

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

6 novembre 2019

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

**visant à la réalisation
par la Cour des comptes d'un audit
sur le Partenariat Public-Privé
de la construction de la future prison
de Haren**

(déposée par MM. Gilles Vanden Burre
et Stefaan Van Hecke et consorts)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

6 november 2019

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**waarbij het Rekenhof wordt gevraagd
een audit uit te voeren
omtrent de publiek-private samenwerking
bij de bouw van de toekomstige
gevangenis te Haren**

(ingediend door de heren Gilles Vanden Burre
en Stefaan Van Hecke c.s.)

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurd papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de construction d'un village carcéral à Haren, qui trouve son origine dans le *"master plan prison"* fédéral de 2008, devrait voir le jour au printemps 2022. Le futur village pénitentiaire de Haren devrait accueillir 1 190 détenus, répartis sur plusieurs entités dont deux maisons d'arrêt pour hommes, une maison de peines pour hommes, un centre fermé pour femmes, un centre ouvert pour femmes, un centre d'observation et un centre de psychiatrie et médical. Ce nouveau complexe pénitentiaire est destiné à remplacer les prisons de Saint-Gilles, Forest et Berkendael¹.

Le terrain retenu, d'environ 15 hectares, se trouve au nord de la Région de Bruxelles-Capitale sur le territoire de la Ville de Bruxelles (commune de Haren). La route d'accès se trouvera en partie en Flandre².

Le complexe pénitentiaire est réalisé selon une procédure DBFM (*"Design, Build, Finance and Maintain"*) et selon un Partenariat Public-Privé (ou "PPP"). La réalisation du complexe pénitentiaire a été attribuée à *"Cafasso Consortium"*³ et le maître d'œuvre est la Régie des bâtiments.

Il s'agira de la plus grande prison de Belgique. Toutefois, ce projet fait l'objet de nombreuses critiques.

À titre préliminaire, il convient de relever que la politique carcérale de la Belgique est régulièrement pointée du doigt par le "Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants" (CPT) du Conseil de l'Europe. On observe, en effet, à Bruxelles une surpopulation carcérale croissante. Selon les derniers chiffres disponibles, tant au Nord qu'au Sud du pays, les prisons débordent. Vingt-et-une prisons belges sur 35 sont concernées⁴. Le CPT a également observé d'autres manquements dans nos prisons, comme une pénurie d'activités organisées pour les détenus, des problèmes systémiques en ce qui concerne les structures psychiatriques pénitentiaires, un manque de personnel criant ainsi qu'une gestion insatisfaisante des

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Het gevangenisdorp te Haren is een bouwproject dat voortspuit uit het in 2008 uitgebrachte Masterplan betreffende de federale gevangenissen en dat in het voorjaar van 2022 zou moeten worden opgeleverd. Er zou plaats zijn voor 1 190 gedetineerden, verspreid over meerdere afdelingen, waaronder twee arresthuizen voor mannen, een strafhuis voor mannen, een gesloten centrum voor vrouwen, een open centrum voor vrouwen, een observatiecentrum en een psychiatrisch en medisch centrum. Die nieuwe gevangenis moet de gevangenissen van Sint-Gillis, Vorst en Berkendaal vervangen¹.

Het gekozen terrein is ongeveer 15 hectare groot en bevindt zich in het noorden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, op het grondgebied van de stad Brussel (deelgemeente Haren). De ontsluitingsweg zal deels in Vlaanderen liggen².

Het gevangeniscomplex wordt via een DBFM-overeenkomst gebouwd (waarbij DBFM staat voor *"Design, Build, Finance and Maintain"*), dus door middel van publiek-private samenwerking (PPS). De bouwwerken werden aan *Cafasso Consortium* toevertrouwd en de bouwheer is de Regie der gebouwen³.

Het complex wordt de grootste gevangenis van ons land, maar het project krijgt heel wat kritiek.

Om te beginnen moet worden aangestipt dat het Comité inzake de voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (CPT) van de Raad van Europa het Belgisch gevangenisbeleid regelmatig op de korrel neemt. De overbevolking in de Brusselse gevangenissen neemt immers toe. Volgens de jongste beschikbare cijfers kampen in beide landsdelen de gevangenissen met overbevolking. Eenentwintig van de vijfendertig Belgische gevangenissen zouden met dat probleem te maken hebben⁴. Het CPT heeft bovendien op andere wantoestanden in onze gevangenissen gewezen, waaronder een gebrek aan activiteiten voor de gedetineerden, stelselmatige problemen met de psychiatrische-gevangenisstructuren, een manifest

¹ "Haren (Bruxelles): prison – village pénitentiaire", site de la régie des bâtiments, le 15 juillet 2019: <https://www.regiedesbatiments.be/fr/projects/prison-village-penitentiaire>.

