

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

27 octobre 2022

PROJET DE LOI

**relatif à l'octroi de la garantie de l'État
sous la forme d'un cautionnement,
dans le contexte d'un contrat DBFM,
pour la construction de deux nouveaux
établissements pénitentiaires,
respectivement à Bourg-Léopold
et Vresse-sur-Semois**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA MOBILITÉ, DES ENTREPRISES PUBLIQUES ET
DES INSTITUTIONS FÉDÉRALES
PAR
MME **Marianne VERHAERT**

SOMMAIRE

Pages

I. Procédure	3
II. Exposé introductif du secrétaire d'État	4
III. Discussion	4
A. Questions et observations des membres	4
B. Réponses du secrétaire d'État	7
IV. Votes	7
V. Annexes	9

Voir:

Doc 55 **2767/ (2021/2022)**:
001: Projet de loi.

Voir aussi:

003: Texte adopté par la commission.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

27 oktober 2022

WETSONTWERP

**met betrekking tot het verlenen
van een Staatswaarborg onder de vorm
van een borgstelling, in de context
van een DBFM overeenkomst,
voor de bouw van twee nieuwe
penitentiaire inrichtingen, respectievelijk
te Leopoldsburg en Vresse-sur-Semois**

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR MOBILITEIT, OVERHEIDSBEDRIJVEN EN
FEDERALE INSTELLINGEN
UITGEBRACHT DOOR
MEVROUW **Marianne VERHAERT**

INHOUD

Blz.

I. Procedure	3
II. Inleidende uiteenzetting van de staatssecretaris	4
III. Bespreking	4
A. Vragen en opmerkingen van de leden	4
B. Antwoorden van de staatssecretaris	7
IV. Stemmingen	7
V. Bijlagen	9

Zie:

Doc 55 **2767/ (2021/2022)**:
001: Wetsontwerp.

Zie ook:

003: Tekst aangenomen door de commissie.

08014

**Composition de la commission à la date de dépôt du rapport/
Samenstelling van de commissie op de datum van indiening van het verslag**
Président/Voorzitter: Jean-Marc Delizée

A. — Titulaires / Vaste leden:

N-VA Frieda Gijbels, Wouter Raskin, Tomas Roggeman
 Ecolo-Groen Kim Buyst, Nicolas Parent, Olivier Vajda
 PS Chanelle Bonaventure, Jean-Marc Delizée, Laurence Zanchetta
 VB Pieter De Spiegeleer, Frank Troosters
 MR Emmanuel Burton, Vincent Scourneau
 cd&v Jef Van den Bergh
 PVDA-PTB Maria Vindevoghel
 Open Vld Marianne Verhaert
 Vooruit Joris Vandenbroucke

B. — Suppléants / Plaatsvervangers:

Michael Freilich, Sigrid Goethals, Yoleen Van Camp, Bert Wollants
 N ., Cécile Cornet, Guillaume Defossé, Eva Platteau
 Malik Ben Achour, André Flahaut, Daniel Senesael, Sophie Thémont
 Steven Creyelman, Nathalie Dewulf, Erik Gilissen
 Christophe Bombled, Florence Reuter
 Jan Briers, Franky Demon
 Gaby Colebunders, Roberto D'Amico
 Jasper Pillen, Tim Vandenput
 Melissa Depraetere, Anja Vanrobaeys

C. — Membre sans voix délibérative / Niet-stemgerechtigd lid:

Les Engagés Josy Arens

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 nummering 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 vertaalde 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 (beigekleurig papier)

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a examiné ce projet de loi au cours de sa réunion du 13 juillet 2022.

Elle a ensuite examiné la proposition de résolution (Benoît Piedboeuf, Jean-Marc Delizée, Olivier Vajda, Jef Van den Bergh, Christian Leysen, Joris Vandenbroucke, Stefaan Van Hecke) demandant à la Cour des comptes la réalisation d'un audit des projets dits DBFM en cours de la Régie des Bâtiments (DOC 2788/001).

Pour le rapport de la discussion de la proposition de résolution, il est renvoyé au document parlementaire DOC 55 2788/003.

I. — PROCÉDURE

Lors de sa réunion du 13 juillet 2022, M. Wouter Raskin a demandé en application de l'article 83.1 du Règlement, de procéder à une deuxième lecture. La commission avait également exprimé le souhait de disposer à cet effet d'une note du Service Affaire juridiques et Documentation parlementaire de la Chambre, spécialement en ce qui concerne l'aspect de l'effet rétroactif que comporte le projet de loi.

Par sa note du 20 juillet 2022, le service précité a conclu, au terme de son analyse, que le projet de loi a l'examen "ne peut pas faire l'objet d'une demande de deuxième lecture". Le président de la commission a présenté l'essence de l'analyse en question lors d'une réunion du 20 septembre 2022.

