

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

15 mars 2022

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

**visant à charger la Cour des comptes
de la réalisation de deux audits
dans le secteur
des établissements pénitentiaires
concernant les Partenariats Public-Privé**

(déposée par Mme Sophie Rohonyi et
Mr François De Smet)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

15 maart 2022

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**om het Rekenhof te gelasten
in de strafinrichtingensector
twee doorlichtingen
inzake publiek-private samenwerking
uit te voeren**

(ingediend door mevrouw Sophie Rohonyi en
de heer François De Smet)

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
Vooruit	: Vooruit
Les Engagés	: Les Engagés
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 (beige gekleurd papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Cette proposition de résolution reprend le texte de la proposition de résolution DOC 54 1568/001, en l'actualisant.

Depuis de nombreuses années, des constats accablants sont dressés dans les rapports du Comité contre la torture des Nations Unies (CAT), du Comité pour la prévention de la torture (CPT), du Conseil central de surveillance pénitentiaire et des commissions de surveillance (dépendant du SPF Justice) ainsi que des ONG actives en la matière (en particulier, la Ligue des droits de l'Homme et l'Observatoire international des prisons) qui dénoncent tous la surpopulation carcérale et les conditions de vie dégradantes qui en découlent dans de nombreuses prisons du pays.

Pour endiguer cette surpopulation carcérale, les gouvernements successifs ont en priorité planifié, à partir de 2008, une politique d'accroissement et de modernisation du parc carcéral en adoptant un "*Masterplan prisons*".

Depuis lors, plusieurs établissements pénitentiaires (notamment Haren, Beveren, Leuze-en-Hainaut et Marche-en-Famenne) ont été construits selon la formule du Partenariat Public-Privé (PPP), avec un financement de type *Design-Build-Finance-Maintain* (DBFM).

Ce type de financement alternatif a fait l'objet de critiques aussi bien en Belgique qu'à l'étranger. À titre d'exemple, la Cour des comptes française a publié un avis, le 13 décembre 2017, dans lequel elle recommandait fortement de renoncer à ce type de financement pour la construction des prisons et des tribunaux à venir au vu des importants surcoûts qu'il occasionne. C'est la raison pour laquelle le gouvernement Macron a déclaré, en mars 2018, qu'il cesserait purement et simplement de recourir à ce type de contrat. En 2018, la Cour des comptes européenne a émis, elle aussi, de sévères critiques à l'égard des PPP, estimant que ceux-ci ne peuvent être considérés comme une option économiquement viable pour la fourniture d'infrastructures publiques. Les PPP audités par la Cour précitée présentaient de multiples insuffisances et des avantages limités. La Cour précitée note aussi que l'optimisation des ressources et la transparence ont été largement compromises, notamment en raison du manque de clarté des politiques et des stratégies, d'analyses inappropriées, de la comptabilisation de PPP hors bilan et d'une répartition déséquilibrée des risques.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit voorstel van resolutie neemt de tekst over van voorstel van resolutie DOC 54 1568/001 en brengt die bij de tijd.

Al enkele jaren worden bezwarende vaststellingen gedaan in de rapporten van het VN-Comité tegen foltering (CAT), van het Europees Comité ter preventie van foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (CPT), van de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen, van de toezichtscommissies bij de FOD Justitie, alsook van de ngo's die ter zake actief zijn (meer bepaald de *Ligue des droits de l'homme* en het *Observatoire international des prisons*). Allemaal klagen zij de overbevolking en de daaruit voortvloeiende mensonterende omstandigheden in heel wat Belgische gevangenissen aan.

Om die overbevolking aan te pakken, hebben de opeenvolgende regeringen er sinds 2008 prioritair voor gekozen de gevangenissen uit te breiden en te moderniseren via een Masterplan Gevangenissen.

Sindsdien werden verscheidene strafinrichtingen (in Haren, Beveren, Leuze-en-Hainaut en Marche-en-Famenne) gebouwd via publiek-private samenwerking (PPS) en financiering van het type DBFM (*Design-Build-Finance-Maintain*).

Op die vorm van alternatieve financiering is kritiek gekomen in zowel België als het buitenland. Zo publiceerde het Franse Rekenhof op 13 december 2017 een advies met de stellige aanbeveling om in de toekomst de bouw van gevangenissen en rechtbanken niet langer op die manier te financieren, wegens de aanzienlijke extra kosten. Om die reden heeft de regering-Macron in maart 2018 aangekondigd niet meer met dergelijke overeenkomsten te zullen werken. In 2018 heeft ook het Europese Rekenkamer felle kritiek op de PPS geuit en geoordeeld dat die financieringsvorm voor publieke infrastructuur niet als een economisch leefbare optie kan worden beschouwd. De PPS-overeenkomsten die door de Rekenkamer werden doorgelicht, vertoonden talrijke onvolkomenheden en boden slechts beperkte voordelen. De Rekenkamer merkt tevens op dat veel PPS-overeenkomsten danig tekortschieten wat de optimalisatie van de middelen en de transparantie betreft. Dat komt inzonderheid doordat het gevoerde beleid en de gevolgde strategieën duidelijkheid missen, er niet ter zake doende analyses worden gemaakt, de

L'effet qu'auront ces PPP sur la population carcérale et sur les conditions de détention reste également inconnu aujourd'hui, alors même que le gouvernement entend mettre en œuvre diverses mesures, dont l'exécution des courtes peines prévue dès le mois de juin 2022, qui auront pour effet d'augmenter encore plus la surpopulation carcérale.

