a. ¹

(c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?)

Remarques / Observations :

¹ N.a. : non applicable.

Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire ? Oui Non

Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière ? Oui Non

Remarques / Observations :

Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures ? Oui Non

Remarques / Observations :

Le projet contient-il une charge administrative ² pour le(s) destinataire(s) ? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet ?) Oui Non

Si oui, quel est le coût administratif ³ approximatif total ? (nombre de destinataires x coût administratif par destinataire)

² Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en œuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

³ Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple : taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire ? Oui Non N.a.

Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?

b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel ⁴ ? Oui Non N.a.

Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?

⁴ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE. (www.cnpd.public.lu)

Le projet prévoit-il :

- une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration ? Oui Non N.a.
- des délais de réponse à respecter par l'administration ? Oui Non N.a.
- le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois ? Oui Non N.a.

Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p.ex. prévues le cas échéant par un autre texte) ? Oui Non N.a.

Si oui, laquelle :

En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté ? Oui Non N.a.

Sinon, pourquoi ?

Le projet contribue-t-il en général à une :

- a) simplification administrative, et/ou à une Oui Non
- b) amélioration de la qualité réglementaire ? Oui Non

Remarques / Observations :

Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites ? Oui Non N.a.

Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office) Oui Non

Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système ?

Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée ? Oui Non N.a.

Si oui, lequel ?

Remarques / Observations :

4. Egalité des chances

Les champs marqués d'un * sont obligatoires

Le projet est-il :

- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
- positif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non

Si oui, expliquez de quelle manière :

- neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non

Si oui, expliquez pourquoi :

- négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non

Si oui, expliquez de quelle manière :

Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ? Oui Non N.a.

Si oui, expliquez de quelle manière :

5. Projets nécessitant une notification auprès de la Commission européenne

Directive « services » : Le projet introduit-il une exigence en matière d'établissement ou de prestation de services transfrontalière ? Oui Non N.a.

Si oui, veuillez contacter le Ministère de l'Economie en suivant les démarches suivantes :
<https://meco.gouvernement.lu/fr/le-ministere/domaines-activite/services-marche-interieur/notifications-directive-services.html>

Directive « règles techniques » : Le projet introduit-il une exigence ou réglementation technique par rapport à un produit ou à un service de la société de l'information (domaine de la technologie et de l'information)? Oui Non N.a.

Si oui, veuillez contacter l'ILNAS en suivant les démarches suivantes :
<https://portail-qualite.public.lu/content/dam/qualite/publications/normalisation/2017/ilnas-notification-infolyer-web.pdf>

20260519_Avis_2

Projet de loi

portant création d'un article 490-5 du Code civil

Avis du Conseil d'État

(19 mai 2026)

En vertu de l'arrêté du 30 juillet 2025 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Justice.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire de l'article unique, une fiche financière, un « check de durabilité – Nohaltegekeetscheck » ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis vise à réformer le système d'indemnisation des mandataires de justice en matière de protection judiciaire des personnes majeures en introduisant dans le texte du Code civil des tarifs pour les indemnités allouées aux mandataires de justice.

Actuellement, le Code civil ne fait aucune référence claire à une quelconque indemnisation de ces mandataires de justice en matière de protection judiciaire des incapables majeurs. Le Code civil reste ainsi complètement muet sur la situation indemnitaire de certaines catégories de mandataires comme les mandataires spéciaux en matière de sauvegarde de justice, les gérants de la tutelle prévus à l'article 499 du Code civil ou les administrateurs *ad hoc* nommés par le juge des tutelles en cas de conflit d'intérêts.

Selon l'exposé des motifs, « [l]e pouvoir réglementaire a partiellement comblé ce vide juridique par le règlement grand-ducal du 23 décembre 1982 fixant les conditions de désignation d'un gérant de tutelle qui prévoit en son article 3 que le juge de la tutelle peut, par décision motivée et compte tenu de la situation de fortune de la personne protégée, allouer une rémunération au gérant de la tutelle et fixer le montant ou le mode de calcul de la rémunération ».

Les auteurs indiquent vouloir abroger cette disposition par règlement grand-ducal concomitamment à l'adoption de la loi en projet.

Selon les auteurs, le projet de loi sous avis « entend apporter plus de sécurité juridique aux différents acteurs et rendre l'indemnisation des mandataires de justice plus transparente et égalitaire ».

Le Conseil d'État partage le souci des auteurs de déterminer les règles d'indemnisation des auxiliaires de justice en cette matière par la voie

législative, d'autant plus que le Code civil ne fournit actuellement qu'une base juridique imparfaite pour l'allocation de telles indemnités.