La note du Service Affaire juridiques et Documentation parlementaire est jointe en annexe du présent rapport.

La commission a voté sur les articles le 13 juillet 2022.

Le vote par appel nominal sur l'ensemble du projet de loi est intervenu le 19 octobre 2022.

La demande de Mme Sophie Rohonyi visant à conditionner le vote sur l'ensemble par l'obtention des avis rendus par l'Inspection des Finances sur les prisons visées par le projet de loi, mais aussi des avis rendus sur le projet d'une nouvelle prison à Mons, a été rejetée par 9 voix et 5 abstentions.

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft dit wetsontwerp besproken tijdens haar vergadering van 13 juli 2022.

Vervolgens is de commissie overgegaan tot de bespreking van het voorstel van resolutie waarbij het Rekenhof wordt verzocht de lopende en zogenaamde DBFM-projecten van de Regie der Gebouwen aan een audit te onderwerpen (DOC 55 2788/001, Benoît Piedboeuf, Jean-Marc Delizée, Olivier Vajda, Jef Van den Bergh, Christian Leysen, Joris Vandenbroucke, Stefaan Van Hecke).

Voor het verslag van de bespreking van het voorstel van resolutie wordt verwezen naar parlementair stuk DOC 55 2788/003.

I. — PROCEDURE

Tijdens de vergadering van 13 juli 2022 heeft de heer Wouter Raskin (N-VA) de commissie met toepassing van artikel 83.1 van het Reglement van de Kamer verzocht over te gaan tot een tweede lezing. De commissie had tevens de wens geuit hiertoe over een nota te kunnen beschikken van de Dienst Juridische Zaken en Parlementaire Documentatie van de Kamer, in het bijzonder met betrekking tot het aspect over de terugwerkende kracht waarmee het wetsontwerp gepaard zou gaan.

In zijn nota van 20 juli 2022 is de voornoemde dienst na onderzoek tot het besluit gekomen dat van dit wetsontwerp "geen tweede lezing in commissie kan worden gevraagd". De commissievoorzitter heeft de essentie van dat onderzoek toegelicht op de vergadering van 20 september 2022.

De nota van de Dienst Juridische Zaken en Parlementaire Documentatie gaat als bijlage bij dit verslag.

Over de artikelen heeft uw commissie gestemd op 13 juli 2022.

De stemming bij naamafroeping over het geheel van het wetsontwerp vond plaats op 19 oktober 2022.

Het verzoek van mevrouw Sophie Rohonyi ertoe strekkende om adviezen van de Inspectie van Financiën te verkrijgen over de gevangenen waarnaar het wetsontwerp verwijst, maar ook over het project inzake de bouw van een nieuwe gevangenis te Bergen, vooraleer over te gaan tot de stemming over het geheel, werd verworpen met 9 stemmen en 5 onthoudingen.

Par courrier électronique du 21 octobre 2022, les services du secrétaire d'État à la Digitalisation, chargé de la Simplification administrative, de la Protection de la vie privée et de la Régie des bâtiments, adjoint au premier ministre, ont transmis au secrétariat de votre commission une copie de l'avis de l'Inspection des Finances relativement à la prison de Mons, avec la demande de le mettre à la disposition des membres de votre commission.

Il y a été donné suite le 23 octobre 2022.

Enfin, comme suite à la demande de M. Wouter Raskin du 13 juillet 2022, le présent rapport a été soumis à l'approbation de votre commission, le 25 octobre 2022 (article 78,6 du Règlement).

II. — EXPOSÉ INTRODUCTIF DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT À LA DIGITALISATION, CHARGÉ DE LA SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE, DE LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE ET DE LA RÉGIE DES BÂTIMENTS, ADJOINT AU PREMIER MINISTRE

M. Mathieu Michel, secrétaire d'État à la Digitalisation, chargé de la Simplification administrative, de la Protection de la vie privée et de la Régie des bâtiments, adjoint au premier ministre, présente le projet de loi et renvoie pour ce faire à l'exposé des motifs (DOC 55 2767/001).

III. — DISCUSSION

A. Questions et observations des membres

M. Wouter Raskin (N-VA) considère que l'octroi de garanties de l'État sous la forme d'un cautionnement, tel que prévu par le projet de loi, n'est pas inhabituel. Le groupe du membre a d'ailleurs déjà eu l'occasion de soutenir des projets semblables pour la construction de prisons à Beveren ou à Anvers.

Il est néanmoins remarquable de constater que la garantie peut sortir ses effets de manière rétroactive, au plus tôt le 1^{er} janvier 2022. Quelle en est la justification? Le procédé est-il légal? Pourquoi le projet de loi n'a-t-il pas été déposé plus tôt? Quel est l'état d'avancement du dossier?