Dans un tel contexte, les auteurs de la présente proposition de résolution regrettent que le projet de la prison de Haren, toujours selon la formule DBFM, n'ait absolument pas fait l'objet d'une procédure transparente, démocratique et exemplaire, malgré les demandes répétées de nombreux collectifs et associations, dont *Haren Observatory*, et relayées par une proposition de résolution, déposée en 2016¹.

Les nombreux impacts qu'aura cette prison, notamment sur le budget de l'État et le fonctionnement de la Justice, suscitent en effet des interrogations car que le projet lié à ce dossier s'est construit dans une opacité que dénonce la société civile depuis le début; ce qui a fait l'objet d'interpellations répétées en vue d'obtenir des réponses sur l'état de ce dossier.

Si seul le coût d'acquisition du terrain destiné au projet de prison de Haren a été communiqué dans un premier temps, à savoir 53 millions d'euros, ainsi qu'un coût de construction estimé à 330 millions d'euros, il a été officiellement annoncé aujourd'hui que les coûts d'entretien, d'exploitation et de fonctionnement de la prison projetée sur le site de Haren, sur 25 ans, s'élèveraient à 1 milliard d'euros.

L'opacité entourant ce dossier a également concerné le marché en tant que tel, à tel point qu'Olivier Maingain, membre de la Chambre des représentants, avait dû insister auprès de la Commission de la Justice de la Chambre des représentants et de la Régie des bâtiments pour pouvoir consulter le contrat finalement accordé au consortium Cafasso; ce qui n'a été accordé qu'en mode "eyes only" et avec d'importantes parties manquantes, empêchant ce faisant les membres de la Chambre des représentants d'exercer correctement leur mission de contrôle sur le budget de l'État, conformément aux articles 74 et 174 de la Constitution.

Aujourd'hui, si la prison de Haren est sortie de terre et devrait accueillir ses premiers détenus en septembre 2022, la question de la légitimité du recours au PPP et singulièrement de la formule DBFM reste

PPS-middelen buiten de balans worden verrekend en de risico's onevenwichtig worden verdeeld.

Tot op vandaag blijft men in het ongewisse over het effect dat die PPS-constructies op de gevangenisbevolking en op de detentieomstandigheden zullen hebben, net nu de regering verscheidene maatregelen ten uitvoer wenst te leggen. Zo zullen alle korte straffen vanaf juni 2022 worden uitgevoerd, waardoor de overbevolking in de gevangenissen nog zal toenemen.

In die context betreuren de indieners van dit voorstel van resolutie dat voor het project van de gevangenis van Haren, die nog altijd volgens de DBFM-formule werd gebouwd, geen transparante, democratische en voorbeeldige procedure werd gevolgd, ondanks herhaalde verzoeken van heel wat groeperingen en verenigingen, waaronder *Haren Observatory*. Die verzoeken werden opgenomen in het in 2016 ingediende voorstel van resolutie.¹

De vele gevolgen die deze gevangenis zal hebben, niet het minst voor de overheidsbegroting en de werking van Justitie, roepen inderdaad vragen op. Dit dossier baadt namelijk in een waas die van bij de start door het middenveld werd aangeklaagd. Dat heeft herhaaldelijk aanleiding gegeven tot interpellaties, teneinde een beeld te krijgen van de situatie.

Aanvankelijk werden alleen de kosten voor de aankoop van de grond voor de bouw van de gevangenis van Haren meegedeeld, namelijk 53 miljoen euro, alsook de bouwkosten, die op 330 miljoen euro worden geraamd. Inmiddels werd officieel aangekondigd dat de onderhouds-, exploitatie- en werkingskosten van die nieuwe gevangenis in Haren over een termijn van 25 jaar 1 miljard euro zullen bedragen.

Ook rond de overheidsopdracht zelf hing een dermate grote zweem van geheimzinnigheid dat toenmalig Kamerlid Olivier Maingain er bij de commissie voor de Justitie van de Kamer van volksvertegenwoordigers en bij de Regie der Gebouwen op heeft moeten aandringen om de overeenkomst, die uiteindelijk aan Cafasso werd toegekend, te mogen raadplegen. Hij mocht dat dossier, waarin belangrijke stukken ontbraken, enkel inkijken (eyes only) en werd aldus als Kamerlid belemmerd in de correcte uitoefening van zijn opdracht inzake de controle op de overheidsbegroting, zoals bepaald in de artikelen 74 en 174 van de Grondwet.

¹ Proposition de résolution relative à la réalisation, par la Cour des comptes, de deux audits dans le secteur des établissements pénitentiaires liés à un Partenariat Public-Privé. DOC Chambre 54 1568/001.

¹ Voorstel van resolutie over de uitvoering door het Rekenhof van twee doorlichtingen van de publiek-private samenwerking in verband met de strafinrichtingen. DOC 54 1568/001.

hautement d'actualité, pour cette prison, pour celles déjà construites et pour celles à venir.

Le plan pluriannuel d'investissement de la Régie des bâtiments 2021-2026 prévoit en effet que la formule DBFM continuera d'être retenue pour les prisons de Vresse-sur-Semois, de Bourg-Léopold, de Verviers, de Lantin et les centres de psychiatrie légale de Aalst, de Wavre et de Paifve; cela, malgré l'absence d'évaluation de l'impact budgétaire de cette formule pour le budget de l'État.

M. Mathieu Michel, secrétaire d'État en charge de la Régie des bâtiments, a également annoncé que des études étaient en cours pour recourir à des contrats de type DBFM pour les prisons de Mons et de Paifve.

Dans le cadre des discussions relatives à ce plan pluriannuel, le secrétaire d'État a annoncé son intention d'entamer, malgré tout, une réflexion, éventuellement en collaboration avec la Cour des comptes, sur l'efficacité des PPP et des contrats de type DBFM qui y sont liés.