Il rappelle qu'en vertu de l'article 117, paragraphe 4, de la Constitution, « [t]oute charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice doit être établie par une loi spéciale ». Dans la mesure où les indemnités allouées aux auxiliaires de justice vont, en partie, grever le budget de l'État, le régime de la fixation de ces indemnités doit, dans ses parties essentielles, être déterminé par la loi.

Le Conseil d'État s'interroge toutefois sur la pertinence de l'option retenue d'inscrire des montants indemnitaires dans le Code civil. Ce code est censé reprendre des règles de fond régissant le droit civil. L'indication de tarifs horaires et d'indemnités forfaitaires exprimés en euros dans un tel texte de loi n'est guère appropriée. Alors que le Code civil a toujours bénéficié d'une certaine stabilité, les modifications y apportées étant essentiellement le reflet de réformes de fond importantes, l'intégration de montants ayant vocation à être adaptés à intervalles réguliers risque de porter atteinte à cette stabilité.

Par conséquent, le Conseil d'État recommande de renoncer à intégrer le texte sous avis dans le dispositif du Code civil au titre d'un article 490-5 nouveau et de reprendre le texte dans une loi spéciale consacrée à l'indemnisation des mandataires de justice en matière de protection judiciaire des personnes majeures. Certaines des autres dispositions du règlement grand-ducal du 23 décembre 1982 fixant les conditions de désignation d'un gérant de la tutelle pourraient également être reprises dans une telle loi.

Dans la mesure où le régime de la tutelle des mineurs peut également donner lieu à la désignation d'un administrateur public et donc à son indemnisation, le Conseil d'État recommande de prévoir, en outre, une consécration législative de cette pratique.

Examen de l'article unique

Le paragraphe 1^{er} établit le principe de la gratuité de l'exercice des « charges tutélaires », à l'exception des hypothèses visées aux paragraphes subséquents.

Les auteurs expliquent, dans le commentaire de la disposition, qu'il s'ensuit « que les membres de la famille de la personne en tutelle ne peuvent percevoir d'indemnisation pour l'exercice de charges tutélaires ».

Si le Conseil d'État peut souscrire à la consécration d'une telle règle correspondant à une pratique constante, il se doit cependant de relever que les hypothèses d'indemnisation énumérées dans le texte sous avis ne concernent pas exclusivement la tutelle, mais encore le curateur. Il demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de reformuler le libellé du paragraphe 1^{er} en y intégrant expressément les charges incombant au curateur. Aux yeux du Conseil d'État, il n'existe pas de raison objective d'opérer une distinction de principe entre la tutelle et la curatelle en matière d'indemnisation des mandataires de justice.

Il s'ensuit que la personne mariée devenant curateur de son conjoint en vertu des dispositions de l'article 509-1, alinéa 2, du Code civil, ne peut se voir allouer une indemnité pour l'exercice de la charge de curateur.

Le paragraphe 2 détermine les pouvoirs du juge des tutelles en matière de fixation d'une indemnité mensuelle forfaitaire à allouer à la personne morale visée à l'article 497 du Code civil, au gérant de la tutelle et au curateur chargé de la mission prévue à l'article 512 du Code civil.

Le juge des tutelles se voit accorder un pouvoir d'appréciation assez large tant en ce qui concerne le principe de l'indemnisation, la détermination du degré de complexité de la mission confiée que la prise en charge de l'indemnité par la personne protégée. La loi en projet détermine les montants pouvant être alloués par degré de complexité de la mission.

Le Conseil d'État peut s'accommoder d'un tel régime dans la mesure où le pouvoir du juge des tutelles est encadré et que sa décision doit être motivée.

Le paragraphe 3 introduit la faculté pour le juge des tutelles d'allouer aux mêmes personnes que celles visées au paragraphe 2 une indemnité complémentaire pour l'accomplissement dans leurs missions d'actes impliquant des diligences particulièrement longues ou complexes. Dans leur commentaire, les auteurs déclarent s'être inspirés des dispositions de l'article 419, alinéa 4, du code civil français.

Le Conseil d'État constate que le libellé proposé ne reprend pas tous les éléments figurant dans le modèle français qui, dans le projet de loi, sont relégués au commentaire de l'article. En vue de souligner le caractère exceptionnel de l'allocation d'une telle indemnité complémentaire, le Conseil d'État demande de reprendre cette idée dans le texte même de la loi en projet et de préciser en outre, à l'instar de la législation française, qu'une indemnité complémentaire ne peut être allouée que si l'indemnité forfaitaire mensuelle visée au paragraphe précédent s'avère manifestement insuffisante.

La différence du montant de l'indemnité pour les avocats par rapport aux autres mandataires peut se justifier dans la mesure où ils ne se trouvent pas dans une situation identique, l'indemnité allouée à l'avocat étant liée à une action en justice.