² *Idem*.

³ *Idem*.

⁴ "Surpopulation carcérale: les prisons débordent toujours en Belgique", site de la RTBF, le 2 janvier 2019: https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_surpopulation-carcerale-les-prisons-debordent-toujours-en-belgique?id=10109204.

¹ "Haren (Brussel): Gevangenis(dorp)", webstek van de Regie der Gebouwen, geraadpleegd op 15 juli 2019 (<https://www.regiedergebouwen.be/nl/projects/gevangenisdorp>).

² *Idem*.

³ *Idem*.

⁴ "Surpopulation carcérale: les prisons débordent toujours en Belgique", webstek van de RTBF, geraadpleegd op 2 januari 2019 (https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_surpopulation-carcerale-les-prisons-debordent-toujours-en-belgique?id=10109204).

urgences psychiatriques. Dans ce contexte, le projet de Haren doit retenir toute notre attention.

Trois nouveaux établissements pénitentiaires ont été construits selon la formule du PPP: Beveren, Leuze-en-Hainaut et Marche-en-Famenne. Ce type de financement a été, maintes fois, critiqué tant en Belgique qu'à l'étranger. Son surcoût est particulièrement avéré⁵. D'ailleurs en France, Christiane Taubira, ministre de la Justice française, s'engageait le 26 septembre 2012 à ne plus recourir aux PPP pour la construction d'établissements pénitentiaires.

De nombreuses voix de la société civile s'élèvent également contre ce projet. D'abord, les riverains craignent pour leur tranquillité et mettent en avant plusieurs risques en ce qui concerne la mobilité: la méga-prison engorgerait notamment encore davantage la chaussée d'Aecht, qui est déjà fort empruntée aujourd'hui, non loin d'un village qui ne supporterait pas un tel trafic. La prison de Haren serait "un village dans un village". Par ailleurs, cette implantation verrait la destruction d'une biodiversité importante et la suppression de terres arables. De plus, situé au nord-est de Bruxelles, le site de Haren est excentré, loin des cours et tribunaux bruxellois⁶.

Nous pensons, en outre, qu'il s'agit d'une mauvaise réponse à la surpopulation carcérale: "plus on construit de prisons, plus on les remplit"⁷. Par ailleurs, les plus petites infrastructures pénitentiaires offrent de meilleures chances de réinsertion des prisonniers. Une carte blanche dans *La Libre Belgique* signée par plusieurs avocats, juges, académiques et experts du monde carcéral et associatif affirmait d'ailleurs récemment que "construire plus de prisons ne résoudra pas l'inflation carcérale.

personeelstekort en een ontoereikend beheer van de psychiatrische noodgevallen. In die context is met betrekking tot het project te Haren bijzondere aandacht geboden.

Drie nieuwe penitentiaire inrichtingen werden volgens de PPS-formule gebouwd: Beveren, Leuze-en-Hainaut en Marche-en-Famenne. Die financieringswijze kreeg vaak kritiek, zowel in België als in het buitenland. Het is duidelijk gebleken dat ze extra kosten meebrengt⁵. Overigens beloofde de Franse minister van Justitie, Christiane Taubira, op 26 september 2012 dat er geen gevangenen meer zouden worden gebouwd via PPS.

Ook in brede kringen van het middenveld is er tegenkanting tegen dit project. De buurtbewoners vrezen voor hun rust en halen verschillende mobiliteitsrisico's aan: zo zou de megagevangenis de nu al drukke Haachtsesteenweg nog meer doen vastlopen, vlakbij een dorp dat een dergelijk verkeersstroom niet aankan. De gevangenis van Haren zou "een dorp in een dorp" zijn. Voorts zou de bouw van een gevangenis op die plaats heel wat biodiversiteit vernietigen en akkerland verloren doen gaan. Bovendien ligt Haren niet in de buurt van de hoven en rechtbanken van Brussel, maar te ver naar het noordoosten⁶.