Il n'en demeure pas moins que les missions et le timing de cette évaluation demeurent totalement floues, sans compter que le recours à la collaboration de la Cour des comptes n'est qu'une "éventualité" pour reprendre les mots du secrétaire d'État.

Ces déclarations ne garantissent donc en rien la nécessaire transparence autour de ces PPP.

L'objectif de la présente proposition de résolution est ainsi de solliciter deux audits de la part de la Cour des comptes permettant une évaluation approfondie du choix de la formule PPP/DBFM pour la réalisation des prisons, qui ont d'ores et déjà été construites dans le pays dans le cadre des "Masterplans" et pour les projets de construction à venir, en particulier celui portant sur la plus grande prison du pays, sur le site de Bruxelles-Haren.

Sophie ROHONYI (DéFI)
François DE SMET (DéFI)

De gevangenis van Haren mag er dan wel al staan en in september 2022 de eerste gevangenen herbergen, toch blijft de kwestie van de legitimiteit van de PPS-formule en vooral van de DBFM-formule relevant. Dat is niet alleen zo voor die specifieke gevangenis, maar ook voor nog andere reeds gebouwde en geplande gevangenissen.

Het meerjareninvesteringsplan van de Regie der Gebouwen 2021-2026 vermeldt immers dat eens te meer met de DBFM-formule zal worden gewerkt voor de gevangenissen van Vresse-sur-Semois, Leopoldsborg, Verviers en Lantin, alsook voor de centra voor forensische psychiatrie te Aalst, Wavre en Paifve. Nochtans werd de budgettaire impact van die formule op de overheidsbegroting niet geëvalueerd.

Bovendien heeft de heer Mathieu Michel, staatssecretaris voor Digitalisering, belast met Administratieve Vereenvoudiging, Privacy en de Regie der Gebouwen, verklaard dat wordt onderzocht of men voor de bouw van de gevangenissen van Mons en Paifve met DBFM-overeenkomsten kan werken.

In het kader van de besprekingen over dat meerjarenplan heeft de staatssecretaris te kennen gegeven dat hij, ondanks alles en eventueel in samenwerking met het Rekenhof, een gedachtewisseling wil houden over de doeltreffendheid van PPS en van de eraan gekoppelde DBFM-overeenkomsten.

Dat neemt niet weg dat de krijtlijnen en het tijdpad van die evaluatie totaal onduidelijk blijven. Die onzekerheid heerst zeker omtrent de samenwerking met het Rekenhof, die de staatssecretaris "eventueel" overweegt.

Die verklaringen garanderen dus geenszins dat die PPS transparant zullen zijn, wat nochtans noodzakelijk is.

Dit voorstel van resolutie behelst dan ook het verzoek om het Rekenhof twee doorlichtingen te doen uitvoeren, teneinde een grondige evaluatie te maken van de keuze voor de PPS/DBFM-formule voor de gevangenissen die al zijn gebouwd als onderdeel van de Masterplannen, alsook voor de geplande bouwprojecten. In het bijzonder moet de bouw van de grootste gevangenis van het land, in het Brusselse Haren, worden doorgelicht.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS,

A. vu les articles 74 et 174 de la Constitution qui encadrent la mission de la Chambre des représentants relative au contrôle du budget de l'État;

B. vu le premier *“Masterplan 2008-2012 pour une infrastructure carcérale plus humaine”*, approuvé en Conseil des ministres du 18 avril 2008, lequel prévoyait la construction d'une nouvelle prison de 300 places pour Bruxelles et le principe d'un recours à des techniques de financement alternatif;

C. vu le second *Masterplan 2008-2012-2016*, approuvé en Conseil des ministres le 19 décembre 2008, lequel prévoit la création de 1 060 places de prison pour Bruxelles;

D. vu le troisième *Masterplan “Détenue et internement dans des conditions humaines”*, approuvé en Conseil des ministres le 20 juillet 2017, lequel prévoit la construction et le renouvellement de 1 432 places de prison, ainsi que 860 nouvelles places pour les internés;

E. vu la décision du Conseil des ministres du 12 mars 2010 de poursuivre les projets de construction de nouvelles prisons, selon la formule DBFM (*Design, Build, Finance and Maintain*);

F. vu le rapport annuel 2012 de la Direction générale des Établissements pénitentiaires, page 88, dans lequel on peut lire “qu'après une rénovation en profondeur, l'aile cellulaire B de la prison de Saint-Gilles est à nouveau en service en mai 2012 après 8 ans de fermeture”;

G. vu la réponse suivante du gouvernement belge aux questions du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) de décembre 2012: “Grâce à l'ouverture de l'aile B de la prison de Saint-Gilles et la fin du quota (mis en place à l'intérieur de celle-ci depuis 2003), l'administration pénitentiaire dispose d'une plus grande marge pour équilibrer la surpopulation entre la prison de Forest et la prison de Saint-Gilles. Elle s'est engagée à suivre la situation de manière permanente afin de maintenir la population à un seuil tolérable, soit environ 600 détenus à Forest, et environ 850 détenus à Saint-Gilles.”;

H. vu le rapport annuel 2013 de la Direction générale des Établissements pénitentiaires, page 56, dans

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS,

A. verwijst naar de artikelen 74 en 174 van de Grondwet, die de opdracht van de Kamer van volksvertegenwoordigers met betrekking tot het toezicht op de staatsbegroting regelen;

B. verwijst naar het eerste “Masterplan 2008-2012 voor een gevangenisinfrastructuur in humane omstandigheden”, dat werd goedgekeurd door de Ministerraad van 18 april 2008 en voorzag in de bouw van een nieuwe gevangenis met 300 plaatsen voor Brussel alsook in het principe van alternatieve financiering;