M. Frank Troosters (VB) est favorable au projet de loi et apportera son soutien au moment du vote. Si la

Bij e-mailbericht van 21 oktober 2022 hebben de diensten van de staatssecretaris voor Digitalisering, belast met Administratieve Vereenvoudiging, Privacy en de Regie der Gebouwen, toegevoegd aan de eerste minister, het secretariaat van uw commissie een kopie gezonden van het advies van de Inspectie van Financiën met betrekking tot de gevangenis van Bergen, met het verzoek om het advies ter beschikking te stellen van de leden van uw commissie.

Aan dit verzoek werd gevolg gegeven op 23 oktober 2022.

Op 25 oktober ten slotte werd voorliggend verslag ter goedkeuring aan uw commissie voorgelegd ingevolge het verzoek daartoe van de heer Wouter Raskin, op 13 juli 2022 (artikel 78,6 van het Reglement).

II. — INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE STAATSSECRETARIS VOOR DIGITALISERING, BELAST MET ADMINISTRATIEVE VEREENVOUDIGING, PRIVACY EN MET DE REGIE DER GEBOUWEN, TOEGEVOEGD AAN DE EERSTE MINISTER

De heer Mathieu Michel, staatssecretaris voor Digitalisering, belast met Administratieve Vereenvoudiging, Privacy en de Regie der Gebouwen, toegevoegd aan de eerste minister, licht het wetsontwerp toe en verwijst daartoe naar de memorie van toelichting (DOC 55 2767/001).

III. — BESPREKING

A. Vragen en opmerkingen van de leden

De heer Wouter Raskin (N-VA) is van oordeel dat het verlenen van een staatswaarborg in de vorm van een borgstelling, zoals het wetsontwerp beoogt, niet ongebruikelijk is. Het lid wijst erop dat zijn fractie overigens al de gelegenheid heeft gehad soortgelijke wetgevende initiatieven te steunen voor de bouw van de gevangenis van Beveren of Antwerpen.

Toch is het opmerkelijk dat de waarborg met terugwerkende kracht zou ingaan vanaf ten vroegste 1 januari 2022. Hoe wordt dat gerechtvaardigd? Is die werkwijze wettelijk? Waarom werd het wetsontwerp niet eerder ingediend? Wat is de stand van zaken van dit dossier?

De heer Frank Troosters (VB) staat achter het wetsontwerp en zal het bij de stemming steunen. Terwijl de wet

loi pourra entrer en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*, la garantie de l'État pourra, par contre, sortir ses effets à partir du 1^{er} janvier 2022.

Le secrétaire d'État s'est-il renseigné au sujet de la légalité de l'effet rétroactif des garanties? Quel est l'avis qu'il a éventuellement reçu?

M. Olivier Vajda (Ecolo-Groen) note que le dossier est en cours. Il exprime sa confiance, tant par rapport à l'exécution du contrat que pour le choix des partenaires. Le ministre peut-il néanmoins détailler l'évolution du contrat?

M. Emmanuel Burton (MR) considère que le projet est utile et important, notamment afin de permettre aux personnes condamnées de subir leur peine en prison. Le membre soutient donc l'initiative du ministre.

Mme Maria Vindevoghel (PVDA-PTB) s'oppose au projet de loi. Sans aborder le fondement idéologique de la prison et les questions philosophiques inhérentes, il y a en effet lieu de s'interroger sur la gestion des prisons en Belgique.

Le mécanisme DBFM n'est guère différent du PPP: il s'agit d'une construction mise en place par l'État à la demande du secteur privé qui nourrit des ambitions lucratives. Le projet Diabolo démontre bien combien le contrat de type PPP étrangle l'État. La même chose pourrait se produire dans le cadre des prisons, si l'État s'engage vis-à-vis de grands groupes capitalistes.

Outre le financement, il y a lieu de prendre en considération la sécurité: le 18 juin 2021, une école s'est effondrée à Anvers, faisant 5 morts. Le chantier employait 80 travailleurs, mais il fut impossible de les identifier. Les autorités ont eu recours, là aussi, à une construction DBFM. La logique du marché, qui n'est pas à l'avantage de l'État, pousse à négliger le droit des travailleurs et leur sécurité est méconnue. Cela conduit à des catastrophes.

Du reste, la Cour des comptes a conclu que les projets DBFM sont plus onéreux. Elle a démontré que la prison de Beveren est deux fois plus chère par détenu que la prison de Hasselt, gérée par l'État, en régie propre. La Cour des comptes condamne les recours aux contrats DBFM.

Autrefois, les membres écologistes les critiquaient vertement. L'actuel vice-premier ministre et ministre de la Mobilité s'était, lui aussi, opposé aux garanties

in werking zou treden op de dag van de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*, zou de staatswaarborg daarentegen vanaf 1 januari 2022 ingaan.