Daarnaast zijn de indieners van oordeel dat een verkeerd antwoord op de overbevolking van de gevangenen wordt geboden: hoe meer gevangenen er worden gebouwd, hoe meer gedetineerden er zullen komen⁷. Voorts hebben gevangenen in kleinere penitentiaire inrichtingen een grotere kans op herintegratie. Een door verschillende advocaten, rechters, academici en experts uit de gevangenis- en verenigingswereld ondertekend opiniestuk in *La Libre* stelde onlangs dat

⁵ ROMBEAUX, J.M., "partenariat public-privé: une bonne affaire ou une bombe à retardement?", *La Libre Belgique*, le 15 janvier 2018: <https://www.lalibre.be/debats/opinions/partenariat-public-privé-une-bonne-affaire-ou-une-bombe-a-retardement-opinion-5a5b974bcd70b09cefa5a7b5>.

⁶ LHUILLIER V., "Le Conseil d'État examine le dossier de la prison de Haren, site de BX1, le 25 juin 2019: <https://bx1.be/news/le-conseil-detat-examine-le-dossier-de-la-prison-de-haren/?theme=classic>.

⁷ "Mega-prison de Haren: le Conseil d'État relève un problème technique dans une demande des promoteurs", (plusieurs auteurs), RTBF, le 26 mars 2019: https://www.rtbf.be/info/regions/detail_mega-prison-de-haren-le-conseil-d-etat-releve-un-probleme-technique-dans-une-demande-des-promoteurs?id=10181353.

⁵ ROMBEAUX, J.M., "partenariat public-privé: une bonne affaire ou une bombe à retardement?", *La Libre*, 15 januari 2018: <https://www.lalibre.be/debats/opinions/partenariat-public-privé-une-bonne-affaire-ou-une-bombe-a-retardement-opinion-5a5b974bcd70b09cefa5a7b5>.

⁶ LHUILLIER, V., "Le Conseil d'État examine le dossier de la prison de Haren", webstek van BX1, 25 juni 2019: <https://bx1.be/news/le-conseil-detat-examine-le-dossier-de-la-prison-de-haren/?theme=classic>.

⁷ "Mega-prison de Haren: le Conseil d'État relève un problème technique dans une demande des promoteurs", (meerdere auteurs), RTBF, 26 maart 2019: https://www.rtbf.be/info/regions/detail_mega-prison-de-haren-le-conseil-d-etat-releve-un-probleme-technique-dans-une-demande-des-promoteurs?id=10181353.

Le véritable problème est le recours trop important à la prison”⁸.

De plus, l’opacité du projet est particulièrement frappante: il n’y a pas eu de réelle concertation avec les riverains, les acteurs de la justice et les défenseurs de l’environnement. Et lorsque nous avons tenté d’avoir accès au contrat, nous avons dû faire face à un document aux nombreuses informations censurées⁹.

Ce projet coûtera également très cher et risque de grever le budget d’une justice déjà exsangue. En effet, un PPP coûte en moyenne 14 % de plus à l’État que s’il réalisait le chantier lui-même¹⁰. En décembre 2018, M. Laurent Vrijdags, responsable de la Régie des bâtiments, avait affirmé que le partenariat coûterait à l’État 40,2 millions d’euro par an pendant 25 ans, soit un total d’un milliard d’euro¹¹. Le coût d’acquisition du terrain destiné au projet de prison de Haren a, quant à lui, été estimé à 53 millions d’euro et le coût de construction à 382 millions d’euro¹².

Enfin, notons que la Cour des comptes a récemment examiné le suivi, par la Régie des bâtiments et le SPF Justice, des activités de maintenance dans les trois établissements pénitentiaires construits selon la formule DBFM¹³. Il en ressort de nombreuses lacunes.

La Cour des comptes a d’abord constaté que certains objectifs de performance détaillés contractuellement convenus (qui permettent à l’État de suivre les activités de maintenance) sont ambigus. Ce problème peut influencer négativement le suivi de la maintenance et le calcul de la redevance et être source de litiges qui s’enlisent. Ensuite, les instruments de gestion de l’État qui visent à opérationnaliser le suivi de la maintenance et à objectiver les méthodes d’intervention et les activités du prestataire présentent plusieurs défauts. Il sont, en effet, hétérogènes, faiblement articulés et leur nombre et le manque de suivi sont de nature à complexifier le

“construire plus de prisons ne résoudra pas l’inflation carcérale. Le véritable problème est le recours trop important à la prison”⁸.

Bovendien getuigt het project van opvallend weinig transparantie: er vond geen echt overleg plaats tussen de buurtbewoners, justitie en de milieubewegingen. Bij een poging om het contract in te kijken, moesten de indieners het stellen met een document waarin veel informatie was gecensureerd⁹.

