

Luxemburg, den 9. Juni 2022

Stellungnahme von François Benoy bezüglich des Vorsitzes des Observatoire de l'environnement naturel

In einem offenen Brief vom 4. Mai 2022 warfen zwei ADR-Abgeordnete die Frage auf, ob mein Mandat als Abgeordneter und meine Funktion als Präsident des Observatoire de l'environnement naturel vereinbar seien. Um in dieser Sache sofort Klarheit zu schaffen, habe ich das Comité consultatif sur la conduite des députés daraufhin gebeten, sich mit dieser Frage zu befassen. Von Anfang an habe ich betont: sollte das Gremium zum Schluss kommen, dass eine Unvereinbarkeit vorliege, würde ich mein Mandat als Präsident des Observatoire abgeben.

Das besagte Gutachten liegt nun vor (siehe Anhang). Es erhebt Zweifel an der Vereinbarkeit zwischen meinem Mandat als Abgeordneter und meiner Funktion als Präsident des Observatoire de l'environnement naturel. Obschon ich die angeführte Sichtweise nicht teile, habe ich mein Mandat als Präsident des Observatoire gestern abgegeben.

Meines Erachtens liegt kein Interessenskonflikt vor, weil zu keinem Zeitpunkt ein persönliches oder finanzielles Interesse vorlag. Das Sitzungsgeld für diese Tätigkeit entsprach 18,75 € pro Sitzung. Im Jahr 2020 entsprach dies insgesamt 18,75 €, im Jahr 2021 waren es 131,25 € und 2022 150 €. Ich habe dies auch stets in meiner Transparenzerklärung im Parlament vermerkt. Ich bin demnach nicht finanziell abhängig von diesem Mandat.

Mein Engagement im Observatoire galt einzig und allein dem Arten- und Naturschutz. Als Präsident des Observatoire de l'environnement naturel habe ich mich dem gewidmet, was ich während meiner gesamten beruflichen und politischen Laufbahn getan habe. Ich habe mich mit all meiner Kraft für den dringend notwendigen Schutz der Artenvielfalt und der Umwelt eingesetzt.

Aus meiner Sicht bestand auch **keine Unvereinbarkeit zwischen meinem Abgeordnetenmandat und meiner Funktion als Präsident des Observatoire, weil ich meinen Vorsitz unabhängig und ohne Weisung der Regierung ausgeführt habe und kein Risiko einer Einflussnahme vorlag.** Die zahlreichen kritischen Stellungnahmen des Observatoire belegen dies eindeutig. Beim Observatoire de l'environnement naturel handelt es sich um ein beratendes Organ, das unabhängig von Regierung und Ministerium die Situation der Biodiversität und der Umwelt analysiert und Empfehlungen vorlegt.

Eine Beeinträchtigung der Ausübung der Pflichten meines Abgeordnetenmandats ist und war demnach zu keinem Zeitpunkt gegeben. Zudem waren vor mir bereits andere Abgeordnete Präsident des Observatoire de l'environnement naturel.

Trotz der großen Anstrengungen in den letzten Jahren bleibt der Zustand unserer Natur in besorgniserregendem Zustand. **Meine Priorität gilt weiterhin der parlamentarischen Arbeit, die noch vor uns liegt, um die Biodiversitätskrise zu überwinden.**

Für weitere Informationen:

François BENOY, fbenoy@chd.lu

Anhang: Gutachten vom Comité consultatif sur la conduite des députés



Monsieur Fernand Etgen
Président de la
Chambre des Député.e.s
Luxembourg

Luxembourg, le 11 mai 2022

Concerne : Demande d'avis du Comité consultatif sur la conduite des députés

Madame et Messieurs les membres du Comité consultatif,

Suite à la présentation publique du rapport pluriannuel de l'Observatoire de l'environnement naturel¹, dont j'exerce pour le mandat actuel (2019-2022) la fonction de président, les députés F. Keup et F. Kartheiser ont rédigé une « lettre ouverte » à l'adresse du Président de la Chambre des Député.e.s, dans laquelle ils semblent mettre en doute de manière générale la possibilité de pouvoir être nommé.e - en étant député.e - par le pouvoir exécutif à un organe fonctionnant sous les auspices d'un ministère et ce pour des motifs de conflit d'intérêts et d'éventuelle non-conformité à l'article 58 de la Constitution qui détermine que le mandat de député.e et la nomination par le Gouvernement à un « emploi salarié » sont incompatibles.