C. verwijst naar het tweede Masterplan 2008-2012-2016, dat werd goedgekeurd door de Ministerraad van 19 december 2008 en voorzag in 1 060 nieuwe plaatsen voor Brussel;

D. verwijst naar het derde Masterplan “Detentie en internering in humane omstandigheden”, dat werd goedgekeurd door de Ministerraad van 20 juli 2017 en voorzag in de vernieuwing van 1 432 gevangenisplaatsen en in 860 nieuwe plaatsen voor geïnterneerden;

E. verwijst naar de beslissing van de Ministerraad van 12 maart 2010 om de bouwprojecten voor nieuwe gevangenisvoort te zetten volgens de DBFM-formule (*Design, Build, Finance and Maintain*);

F. verwijst naar het jaarverslag 2012 van het directoraat-generaal Penitentiare Inrichtingen, waarin met betrekking tot Sint-Gillis te lezen staat dat “[na] een grondige renovatie [...] de cellenvleugel b na acht jaar sluiting in mei 2012 opnieuw in gebruik [werd] genomen” (blz. 88);

G. herinnert aan het volgende antwoord dat de Belgische regering in december 2012 heeft geformuleerd op de vragen van het Europees Comité ter preventie van foltering en andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (CPT): “Grâce à l'ouverture de l'aile B de la prison de Saint-Gilles et la fin du quota (mis en place à l'intérieur de celle-ci depuis 2003), l'administration pénitentiaire dispose d'une plus grande marge pour équilibrer la surpopulation entre la prison de Forest et la prison de Saint-Gilles. Elle s'est engagée à suivre la situation de manière permanente afin de maintenir la population à un seuil tolérable, soit environ 600 détenus à Forest, et environ 850 détenus à Saint-Gilles.”;

H. attendeert op het jaarverslag 2013 van het directoraat-generaal Penitentiare Inrichtingen,

lequel on peut lire: “Projets d’économie d’énergie – La collaboration entre FEDESCO, la Régie des Bâtiments et la DG EPI donne lieu, dans le cadre d’économies d’énergie, au lancement de plusieurs nouveaux projets, dont le renouvellement de l’installation de chauffage et de la production d’eau chaude sanitaire à Saint-Gilles. Il s’agit d’un investissement de plus de 800 000 euros qui sera récupéré dans les quatre ans. (...)”;

I. vu la décision du Conseil des ministres du 15 décembre 2015 de prévoir, pour Bruxelles, une prison géante de 1 190 places, en remplacement des sites de Saint-Gilles/Forest et de Berkendael, laquelle précise qu’“un espace adéquat a été trouvé” sans nommer le site de Haren;

J. vu les 612 places prévues, en deux blocs, pour les hommes incarcérés sous le régime de la détention préventive dans le projet de Haren et vu que, au 23 mai 2015, il y avait 410 personnes placées en détention préventive pour les deux arrondissements de Bruxelles et de Hal-Vilvorde, soit un différentiel de 200 cellules qui seraient donc vides si la prison de Haren était déjà opérationnelle;

K. vu le rapport de la Cour des comptes de Belgique, publié le 21 décembre 2011 et relatif aux mesures de lutte contre la surpopulation carcérale, lequel relevait, entre autres, d’une part, l’absence d’études préalables suffisantes concernant la décision de principe du gouvernement de choisir la formule du Partenariat Public-Privé (PPP) (en particulier, l’absence du test de la plus-value de ce choix par rapport à un financement classique, appelé *Public Private Comparator* (PPC) ou plus précisément *Public Sector Comparator* (PSC) qui sert aussi de point de référence pour analyser les propositions de projets des candidats du secteur privé durant la phase de sélection) et, d’autre part, la difficulté d’évaluer les coûts liés à la future prison de Haren;

L. vu les commentaires de la Cour des comptes de Belgique, relatifs au projet de budget fédéral pour l’année 2015, lesquels précisent que les crédits prévus pour payer les redevances DBFM des prisons de Marche, de Beveren et de Leuze et la redevance du CPL de Gand ne seront sans doute pas suffisants alors que:

i. ces établissements sont en sous-capacité, à l’heure actuelle;

waarin op bladzijde 56 het volgende te lezen staat: “Energiebesparende projecten – Het DG EPI werkte samen met Fedesco en de Regie der Gebouwen om enkele energiebesparende projecten te lanceren. (...) Ook de gevangenis van Sint-Gillis bespaart op energie dankzij de vernieuwing van zowel de stookinstallatie als het systeem voor de sanitaire warmwaterproductie.” Het gaat om een investering van ruim 800 000 euro, die binnen vier jaar afgeschreven zal zijn;

I. herinnert aan de beslissing van de Ministerraad van 15 december 2015 om voor Brussel een megagevangenis van 1 190 plaatsen te bouwen. Daarover werd het volgende gesteld: “Voor de nieuwbouw ter vervanging van de sites van Sint-Gillis/Vorst en Berkendael werd een geschikte locatie gevonden.” Haren werd daarbij niet genoemd;

J. herinnert eraan dat het plan voor Haren in 612 plaatsen in twee blokken voorzag ten behoeve van de in voorlopige hechtenis genomen mannen, en dat op 23 mei 2015 in de twee arrondissementen Brussel en Halle-Vilvoorde 400 mensen in voorlopige hechtenis verkeerden. Dat betekent dus dat 200 cellen leeg zouden staan, mocht de gevangenis van Haren al operationeel zijn;