Het project is tevens een heel dure aangelegenheid en dreigt zwaar door te wegen op het budget voor justitie, die nu al bijzonder krap is. Een PPS kost de Staat gemiddeld 14 % meer dan mocht de overheid de werken zelf uitvoeren¹⁰. In december 2018 verklaarde de heer Laurent Vrijdaghs, hoofd van de Regie der Gebouwen, dat het partnerschap de Staat 25 jaar lang jaarlijks 40,2 miljoen euro zou kosten, wat neerkomt op een totaalbedrag van één miljard euro¹¹. De kostprijs voor de aankoop van het terrein waarop de gevangenis van Haren moet verrijzen, werd op 53 miljoen euro geraamd, terwijl de bouw zelf 382 miljoen euro zou kosten¹².

Tot slot zij erop gewezen dat het Rekenhof recent heeft onderzocht hoe de Regie der Gebouwen en de FOD Justitie de onderhoudsactiviteiten in de drie via de DBFM-regeling gebouwde strafinrichtingen opvolgen¹³. Daarbij zijn talrijke leemten aan het licht gekomen.

Het Rekenhof heeft ten eerste vastgesteld dat bepaalde gedetailleerde en in overeenkomsten vastgelegde performantiedoelstellingen (op basis waarvan de Staat de onderhoudsactiviteiten kan opvolgen) verwarrend geformuleerd zijn. Dat kan de opvolging van het onderhoud en de berekening van de vergoeding negatief beïnvloeden en kan aanleiding geven tot aanslepende geschillen. Voorts blijken de beheersinstrumenten van de Staat om de opvolging van het onderhoud te operationaliseren en de interventiemethodes en de activiteiten van de dienstverlener te objectiveren, meerdere gebreken te vertonen. Ze zijn namelijk heterogeen en staan

⁸ “Surpopulation carcérale et nouvelles prisons: l’État belge va-t-il droit dans le mur?” (plusieurs auteurs), *La Libre Belgique*, 23 janvier 2019: <https://www.lalibre.be/debats/opinions/surpopulation-carcerale-et-nouvelles-prisons-l-etat-belge-va-t-il-droit-dans-le-mur-5c482ffc9978e2710edf947a>.

⁹ SENTE, A., “Le contrat de la prison de Haren: un secret impénétrable”, *Le Soir*, le 6 mai 2019.

¹⁰ LHUILLIER, V., *loc. cit.*

¹¹ “Mega-prison de Haren: les derniers recours ont été rejetés”, RTBF, le 26 juin 2019: https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_mega-prison-de-haren-les-derniers-recours-ont-ete-rejetes?id=10256635.

¹² “Haren (Bruxelles): prison – village pénitentiaire”, *loc. cit.*

¹³ “Maintenance des établissements pénitentiaires en partenariat public-privé”, rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, novembre 2018.

⁸ “Surpopulation carcérale et nouvelles prisons: l’État belge va-t-il droit dans le mur?” (meerdere auteurs), *La Libre*, 23 januari 2019: <https://www.lalibre.be/debats/opinions/surpopulation-carcerale-et-nouvelles-prisons-l-etat-belge-va-t-il-droit-dans-le-mur-5c482ffc9978e2710edf947a>.

⁹ SENTE, A., “Le contrat de la prison de Haren: un secret impénétrable”, *Le Soir*, 6 mei 2019.

¹⁰ LHUILLIER, V., *loc. cit.*

¹¹ “Mega-prison de Haren: les derniers recours ont été rejetés”, RTBF, 26 juni 2019: https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_mega-prison-de-haren-les-derniers-recours-ont-ete-rejetes?id=10256635.

¹² “Haren (Brussel): Gevangenis(dorp)”, *loc. cit.*

¹³ “Onderhoud van de strafinrichtingen in het kader van publiek-private samenwerkingen”, door het Rekenhof aan de Kamer van volksvertegenwoordigers bezorgd verslag, Brussel, november 2018.

suivi de la maintenance. Ils apporteraient de ce fait une faible plus-value au suivi des prestations¹⁴.

Par ailleurs, concernant les autocontrôles périodiques opérés par le prestataire sur sa propre activité, la Cour des comptes remarque que l'État n'a pas, de manière homogène pour chaque prison DBFM, de vision claire des méthodes employées par le prestataire, de la programmation des contrôles et du traitement des résultats. Ce dispositif ne garantit pas la prévention des dysfonctionnements ou l'enregistrement systématique des anomalies qui seraient constatées lors de ces contrôles¹⁵.