Je me permets d'emblée de préciser que ni le mandat, ni la fonction de président de l'observatoire revêtent le caractère d'emploi salarié de l'État et qu'en conséquence, l'article 58 de la Constitution ne s'applique pas. Tout d'abord, il ne s'agit pas d'une relation salariale au terme de l'Art. L. 121-1 du Code du travail et les jetons de présences perçues par chaque membre au terme de l'Art 4. du Règlement grand-ducal concernant l'organisation et le fonctionnement de l'observatoire de l'environnement naturel ne constituent une rémunération au terme de l'Art. L. 221-1 du Code du travail.

Le temps et l'expertise investis en tant que président de l'observatoire furent dédommagés par un montant de 18,75.- € en 2020 et de 131,25.- € en 2021, que j'ai indiqué dans ma déclaration des intérêts financiers (catégorie I : 1 - 5.000.- €) dès ma nomination. Enfin, je tiens à souligner que les présidents précédents - Camille Gira et Gérard Anzia - furent également députés lors de leurs mandats et que la mission de l'observatoire est de nature consultative et d'intérêt général.

Considérant les dispositions du code de conduite des député.e.s et notamment ses dispositions en matière de conflit d'intérêts et les principes directeurs de l'action des député.e.s que sont le désintéressement, l'intégrité, la transparence, la diligence, l'honnêteté, la responsabilité et le respect de la réputation de la Chambre des Député.e.s, je vous saurais gré de bien vouloir me donner votre appréciation par rapport aux aspects et questions suivantes :

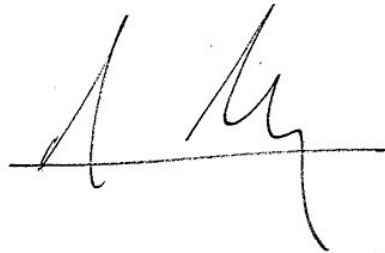
¹ L'observatoire a été créé par la « Loi modifiée du 3 août 2005 concernant le partenariat entre les syndicats de communes et l'État et la restructuration de la démarche scientifique en matière de protection de la nature et des ressources naturelles », https://environnement.public.lu/fr/natur/biodiversite/observatoire_environnement_naturel.html

- **Est-ce que le mandat de membre de l'observatoire et la fonction de président de celui-ci constituent un conflit d'intérêt aux sens des dispositions du Code de conduite des député.e.s ?**
- **Est-ce que de manière générale la nomination d'un.e député.e en tant que membre de l'Observatoire de l'environnement naturel est compatible avec le mandat de député.e ?**
- **Est-ce que cette nomination, respectivement la fonction de président, ainsi que le revenu en découlant sont correctement déclarés conformément au code de conduite ?**

Mon mandat de trois ans au sein de l'Observatoire viendra à échéance au 1^{er} septembre 2022 et je ne souhaite pas de renouvellement. Il m'importe toutefois aussi de clarifier la situation en vue de futures nominations. Bien que le règlement de la Chambre des Député.e.s prévoie que le présent avis est de nature personnelle et confidentielle, il me semble non seulement utile mais particulièrement important de partager votre avis avec les membres du Bureau de la Chambre des Député.e.s. En conséquence, je vous prie de de transmettre l'avis également au Bureau de la Chambre des Député.e.s.

Je reste évidemment à votre disposition pour tout renseignement complémentaire.

Veillez agréer, Madame et Messieurs les membres du Comité consultatif, l'expression de mes sentiments respectueux.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'F. Benoy', written over a horizontal line.

François BENOY
Député



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Luxembourg, le 3 juin 2022

Monsieur François Benoy
Député

Monsieur le Député,

Je reviens vers vous suite à votre courrier du 11 mai 2022 relatif à une question d'interprétation du Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts (ci-après le « Code de conduite ») et plus précisément de son article 7(4).

J'ai le plaisir de vous informer que le comité consultatif sur la conduite des députés s'est réuni en date du 3 juin 2022 et s'est prononcé sur vos interrogations.

Le comité a constaté que vos interrogations font suite à une lettre ouverte des députés Fernand Kartheiser et Fred Keup en date du 4 mai 2022.

*

I. Avant de répondre, le comité tient à rappeler son champ de compétences. L'article 7 du Code de conduite précise dans son alinéa 4 que : « Le comité consultatif donne, à titre confidentiel et dans les trente jours calendaires, à tout député qui en fait la demande des orientations sur l'interprétation et l'application des dispositions du présent Code de conduite. (...) »

Le champ de compétences du comité consultatif se limite donc exclusivement à l'interprétation et l'application des dispositions du Code de Conduite. Le comité consultatif n'est dès lors pas compétent pour toiser des demandes d'orientations sur des questions constitutionnelles. Or, vos développements dans votre courrier du 11 mai 2022 constituent surtout des questions constitutionnelles.