K. attendeert op het op 21 december 2011 gepubliceerde verslag van het Belgische Rekenhof, met als titel “Maatregelen tegen de overbevolking in de gevangenis- sen”. Daarin wordt onder meer gesteld dat vooraf geen afdoende studies werden verricht in verband met de principebeslissing van de regering om voor de formule van een publiek-private samenwerking (PPS) te kiezen. Inzonderheid werd de meerwaarde van die keuze ten opzichte van een traditionele financiering niet getoetst aan de hand van een *public private comparator* (PPC) en meer bepaald een *public sector comparator* (PSC), die ook dient als een benchmark ter analyse van de projectvoorstellen van de privé-kandidaten tijdens de selectiefase. Tevens wijst het Rekenhof in zijn verslag op de moeilijkheid om de kosten in verband met de toekomstige gevangenis van Haren te ramen;

L. herinnert aan de commentaar van het Belgische Rekenhof op de federale ontwerp-begroting voor 2015; daarin wordt gepreciseerd dat de uitgetrokken kredieten wellicht niet zullen volstaan om de DBFM-vergoedingen van de gevangenis van Marche-en-Famenne, Beveren en Leuze-en-Hainaut te betalen, noch de vergoeding voor het FPC van Gent, terwyl:

i. die inrichtingen momenteel worden onderbenut;

ii. le coût réel de la prison de Haren reste inconnu;

iii. les étapes déjà réalisées des *Masterplans* semblent ne pas pouvoir être financées entièrement;

M. vu le rapport d'activités 2008 de la Cour des comptes de France et son rapport public annuel 2015 relatif à février 2015 soulignant, d'une part, le surcoût généré par ce type de financement et les problèmes liés à la qualité des services rendus et, d'autre part, que "le contrat de partenariat ne présente pas pour les collectivités locales d'avantages décisifs par rapport aux formules classiques de la commande publique ou de gestion déléguée. (...) L'enquête confirme les constats précédemment formulés par la Cour dans ses rapports sur les partenariats public-privé pénitentiaires (...): des évaluations préalables orientées, un risque financier lié à une absence de soutenabilité budgétaire des contrats, une faiblesse globale de l'accompagnement par la puissance publique et la difficulté d'établir la réalité sur les coûts";

N. vu le rapport de la Cour des comptes de France adressé à l'Assemblée nationale en octobre 2011, lequel souligne que "l'addition des contrats de partenariat, dont l'effet est certes indolore dans les premières années, devrait entraîner une hausse très significative des dépenses obligatoires relevant de la direction de l'administration pénitentiaire, et de ce fait, des risques d'éviction des autres dépenses de fonctionnement" et qui formule de nombreuses recommandations pour évaluer la soutenabilité budgétaire des PPP en matière pénitentiaire;

O. vu l'engagement de Mme Christiane Taubira, ministre de la Justice française, le 26 septembre 2012, à ne plus recourir aux PPP pour la construction d'établissements pénitentiaires;

P. 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 et en particulier son alinéa 5 concernant le respect des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience;

Q. considérant que, comme l'a souligné la Cour des comptes de Belgique, le choix du PPP n'a pas reposé sur un véritable test de la plus-value éventuellement

ii. de werkelijke kosten van de gevangenis van Haren onbekend blijven;

iii. de reeds verwezenlijkte fases van de Masterplannen klaarblijkelijk niet volledig kunnen worden gefinancierd;

M. attendeert op het jaarverslag 2008 van het Franse Rekenhof en op zijn openbaar jaarverslag 2015 aangaande februari 2015, waarin niet alleen de klemtoon wordt gelegd op de extra kosten van dat soort financiering en op de moeilijkheden in verband met de kwaliteit van de dienstverlening, maar waarin ook het volgende wordt gesteld: "*Le contrat de partenariat ne présente pas pour les collectivités locales d'avantages décisifs par rapport aux formules classiques de la commande publique ou de gestion déléguée. (...) L'enquête confirme les constats précédemment formulés par la Cour dans ses rapports sur les partenariats public-privé pénitentiaires (...): des évaluations préalables orientées, un risque financier lié à une absence de soutenabilité budgétaire des contrats, une faiblesse globale de l'accompagnement par la puissance publique et la difficulté d'établir la réalité sur les coûts.*";

N. attendeert op het verslag dat het Franse Rekenhof in oktober 2011 tot de Franse *Assemblée nationale* heeft gericht en waarin het volgende wordt onderstreept: "*L'addition des contrats de partenariat, dont l'effet est certes indolore dans les premières années, devrait entraîner une hausse très significative des dépenses obligatoires relevant de la direction de l'administration pénitentiaire, et de ce fait, des risques d'éviction des autres dépenses de fonctionnement.*". Voorts worden in dat verslag talrijke aanbevelingen geformuleerd om de duurzaamheid van de PPS-overeenkomsten inzake het gevangeniswezen te toetsen;

O. herinnert eraan dat de toenmalige Franse minister van Justitie, Christiane Taubira, zich er op 26 september 2012 toe heeft verbonden om voor de bouw van strafinrichtingen niet langer met PPS-overeenkomsten te werken;

P. verwijst naar artikel 5 van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, in verband met de taak van het Hof toe te zien op de goede besteding van de rijks gelden, en meer bepaald naar het vijfde lid van dat artikel, dat *in fine* het volgende bepaalt: "het [Hof] vergewist zich ervan dat de beginselen van zuinigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid in acht worden genomen.";

Q. herinnert eraan dat, zoals het Belgische Rekenhof heeft beklemtoond, de keuze voor een PPS niet berustte op een volwaardige toetsing, aan de hand van een PPC,

apportée par le secteur privé (en application du PPC) pour analyser l'apport d'une telle formule PPP en comparaison avec l'option du financement classique;