De plus, chaque établissement dispose de son propre dispositif d'enregistrement des non-conformités constatées par le personnel pénitentiaire, développé par le partenaire privé. Il n'existe donc pas de système commun à tous les établissements DBFM. En outre, bien que des erreurs de paramétrage aient été détectées par l'administration, aucune analyse de la fiabilité des systèmes d'enregistrement n'a été réalisée. Par conséquent, l'exactitude du calcul des redevances trimestrielles ne serait garantie. Cela est d'autant plus regrettable que, selon la Cour des comptes, l'État ne réalise aucune inspection structurée des activités de maintenance¹⁶.

La Cour des comptes estime également que le mécanisme de calcul de la redevance présente des faiblesses sur le plan de la transparence et de la fiabilité du calcul (le calcul de la redevance se base sur des corrections et des réductions, notamment lorsque les objectifs de performance ne sont pas atteints). À titre d'exemple, les rapports de monitoring produits par le prestataire ne répondent pas systématiquement aux exigences de contenu et de qualité dans chacun des établissements concernés¹⁷.

La Cour des comptes note encore dans son rapport que les mécanismes d'organisation administrative du suivi de la maintenance sont perfectibles sur le plan de l'appui accordé aux établissements DBFM, de la répartition de certaines missions spécifiques, du transfert d'informations entre la Régie des bâtiments et le SPF Justice ainsi que sur le plan des ressources humaines nécessaires pour maîtriser un tel processus aux niveaux central et local¹⁸.

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ *Idem.*

los van elkaar. Het grote aantal ervan en het gebrek aan controle maken de opvolging van het onderhoud ingewikkelder. Ze bieden daardoor weinig meerwaarde voor de opvolging van de prestaties¹⁴.

Wat de door de dienstverlener met betrekking tot zijn eigen activiteiten uitgevoerde periodieke zelfcontroles betreft, heeft de Staat voorts niet voor elke DBFM-gevangenis een homogeen en helder beeld van de door de dienstverlener aangewende methodes, van de programmering van de controles en van de verwerking van de resultaten. De regeling in kwestie waarborgt niet dat de storingen worden voorkomen, noch dat de tijdens de voormelde controles vastgestelde tekortkomingen systematisch worden geregistreerd¹⁵.

Elke inrichting beschikt bovendien over haar eigen, door de privépartner ontwikkelde systeem om de door het gevangenispersoneel vastgestelde afwijkingen te registreren. Er is dus geen gemeenschappelijk systeem voor alle DBFM-inrichtingen. Daarenboven werd de betrouwbaarheid van de registratiesystemen volstrekt niet geanalyseerd, ondanks het feit dat de administratie parametriseringsfouten heeft vastgesteld. Er kan bijgevolg niet worden gewaarborgd dat de driemaandelijke vergoedingen correct worden berekend. Dat is betreurenswaardig, temeer daar volgens het Rekenhof de Staat geen enkele gestructureerde inspectie van de onderhoudsactiviteiten uitvoert¹⁶.

Het Rekenhof is ook van oordeel dat het mechanisme voor de berekening van de vergoeding zwakke punten vertoont met betrekking tot de transparantie en de betrouwbaarheid van de berekening (de vergoeding wordt berekend op basis van correcties en kortingen, onder meer wanneer de performantiedoelstellingen niet worden gehaald). De door de dienstverlener voorgelegde monitoringverslagen beantwoorden bijvoorbeeld niet systematisch in alle betrokken inrichtingen aan de vereisten qua inhoud en kwaliteit¹⁷.

In het verslag van het Rekenhof wordt voorts vermeld dat de regelingen met betrekking tot de administratieve organisatie van de opvolging van het onderhoud voor verbetering vatbaar zijn op het vlak van de aan de DBFM-inrichtingen geboden steun, van de verdeling van sommige specifieke opdrachten, van de informatie-uitwisseling tussen de Regie der Gebouwen en de FOD Justitie, alsook van de human resources die nodig zijn om een dergelijk proces op centraal en lokaal niveau te beheersen¹⁸.

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ *Idem.*

Enfin, l'État ne disposerait actuellement pas d'un dispositif d'apprentissage formalisé lui permettant d'évaluer le recours à la formule DBFM; les initiatives en la matière sont restées à ce jour ponctuelles et localisées¹⁹.