Le paragraphe 4 vise des mandataires de justice autres que ceux visés au paragraphe 2, en l'occurrence le curateur autre que le curateur chargé de la mission prévue à l'article 512 du Code civil, le mandataire spécial prévu à l'article 491-5 du même code et l'administrateur *ad hoc* nommé par le juge des tutelles en cas de conflit d'intérêts entre le mandataire de justice et la personne protégée. Ces personnes n'ont pas droit à une indemnité mensuelle. Il résulte du commentaire de l'article que la décision de leur allouer une indemnité n'a qu'un caractère facultatif. La référence expresse au paragraphe 3 signifie aux yeux du Conseil d'État que l'ensemble des conditions y fixées doivent trouver application. Ce n'est donc qu'à titre exceptionnel et pour des actes particulièrement longs ou complexes qu'une indemnité peut leur être allouée.

Le paragraphe 5 prévoit l'allocation, par le juge des tutelles, d'une indemnité forfaitaire de deux cents euros à titre de compensation des frais de

gestion de la mission confiée. Le commentaire de l'article unique reste cependant muet sur les critères d'attribution de cette indemnité qui a vocation à s'ajouter aux indemnités déterminées aux paragraphes précédents, et qui, selon les auteurs, n'est pas de droit, puisqu'ils indiquent qu'elle peut être allouée ou non. Le cercle des bénéficiaires est plus large que celui du paragraphe 2, puisqu'il comprend l'ensemble des curateurs. Dans la mesure où l'on se situe dans une matière réservée à la loi formelle en vertu de l'article 117, paragraphe 4, de la Constitution, le Conseil d'État estime que cette disposition ne satisfait pas au critère de précision prescrit en la matière. Le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

Le paragraphe 6 n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

En ce qui concerne le paragraphe 7, le Conseil d'État estime qu'une telle disposition est superfétatoire, étant donné qu'il est évident qu'en l'absence de toute clause d'indexation spéciale, les différentes indemnités visées par l'article unique ne sont pas indexées automatiquement à l'évolution de l'échelle mobile des salaires en vertu de la législation en vigueur.

Le paragraphe 8 concerne la prise en charge des indemnités prévues par le projet de loi sous avis. La décision revient au juge des tutelles sans que la loi en projet ait clairement déterminé les principes et les critères à appliquer par le juge pour décider si et dans quelle mesure ces indemnités sont à charge de la personne protégée. Une interprétation *a contrario* du texte conduit le Conseil d'État à voir dans cette disposition une consécration implicite du principe que les indemnités du mandataire sont prises en charge par le budget de l'État. Il note qu'un tel régime est à l'opposé de celui applicable en France¹, modèle dont les auteurs se sont largement inspirés. Le Conseil d'État suggère aux auteurs du projet de loi sous avis, dans un souci d'une meilleure lisibilité, de compléter la disposition sous examen par le principe que les indemnités prévues par l'article sont à la charge totale ou partielle de la personne protégée en fonction de ses ressources financières et de déterminer à la suite le mode de calcul de la participation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

L'article à insérer au sein du Code civil n'est pas à faire figurer en caractères italiques.

Les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment toutefois en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates. Ainsi, à titre d'exemple, à l'article unique, à l'article 490-5, paragraphe 2, alinéa 3, à insérer, il convient d'écrire « 210 euros », « 240 euros » et « 280 euros ».

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

¹ Article 419 du code civil français.

Intitulé

L'intitulé de la loi en projet sous avis est à reformuler comme suit :

« Projet de loi portant modification du Code civil en vue de l'insertion d'un article 490-5 ».

Article unique

Il y a lieu d'ajouter un point à la suite des mots « **Article unique** ».

À des fins de clarté, il est recommandé de reformuler la phrase liminaire comme suit :

« À la suite de l'article 490-4 du Code civil, il est inséré un article 490-5 nouveau, libellé comme suit : ».

À l'article 490-5, paragraphe 1^{er}, à insérer, il est signalé que, dans le cadre de renvois à des paragraphes, l'emploi d'une tournure telle que « aux paragraphes suivants » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro des paragraphes en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact. Par analogie, cette observation vaut également pour le paragraphe 3, alinéa 3, première phrase, au sujet des mots « à l'alinéa précédent ».

Au paragraphe 3, alinéa 2, et tout à fait subsidiairement à l'observation générale relative à l'écriture de sommes d'argent, il convient d'écrire correctement « soixante-et-onze ».

Au paragraphe 4, il est signalé que, lorsqu'il est fait référence à des mots latins, ceux-ci sont à écrire en caractères italiques.

Au paragraphe 5, il convient de supprimer la virgule après les mots « peut allouer ».

L'article 490-5, à insérer, est à terminer par des guillemets fermants.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 19 mai 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Alain Kinsch