R. considérant que le choix du recours au secteur privé via le mécanisme du PPP (ce qui signifie la semi-privatisation des nouvelles prisons) n'a fait l'objet d'aucune étude comparative, notamment avec la situation d'autres pays dans lesquels le recours partiel ou total au secteur privé pour la gestion des prisons a pour effet que ces dernières sont partiellement ou totalement privatisées, comme par exemple aux États-Unis où le coût d'incarcération par prisonnier a augmenté de manière significative, conduisant les Démocrates et les Républicains à lancer une initiative commune visant à réduire la population carcérale de moitié dans les dix ans ("Cut50"), soutenue par ces deux partis majoritaires;

S. considérant que la formule DBFM permettant à l'État, suite au paiement de la "redevance annuelle de disponibilité" au prestataire, de ne pas inclure ces montants au budget de la Régie des Bâtiments, ni de les comptabiliser comme investissements, pose la question de la compatibilité d'un tel mécanisme avec les nouvelles règles comptables européennes et les directives d'Eurostat, ces nouvelles normes visant justement à exclure toute possibilité de fractionner des investissements;

T. considérant que la pratique a démontré que les structures de détention plus petites offrent de meilleures chances de réinsertion, et qu'une capacité de l'ordre de 300 à 400 détenus offre un meilleur rapport coût-efficacité que les plus grosses structures;

U. considérant que les magistrats soulèvent des objections liées aux violations des droits fondamentaux et à des contraintes matérielles démesurément lourdes qui résulteront de la tenue d'audiences dans les salles d'audiences incluses dans le projet de prison; avec pour effet que nombre d'entre eux refuseront d'organiser des audiences de leur tribunal à la future prison de Haren;

V. considérant les critiques à l'encontre de ce projet émanant de M. le bâtonnier de l'Ordre francophone du Barreau de Bruxelles et les craintes du barreau que ce projet porte gravement atteinte aux droits de la défense;

W. considérant que, en commission de l'Intérieur de la Chambre des représentants, le 14 juillet 2015, le ministre de l'Intérieur a confirmé l'existence d'un accord avec le consortium Cafasso pressenti pour construire la prison de Haren, qu'il a promis aux députés de leur en

van de eventuele meerwaarde van de privé-inbreng ten opzichte van een traditionele financiering;

R. stipt aan dat, aangaande de keuze om via de PPS-regeling op de privésector een beroep te doen (wat neerkomt op een semiprivativering van de nieuwe gevangenissen), geen enkele vergelijkende studie is verricht, met name ten opzichte van de situatie in landen die gedeeltelijk of volledig de privésector hebben ingeschakeld voor het beheer van de gevangenissen, zoals de Verenigde Staten, waar die gevangenissen gedeeltelijk of geheel geprivatiseerd zijn en de detentiekosten per gevangene significant zijn gestegen, met als gevolg dat de Democraten en de Republikeinen een gezamenlijk initiatief hebben genomen om de gevangenisbevolking binnen tien jaar met de helft te verminderen (*Cut50*);

S. stipt aan dat de DBFM-formule – via de "jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding" die de Staat aan de aanbieder betaalt – bewerkstelligt dat de Staat die bedragen niet moet opnemen in de begroting van de Regie der Gebouwen, noch als investeringen moet boeken, wat de vraag doet rijzen of een dergelijke regeling verenigbaar is met de nieuwe Europese boekhoudkundige regels en de Eurostat-richtlijnen, aangezien die nieuwe normen net beogen elke mogelijkheid tot opsplitsing van de investeringen uit te sluiten;

T. wijst erop dat in de praktijk is gebleken dat kleinere detentiestructuren de kans op resocialisatie verhogen, alsook dat een structuur met een capaciteit van 300 tot 400 gedetineerden kostenefficiënter is dan de grotere structuren;

U. wijst erop dat het houden van rechtszittingen in de rechtszalen waarin het Harense gevangenisproject voorziet, volgens de magistraten zal leiden tot schendingen van de fundamentele rechten en tot onevenredig zware materiële verplichtingen, waardoor veel van die magistraten zullen weigeren rechtszittingen van hun rechtbank in de toekomstige gevangenis van Haren te organiseren;

V. attendeert op de door de stafhouder van de *Ordre francophone du Barreau de Bruxelles* geuite kritiek op dat project, alsook op de vrees van de balie dat dit project ernstig afbreuk zal doen aan de rechten van verdediging;

W. geeft aan dat de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken op 14 juli 2015 in de Kamercommissie voor de Binnenlandse Zaken heeft bevestigd dat er een overeenkomst bestond met het Cafasso-consortium, dat werd getipt als voorkeursbieder voor de bouw van

communiquer son contenu mais que cette communication n'a eu lieu que de manière très partielle;

X. considérant que, dans le cas de Haren, un budget devait également être prévu pour couvrir:

i. de potentiels coûts supplémentaires importants liés à la nature du terrain, étant donné l'absence d'étude de faisabilité préalable de la construction d'une prison de cette taille sur le site pressenti, lequel recouvre pour partie une nappe phréatique affleurante;

ii. une compensation pour l'espace vert qui serait détruit;

iii. le déplacement et la survie des espèces protégées qui s'y trouvent;

iv. les frais de déplacement entre le Palais de justice et la prison de Haren;

v. les frais de construction de lignes de transport en commun ou de mise en place de navettes pour permettre l'accès à la prison;

Y. considérant que le recours aux PPP prive les membres de la Chambre des représentants d'une vision globale de la situation, les dossiers étant disjoints, et donc de la possibilité d'exercer leur mission de contrôle sur le pouvoir exécutif; en effet, les coûts totaux de ces prisons sont ventilés entre différents budgets et étalés sur des périodes dont les années de début et de fin sont parfois inconnues;