La Cour des comptes conclut son rapport en affirmant que l'État ne dispose pas d'un instrument de gestion formalisé permettant une comparaison fiable et actualisée entre les établissements DBFM et ceux en gestion propre²⁰.

En somme, l'examen des données existantes fait apparaître que, sur le plan de la construction et du financement, la formule DBFM est plus onéreuse qu'une approche classique. De même, sur le plan de la maintenance, la formule DBFM est globalement plus onéreuse que la formule classique²¹.

Pour la Cour des comptes, ces différences devraient faire l'objet d'une analyse approfondie pour promouvoir les solutions les plus efficaces dans tous les établissements pénitentiaires. Cette analyse est d'autant plus nécessaire que les services facilitaires sont fournis pendant une période de cinq ans, dont le renouvellement n'est pas automatique²².

La présente proposition de résolution vise à solliciter un audit de la part de la Cour des comptes. L'objectif est d'avoir une évaluation précise du projet de construction de la prison de Haren afin de faire toute la transparence sur ce projet.

Gilles VANDEN BURRE (Ecolo-Groen)
 Stefaan VAN HECKE (Ecolo-Groen)
 Zakia KHATTABI (Ecolo-Groen)
 Tinne VAN DER STRAETEN (Ecolo-Groen)
 Séverine de LAVELEYE (Ecolo-Groen)
 Jessika SOORS (Ecolo-Groen)
 Cécile THIBAUT (Ecolo-Groen)
 Dieter VANBESIEN (Ecolo-Groen)
 Georges GILKINET (Ecolo-Groen)
 Kristof CALVO (Ecolo-Groen)

De Staat zou momenteel niet beschikken over een geformaliseerd kennisvergaringsmechanisme waarmee het gebruik van de DBFM-regeling kan worden geëvalueerd. De initiatieven ter zake bleven tot dusver gericht en lokaal¹⁹.

In het besluit van het verslag stelt het Rekenhof dat de Staat niet beschikt over een geformaliseerd beheersinstrument waarmee een betrouwbare en geactualiseerde vergelijking tussen de DBFM-inrichtingen en de inrichtingen in eigen beheer kan worden gemaakt²⁰.

Uit het onderzoek van de bestaande gegevens blijkt per saldo dat op het vlak van de bouw en de financiering de DBFM-formule duurder is dan een klassieke aanpak. Ook qua onderhoud valt de DBFM-formule over het geheel genomen duurder uit dan de klassieke formule²¹.

Het Rekenhof is van oordeel dat die verschillen grondig moeten worden geanalyseerd, opdat in alle penitentiaire inrichtingen de meest efficiënte oplossingen worden toegepast. Met betrekking tot de facilitaire diensten dringt die analyse zich nog meer op; die diensten worden immers verleend gedurende een periode van vijf jaar, die niet automatisch wordt verlengd²².

Dit voorstel van resolutie moet ertoe leiden dat bij het Rekenhof een audit wordt aangevraagd. Het is de bedoeling dat het project voor de bouw van de gevangenis van Haren nauwkeurig wordt geëvalueerd, teneinde het volledig transparant te maken.

¹⁹ "Maintenance des établissements pénitentiaires en partenariat public-privé", rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, novembre 2018.

²⁰ *idem*.

²¹ *idem*.

²² *idem*.

¹⁹ *Idem*.

²⁰ *Idem*.

²¹ *Idem*.

²² *Idem*.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS,

A. vu le premier *Masterplan* prison fédéral, définissant un plan d'action pour une détention dans des conditions humaines, approuvé le 18 avril 2008 par le Conseil des ministres;

B. vu le troisième *Masterplan* présentant une nouvelle politique à long terme approuvé en novembre 2016;

C. vu le troisième *Masterplan*, qui maintient le projet de construction du village carcéral de Haren;

D. vu l'article 5 de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes de Belgique concernant sa mission de contrôle du bon emploi des deniers publics;

E. vu l'opacité qui prévaut dans ce dossier et vu que lorsque nous avons tenté d'avoir accès au contrat, nous avons dû faire face à un document aux nombreuses informations censurées;

F. étant donné que pour la réalisation de la prison de Haren, l'État fédéral a opté pour un Partenariat Public-Privé ("PPP") au moyen d'un contrat DBFM ("*Design, Build, Finance and Maintain*");