Le comité consultatif ne peut dès lors donner un avis relatif à l'application ou non de l'article 58 de la Constitution et dès lors sur une éventuelle démission d'office du mandat de député par l'acceptation d'une nomination en tant que représentant du « ministre ayant la Protection de la nature dans ses attributions » (Journal officiel, Mémorial A, N°771 du 5 septembre 2018) au sein de l'observatoire de l'environnement naturel.

a.) Nous nous permettons simplement d'attirer votre attention sur une doctrine relative à l'application de l'article 58 de la Constitution et plus précisément les pages 230 et 231 de l'ouvrage « Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux ». L'auteur précise ainsi : « *Alors que les cas d'incompatibilité établis par la Constitution entre la fonction de député et le fonctionnaire (article 54) sont très peu nombreux, la règle de l'article 58 surprend par sa rigueur : le député qui, durant son mandat, accepte n'importe quel emploi salarié (et non pas seulement l'un de ceux définis par l'article 54) auquel nomme le Gouvernement, perd immédiatement sa fonction de*

député. C'est la nomination qui entraîne la cessation du mandat de député, par l'assermentation, pas plus que l'entrée en fonctions.

L'auteur souligne qu': « il serait prudent de recommander une interprétation large de l'article 58. »

L'auteur poursuit ainsi : « Qu'en est-il des prestataires de services touchant une rémunération qui n'est pas un traitement ou un salaire ? Un député peut-il assumer le rôle de conseiller rémunéré par le Gouvernement ? Deux arguments plaident en faveur d'une réponse négative. D'abord, puisque l'argument principal pour l'interdiction est le salaire reçu, le lien de subordination d'un bénéficiaire d'un honoraire ou d'une indemnité de la part de l'Etat peut être tout aussi étroit que celui qui touche un traitement ou un salaire. L'article 58 ne se préoccupe pas d'une question de degré (montant plus ou moins élevé de la rémunération), mais d'une considération de principe (versement par l'Etat d'une somme d'argent). Ensuite, l'infraction aux règles de bonne gouvernance se manifesterait dès l'existence du lien de dépendance, quels que soient les montants versés. »

Comme indiqué ci-avant, il n'appartient pas au comité consultatif de répondre aux questions constitutionnelles qui se posent en l'espèce. Il nous semble toutefois opportun pour vous, ainsi que pour la Chambre des Députés, de clarifier la situation avec des experts constitutionnalistes.

b.) Ensuite, il échet de rappeler que l'alinéa 1^{er} de l'article 3 du Code de conduite définit le conflit d'intérêt ainsi : « Un conflit d'intérêts existe lorsqu'un député a un intérêt personnel qui pourrait influencer indûment l'exercice de ses fonctions en tant que député. Il n'y a pas de conflit d'intérêts lorsque le député tire un avantage du seul fait d'appartenir à la population dans son ensemble ou à une large catégorie de personnes. »

Il ressort de l'exposé des motifs dans le cadre du document parlementaire 6691 Proposition de modification du Règlement de la Chambre des Députés portant introduction d'un Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts :

«1. La notion de conflits d'intérêts

La notion de conflits d'intérêts fait l'objet de définitions diverses qui relèvent des points communs, mais qui restent souvent trop imprécises et ne constituent pas des formulations juridiques concises pour être reprises dans un texte normatif à caractère général. Dans ses lignes directrices de 2005, l'OCDE établit la définition suivante : „Un conflit d'intérêts implique un conflit entre la mission publique et les intérêts privés d'un agent public, dans lequel l'agent public possède à titre privé des intérêts qui pourraient influencer indûment la façon dont il s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités. “

Dans sa recommandation n° R (2000) 10 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les codes de conduite pour les agents publics du 11 mai 2000, le Conseil de l'Europe a retenu la définition suivante : „Un conflit d'intérêts naît d'une situation dans laquelle un agent public a un intérêt personnel de nature à influencer ou paraître influencer sur l'exercice impartial et objectif de ses fonctions officielles.