Z. considérant que les coûts réels qu'implique la signature de tels contrats sont, par ailleurs, fonction de clauses qui restent confidentielles;

AA. considérant que ces contrats font peser la majeure partie du risque sur l'État;

BB. 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, et qu'il est donc impératif que les parlementaires puissent se prononcer en connaissance de cause sur les questions budgétaires d'importance, comme c'est le cas pour le choix de formules PPP pour la construction des prisons;

CC. considérant l'avis de la Cour des comptes française publié le 13 décembre 2017 qui recommandait au

de la gevangenis van Haren, alsook dat hij de volksvertegenwoordigers destijds heeft beloofd hen de inhoud van die overeenkomst mee te delen, maar dat zulks slechts heel gedeeltelijk is gebeurd;

X. geeft aan dat in het geval van de gevangenis van Haren tevens zal moeten worden voorzien in een budget voor:

i. de mogelijke extra kosten wegens de aard van het terrein en de niet-uitvoering van een voorafgaand haalbaarheidsonderzoek inzake de bouw van een gevangenis van een dergelijke omvang op de overwogen site, met een grondwaterlaag net onder de oppervlakte;

ii. de kosten ter compensatie van de groene ruimte die teloor zal gaan;

iii. de overbrenging en de instandhouding van de beschermde soorten die op die site leven;

iv. de kosten voor het transport tussen het Justitiepaleis en de Harense gevangenisite;

v. de kosten voor de aanleg van openbaarvervoerslijnen of voor pendelbussen, om de toegang tot de gevangenis te waarborgen;

Y. wijst erop dat een PPS – waarbij de dossiers worden opgesplitst – de parlementsleden verhindert een alomvattend zicht te hebben op de toestand, waardoor zij hun taak als toezichhouder op de uitvoerende macht niet meer kunnen uitvoeren. De totale kosten van die gevangeningen worden immers verdeeld over verschillende budgetten en verspreid over perioden waarvan het aanvangs- en het slotjaar soms onbekend zijn;

Z. stipt aan dat de reële kosten die de ondertekening van dergelijke overeenkomsten met zich brengt, bovendien worden opgenomen in clausules die vertrouwelijk blijven;

AA. stelt dat die overeenkomsten het risico grotendeels bij de Staat leggen;

BB. attendeert erop dat de Grondwetgever in de artikelen 74 en 174 van de Grondwet bepaalt dat de Kamer van volksvertegenwoordigers de federale wetgevende macht uitoefent voor de begrotingen en de rekeningen van de Staat en dat de parlementsleden zich derhalve met kennis van zaken moeten kunnen uitspreken over de belangrijke budgettaire aangelegenheden, zoals de keuze voor PPS-formules voor de bouw van gevangeningen;

CC. herinnert eraan dat de Franse Rekenhof op 13 december 2017 een advies heeft uitgebracht, waarin werd

gouvernement français de renoncer à ce type de contrat pour la construction des prisons et des tribunaux à l'avenir;

DD. considérant les résultats du rapport spécial du 20 mars 2018 de la Cour des comptes européenne qui recommande de cesser de recourir aux partenariats public-privé, ces derniers étant entachés de multiples insuffisances et ne présentant que des avantages limités;

EE. considérant l'analyse partielle de la Cour des comptes belges de 2018 qui portait sur les trois projets de type DBFM déjà finalisés à l'époque, à savoir les prisons de Beveren, de Leuze-en-Hainaut et de Marche-en-Famenne, qui concluait que "les DBFM coûtaient plus cher à l'État, tant sur le volet construction et financement que sur le plan de la maintenance";

FF. considérant que l'accord de gouvernement prévoit qu'"un audit de tous les projets DBFM en cours sera effectué.";

GG. considérant que le plan pluriannuel d'investissement de la Régie des bâtiments 2021-2026 entend continuer à recourir à des contrats de type DBFM pour la construction de nouveaux établissements pénitentiaires, notamment à Vresse-sur-Semois, à Bourg-Léopold, à Verviers et à Lantin;

HH. considérant que cette volonté a été suivie par l'engagement pris par le secrétaire d'État en charge de la régie des bâtiments d'entamer une réflexion sur l'efficacité des contrats de type DBFM, en collaboration avec la Cour des comptes;

II. considérant les déclarations à la presse de M. Mathieu Michel, secrétaire d'État en charge de la Régie des bâtiments, le 5 février 2022, indiquant que le déménagement des détenus des prisons de Saint-Gilles et de Berkendael vers la prison de Haren était reporté et qu'une partie de la prison de Saint-Gilles resterait en fonctionnement jusqu'au 31 décembre 2024 et qu'une réflexion était menée pour transformer la prison de Berkendael en maison de détention;

JJ. considérant que ce changement significatif dans le programme d'ouverture de la prison de Haren pourrait avoir un impact financier éventuellement significatif en vertu de certaines clauses du contrat qui demeurent à ce jour inconnues;

I. DEMANDE À LA COUR DES COMPTES:

1. de réaliser un audit relatif, d'une part, à la pertinence du choix de la construction et de l'exploitation

gesteld dat het beter zou zijn om in de toekomst voor de bouw van gevangenissen en rechtbanken niet langer gebruik te maken van dergelijke overeenkomsten;

DD. wijst op de resultaten van het door de Europese Rekenkamer uitgebrachte bijzonder verslag van 20 maart 2018, waarin wordt aanbevolen niet langer gebruik te maken van publiek-private samenwerking, aangezien die samenwerkingsvorm talrijke gebreken vertoont en slechts beperkte voordelen biedt;