G. considérant que le choix du PPP n'a pas reposé sur un véritable test pour en évaluer la pertinence;

H. vu que 612 places sont prévues, en deux blocs, pour les hommes incarcérés sous le régime de la détention préventive dans le projet de Haren et vu qu'il y avait en 2015 410 personnes placées en détention préventive pour les deux arrondissements de Bruxelles et de Hal-Vilvorde;

I. vu le rapport de la Cour des comptes de Belgique de novembre 2018 concernant la maintenance des établissements pénitentiaires en partenariat public-privé, qui pointe de nombreuses lacunes en ce qui concerne les objectifs de performance, l'instrument de gestion et le suivi des modifications; l'autocontrôle, l'enregistrement des non-conformités et les inspections; le calcul de la redevance; l'organisation administrative et le dispositif d'apprentissage; l'évaluation du coût et de la qualité de la formule DBFM;

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS,

A. gelet op het eerste Masterplan betreffende de federale gevangenen, dat op 18 april 2008 door de Ministerraad werd goedgekeurd en dat een actieplan voor detentie in menselijke omstandigheden omvat;

B. gelet op het in november 2016 goedgekeurde derde Masterplan, dat een nieuw langetermijnbeleid behelst;

C. gelet op het derde Masterplan, waarbij wordt vastgehouden aan het project voor de bouw van een gevangenisdorp in Haren;

D. gelet op artikel 5 van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, en meer bepaald de opdracht inzake de controle op de goede besteding van de rijksmiddelen;

E. gelet op het gebrek aan transparantie in dit dossier en gelet op het feit dat, toen om inzage in het contract werd verzocht, een document werd voorgelegd waarvan een groot deel van de informatie was gecensureerd;

F. overwegende dat de Federale Staat voor de bouw van de gevangenis van Haren heeft gekozen voor een publiek-private samenwerking (PPS) middels een DBFM-overeenkomst ("*Design, Build, Finance and Maintain*");

G. gelet op het feit dat de keuze voor een PPS niet berust op een daadwerkelijke evaluatie van de relevantie ervan;

H. overwegende dat het project in Haren voorziet in 612 plaatsen verspreid over twee blokken voor mannelijke gedetineerden in voorlopige hechtenis, en overwegende dat in 2015 in de arrondissementen Brussel en Halle-Vilvoorde 410 gedetineerden in voorlopige hechtenis zaten;

I. gelet op het in november 2018 uitgebrachte verslag van het Rekenhof betreffende het onderhoud van de strafinrichtingen in het kader van publiek-private samenwerkingen, waarin talrijke leemten aan het licht worden gebracht met betrekking tot de performantiedoelstellingen, het beheersinstrument, de opvolging van de wijzigingen, de zelfcontrole, de registratie van afwijkingen, de inspecties, de berekening van de vergoeding, de administratieve organisatie, het kennisvergaringsmechanisme, alsook de evaluatie van de kosten en van de kwaliteit van de DBFM-formule;

J. considérant que le choix du recours au secteur privé par le mécanisme du PPP n'a fait l'objet d'aucune étude comparative avec d'autres pays;

K. considérant que la formule DBFM permet de ne pas inclure les montants que l'État paye au prestataire au budget de la Régie des bâtiments (via la "redevance annuelle de disponibilité") et soulève donc des questions relatives aux nouvelles règles européennes de compatibilité visant à éviter de fractionner les investissements;

L. considérant que les structures de détention plus petites offrent de meilleures chances de réinsertion des détenus;

M. considérant que plusieurs avocats, juges, académiques et experts du monde carcéral et associatif affirmaient récemment que "construire plus de prisons ne résoudra pas l'inflation carcérale";

N. vu les problèmes que pose le projet de construction de la prison de Haren en ce qui concerne la mobilité, l'accessibilité et la préservation de la biodiversité;

O. considérant qu'il faudra également prévoir, dans le cas de Haren, un budget:

i. pour couvrir de potentiels coûts supplémentaires concernant la nature du terrain (présence entre autre d'une nappe phréatique);

ii. pour préserver la biodiversité et prendre en considération les espèces protégées du terrain;

ii. pour couvrir des frais concernant l'accès à la prison: les frais de construction de lignes de transport en commun;

iv. pour couvrir les frais de déplacement entre le palais de justice et la prison de Haren;

P. considérant que le Constituant a prévu, aux articles 74 et 174 de la Constitution, que la Chambre des représentants exerce le pouvoir législatif fédéral pour les budgets et les comptes de l'État;

J. overwegende dat met het oog op de keuze om via een PPS de privésector in te schakelen, geen enkele vergelijkende studie met andere landen werd verricht;