L'intérêt personnel de l'agent public englobe tout avantage pour lui-même ou elle-même ou en faveur de sa famille, de parents, d'amis ou de personnes proches, ou de personnes ou organisations avec lesquelles il ou elle a ou a eu des relations d'affaires ou politiques. Il englobe également toute obligation financière ou civile à laquelle l'agent public est assujéti. “

Dans son Code de conduite, le Parlement européen (2011/2174) (REG) prévoit qu'„Un conflit d'intérêts existe lorsqu'un député du Parlement européen a un intérêt personnel qui pourrait influencer indûment l'exercice de ses fonctions en tant que député. Il n'y a pas de conflit d'intérêts lorsque le député tire un avantage du seul fait d'appartenir à la population dans son ensemble ou une large catégorie de personnes. “

Toutes les définitions, nonobstant leurs différences, présentent plusieurs points communs :

– il suffit qu'il y ait possibilité de conflit, c'est-à-dire les intérêts privés sont susceptibles d'influer sur une prise de décision dans l'intérêt public. Il faut s'assurer que l'impartialité reste garantie, c'est-à-dire que rien ne permet d'admettre que le décideur politique n'a pas agi dans l'intérêt public à l'exclusion de tout intérêt personnel ;

– il ne suffit pas pour qu'il y ait conflit, que les intérêts coexistent, mais il faut que les intérêts publics et privés soient opposés ;

– l'existence d'un intérêt personnel opposé n'est pas seulement d'ordre matériel, mais un intérêt moral ou un avantage personnel peut être à la base d'un conflit d'intérêt.

*

II. Le comité consultatif se permet de reprendre vos questions telles que formulées.

a.) Est-ce que le mandat de membre de l'observatoire et la fonction de président de celui-ci constituent un conflit d'intérêts aux sens des dispositions du code de conduite des député.e.s ?

La réponse est oui aux vues des définitions citées ci-avant.

En effet, votre intérêt personnel en tant que président de l'observatoire de l'environnement naturel que vous exercez en tant que représentant du « ministre ayant la Protection de la nature dans ses attributions » diffère de votre mandat de député. La problématique sous-jacente est liée à la séparation des pouvoirs. Le comité consultatif attire à nouveau votre attention sur l'exposé des motifs dans le cadre du document parlementaire 6691 Proposition de modification du Règlement de la Chambre des Députés portant introduction d'un Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts :

« 2. Les normes à établir

Le Code de conduite n'interdit pas les conflits d'intérêts, mais il établit des normes qui permettent soit de prévenir un conflit d'intérêts soit, lorsque le conflit existe, de déterminer les règles pour aboutir à une solution rapide et transparente.

Dans l'optique de la fixation de normes de conduite pour les députés, il n'est pas inopportun de rappeler que les missions des députés consistent à voter des lois et à contrôler le pouvoir exécutif. »

Dès lors, le comité consultatif s'interroge comment un député peut contrôler le pouvoir exécutif s'il fait partie lui-même d'une certaine façon de ce pouvoir exécutif ou du moins qu'il le représente au sein de l'observatoire de l'environnement naturel ?

D'autres intérêts personnels tels que, l'exécution conforme du mandat en tant que représentant du « ministre ayant la Protection de la nature dans ses attributions » et du lien de subordination qui y est attaché peuvent encore être évoqués, tout comme l'intérêt

personnel sur le plan politique d'exercer la fonction de président de l'observatoire de l'environnement naturel.

Le comité consultatif voit dès lors dans cette situation un conflit d'intérêt.

b.) Est-ce que de manière générale la nomination d'un.e député.e en tant que membre de l'Observatoire de l'environnement naturel est compatible avec le mandat de député.e.

Comme développé ci-avant, le comité consultatif n'étant pas compétent pour répondre à des questions d'ordre constitutionnel. La question essentielle et fondamentale à trancher en l'espèce reste dès lors en suspens.

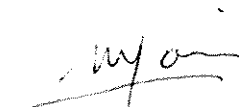
c.) Est-ce que cette nomination, respectivement la fonction de président, ainsi que le revenu en découlant sont correctement déclarés conformément au code de conduite ?

Le comité consultatif constate que les déclarations d'intérêts financiers des députés que vous avez déposées et qui sont postérieures à votre nomination en tant que membre de l'observatoire de l'environnement naturel en date du 1^{er} octobre 2019 renseignent chacune ladite fonction avec indication des revenus.

*

Conformément à votre souhait, nous adressons copie de la présente aux membres du Bureau de la Chambre des Députés.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Député, l'expression de mes salutations distinguées.



Mariette Goniva

Président du Comité consultatif sur la conduite des Députés