EE. stipt aan dat het Belgische Rekenhof in 2018 de drie destijds al afgeronde DFBM-projecten heeft ontleed, namelijk de gevangenissen van Beveren, Leuze-en-Hainaut en Marche-en-Famenne, en dat uit die gedeeltelijke analyse is gebleken dat de DBFM-formule duurder is dan een klassieke aanpak, zowel op het vlak van de bouw en de financiering als op dat van het onderhoud;

FF. brengt in herinnering dat in het regeerakkoord het volgende wordt vermeld: "Er komt een audit van alle lopende DBFM-projecten.";

GG. stelt vast dat in het meerjareninvesteringsplan van de Regie der Gebouwen voor de periode 2021-2026 wordt aangekondigd dat men voor de bouw van nieuwe strafinrichtingen, met name te Vresse-sur-Semois, Leopoldsburg, Verviers en Lantin, gebruik zal blijven maken van DBFM-overeenkomsten;

HH. overwegende dat dit voornemen werd gevolgd door de toezegging van de met de Regie der Gebouwen belaste staatssecretaris om een denkoefening te houden over de doeltreffendheid van de DBFM-overeenkomsten, in samenwerking met het Rekenhof;

II. overwegende dat de staatssecretaris belast met de Regie der Gebouwen, de heer Mathieu Michel, op 5 februari 2022 in de pers heeft verklaard dat de overplaatsing van de gedetineerden van de gevangenissen van Sint-Gillis en Berkendaal naar de gevangenis van Haren is uitgesteld, dat een deel van de gevangenis van Sint-Gillis zou blijven functioneren tot 31 december 2024, alsook dat een denkoefening aan de gang is om de gevangenis van Berkendaal om te vormen tot detentiehuis;

JJ. meent dat die significante wijziging van het tijdpad voor de opening van de gevangenis van Haren weleens een aanzienlijke financiële weerslag zou kunnen hebben, op grond van sommige in de overeenkomst vervatte maar tot dusver niet bekendgemaakte clausules;

I. VERZOEKT HET REKENHOF:

1. door middel van een doorlichting de relevantie te evalueren van de keuze om via een publiek-private

d'infrastructures pénitentiaires via un Partenariat Public-Privé, pour les établissements pénitentiaires de Termonde (en cours de construction), de Beveren, de Marche En-Famenne, de Leuze-en-Hainaut, de Haren (en cours de construction), de Vresse-sur-Semois (pas encore construite), de Bourg-Léopold (pas encore construite), de Verviers (pas encore construite) et de Lantin (pas encore construite) ou tout autre lieu et, d'autre part, à l'évaluation de la soutenabilité budgétaire de chaque projet de contrat de partenariat;

2. 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 ces différents établissements pénitentiaires (qu'il s'agisse soit des coûts réels déjà observés ou des coûts réels prévisibles en ce qui concerne les contrats conclus soit des coûts réels prévisibles, compte tenu de l'état des négociations en cours en ce qui concerne les contrats qui n'ont pas encore été conclus) et d'inclure, entre autres, dans ces coûts ceux qui se rapportent au prix d'acquisition des terrains, à la construction, à l'entretien, à l'exploitation et au fonctionnement; cela, pour toute la durée des contrats;

3. d'indiquer et d'apprécier les critères et les modalités de désignation des partenaires privés;

4. de publier un rapport d'audit intermédiaire au cours du second semestre 2022;

II. DÉCIDE:

que ces rapports feront l'objet d'un débat en son sein, ce débat parlementaire étant indispensable à l'exercice des missions constitutionnelles de la Chambre des représentants et notamment de ses devoirs de contrôle des budgets et des comptes de l'État.

23 février 2022

Sophie ROHONYI (DéFI)
François DE SMET (DéFI)

samenwerking strafinrichtingen te bouwen en te exploiteren in Dendermonde (bouw aan de gang), Beveren, Marche-en-Famenne, Leuze-en-Hainaut, Haren (bouw aan de gang), Vresse-sur-Semois (nog niet gebouwd), Leopoldsborg (nog niet gebouwd), Verviers (nog niet gebouwd) en Lantin (nog niet gebouwd), dan wel op enige andere plaats, alsook tegen het licht te houden hoe elk ontwerp van partnerschapsovereenkomst op zijn budgettaire haalbaarheid wordt getoetst;

2. een doorlichting uit te voeren van alle kosten die voor voormelde gevangenissen daadwerkelijk moeten worden gedragen door de verschillende onderdelen van de Rijksbegroting, en, in voorkomend geval, door de begrotingen van de deelstaten (ongeacht of het gaat om al gemaakte reële kosten of om voorzienbare reële kosten in het kader van reeds gesloten overeenkomsten, dan wel om reële kosten die voorzienbaar zijn op grond van de voortgang van de lopende onderhandelingen over de nog niet gesloten overeenkomsten), en bij het bepalen van die kosten onder meer rekening te houden met de kosten voor de aankoop van de terreinen, de bouw, het onderhoud, de exploitatie en de werking, dat alles voor de volledige duur van de overeenkomst;

3. de criteria en de nadere regels voor de aanwijzing van de privépartners aan te geven en te beoordelen;

4. in het tweede semester van 2022 een tussentijds doorlichtingsrapport uit te brengen;

II. BESLIST:

dat die doorlichtingsrapporten in de Kamer van volksvertegenwoordigers zullen worden besproken, daar dat parlementair debat onontbeerlijk is voor de uitvoering van de constitutionele taken van de Kamer van volksvertegenwoordigers, en met name voor de uitoefening van haar controleplicht inzake de begrotingen en de rekeningen van de Staat.

23 februari 2022