K. overwegende dat de DBFM-formule het mogelijk maakt de bedragen die de Staat aan de dienstverlener betaalt, buiten de begroting van de Regie der Gebouwen te houden (via de "jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding") en dus vragen doet rijzen met betrekking tot de nieuwe Europese conformiteitsregels die ertoe strekken opsplittingsen van investeringen te voorkomen;

L. overwegende dat kleinere detentiestructuren de gedetineerden betere kansen bieden op re-integratie;

M. overwegende dat meerdere advocaten, rechters, academici en deskundigen uit het gevangeniswezen en het middenveld onlangs hebben aangegeven dat de bouw van méér gevangenissen het probleem van de inflatie aan gevangenisstraffen niet zal oplossen;

N. gelet op de pijnpunten die het project van de bouw van de gevangenis van Haren vertoont op het vlak van mobiliteit, toegankelijkheid en instandhouding van de biodiversiteit;

O. overwegende dat in het geval van Haren eveneens zal moeten worden voorzien in een budget:

i. om eventuele extra kosten met betrekking tot de aard van het terrein op te vangen (onder meer de aanwezigheid van een grondwaterlaag);

ii. om de biodiversiteit te vrijwaren en rekening te houden met de beschermde soorten op het terrein;

ii. om kosten met betrekking tot de toegang tot de gevangenis te dekken, meer bepaald de kosten voor de aanleg van openbaarvervoerlijnen;

iv. om de kosten op te vangen voor het pendelen tussen het justitiepaleis in Brussel en de gevangenis van Haren;

P. overwegende dat de Grondwetgever in de artikelen 74 en 174 van de Grondwet bepaalt dat de Kamer van volksvertegenwoordigers de federale wetgevende macht uitoefent met betrekking tot de begrotingen en de rekeningen van de Staat;

DEMANDE À LA COUR DES COMPTES:

1. de réaliser un audit relatif à la pertinence du choix de la construction et de l'exploitation du projet de village carcéral à Haren via un Partenariat Public-Privé;
2. d'évaluer la soutenabilité budgétaire de ce projet;
3. de réaliser un audit relatif à l'ensemble des coûts réellement imputables aux différentes parties du budget de l'État et, le cas échéant, aux budgets des entités fédérées pour ce projet, notamment sur la base du contrat conclu entre la Régie des bâtiments et le consortium Cafasso;
4. de réaliser un audit relatif au prix d'acquisition des terrains, à la construction, à l'entretien, à l'exploitation et au fonctionnement de ce projet;
5. d'indiquer et d'apprécier les critères et les modalités de désignation des partenaires privés;
6. de publier ce rapport d'audit avant la fin de l'année 2020, qui sera ensuite débattu à la Chambre des représentants.

22 octobre 2019

Gilles VANDEN BURRE (Ecolo-Groen)
 Stefaan VAN HECKE (Ecolo-Groen)
 Zakia KHATTABI (Ecolo-Groen)
 Tinne VAN DER STRAETEN (Ecolo-Groen)
 Séverine de LAVELEYE (Ecolo-Groen)
 Jessika SOORS (Ecolo-Groen)
 Cécile THIBAUT (Ecolo-Groen)
 Dieter VANBESIEN (Ecolo-Groen)
 Georges GILKINET (Ecolo-Groen)
 Kristof CALVO (Ecolo-Groen)

VERZOEKT HET REKENHOF:

1. een audit uit te voeren met betrekking tot de relevantie van de keuze om het gevangenisdorp van Haren te doen bouwen en uitbaten via publiek-private samenwerking;
2. de budgettaire duurzaamheid van dat project te evalueren;
3. een audit uit te voeren met betrekking tot alle kosten die in verband met dit project daadwerkelijk moeten worden gedragen door de verschillende onderdelen van de Rijksbegroting en, in voorkomend geval, door de deelstaatbegrotingen, meer bepaald op basis van de overeenkomst die is gesloten tussen de Regie der Gebouwen en het consortium Cafasso;
4. een audit uit te voeren naar de aankoop prijs voor de gronden, de bouw, het onderhoud, de uitbating en de werking van dit project;
5. de criteria en de nadere voorwaarden voor de aanwijzing van de privépartners aan te geven en te beoordelen;
6. dit auditverslag openbaar te maken vóór eind 2020, waarna het in de Kamer van volksvertegenwoordigers zal worden besproken.

22 oktober 2019