Heeft de staatssecretaris informatie ingewonnen over de wettelijkheid van de terugwerkende kracht van de waarborgen? Heeft hij een advies ontvangen en, zo ja, wat stond daarin?

De heer Olivier Vajda (Ecolo-Groen) onthoudt dat het dossier lopende is. Hij geeft aan vertrouwen te hebben in zowel de uitvoering van de overeenkomst als de keuze van de partners. Kan de minister niettemin meer details kwijt over de evolutie van de overeenkomst?

De heer Emmanuel Burton (MR) vindt het wetsontwerp zinvol en belangrijk, meer bepaald om ervoor te zorgen dat veroordeelden hun straf in de gevangenis kunnen uitzitten. Het lid steunt dus het initiatief van de staatssecretaris.

Mevrouw Maria Vindevoghel (PVDA-PTB) is tegen het wetsontwerp gekant. Zonder het nog te hebben over de ideologische grondslag voor de gevangenis en de daaraan verbonden filosofische vraagstukken, moet men zich vragen stellen over het gevangenisbeheer in België.

De DBFM-regeling verschilt nauwelijks van de PPP: het is een constructie die de Staat tot stand brengt op vraag van de privésector, die er lucratieve ambities op nahoudt. Het Diabolo-project is een goed voorbeeld van hoe de Staat door een PPP-overeenkomst wordt gewurgd. Eenzelfde scenario zou zich kunnen voordoen inzake de gevangenis indien de Staat in zee gaat met grote kapitalistische groepen.

Het gaat niet alleen over de financiering, maar ook over de veiligheid: op 18 juni 2021 is in Antwerpen een school ingestort, met vijf doden tot gevolg. Op de werf waren tachtig arbeiders aan de slag, maar het was onmogelijk hun identiteit vast te stellen. Ook daar had de overheid gebruik gemaakt van een DBFM-constructie. De marktlogica, die niet in het voordeel is van de Staat, zet ertoe aan de rechten en de veiligheid van de werknemers te veronachtzamen, wat tot rampen leidt.

Het Rekenhof is trouwens tot de conclusie gekomen dat de DBFM-projecten duurder zijn. Het Hof heeft aangetoond dat de gevangenis van Beveren per gedetineerde tweemaal duurder is dan de door de Staat in eigen beheer geëxploiteerde gevangenis van Hasselt. Het Rekenhof laakt het beroep op de DBFM-contracten.

Destijds waren de leden van de groene fractie er zelfs bijzonder scherp voor. Ook de huidige vice-eersteminister en minister van Mobiliteit had zich verzet tegen de

de l'État pour la construction de la prison d'Anvers: "Particulièrement onéreux pour l'État, ce mécanisme permet, il est vrai, de ne pas faire croître la dette tout en procédant à des investissements. Le partenaire privé qui finance temporairement le projet en tire profit notamment grâce à un taux d'intérêt avantageux. Le recours systématique à de telles formules DBFM n'est toutefois pas indiqué dans le cadre d'une gestion vertueuse des finances publiques à long terme." (DOC 54 3288/002, pp. 3 et 4). D'autres membres écologistes ont plaidé dans la presse que l'État doit reprendre le contrôle. Ainsi, M. Van Hecke avait déclaré que l'on veut plus pour moins d'argent, mais l'on obtient l'inverse. (cf. Rekenhof is vernietigend: "Privé gevangenis laten bouwen is véél duurder", *Het Nieuwsblad*, 16 février 2019, https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20190215_04179157).

M. Khalil Aouasti (PS) déclare que son groupe soutient le projet qui consiste avant tout à donner une garantie financière.

Il insiste sur l'importance, toutefois, d'offrir de meilleures conditions de détention à la population carcérale et d'assurer de meilleures conditions de travail au personnel des prisons.

Le membre se dit heureux que la Régie des Bâtiments reprend la main et espère une plus grande implication des pouvoirs publics. La Cour des comptes sera invitée à réaliser un audit, mais au vu de la situation dans les prisons, parfois mêmes insalubres à Bruxelles, le gouvernement doit entreprendre quelque chose.

M. Servais Verherstraeten (cd&v) rappelle que des choix politiques ont été faits. Il est assez logique que les pouvoirs publics offrent des garanties suffisantes, lorsqu'ils s'adressent au secteur privé pour l'exécution de ses plans. Il importe certainement de respecter le droit du travail, mais le type de financement n'est pas un facteur déterminant.

Le contrat DBFM est plus onéreux, mais le contenu du contrat est différent, aussi. D'où, précisément, l'intérêt de demander un audit à la Cour des comptes.

Le groupe cd&v soutiendra le projet de loi offrant des garanties de l'État ainsi que la proposition visant à charger la Cour des comptes de réaliser un audit.

Staatswaarborgen om de gevangenis van Antwerpen te bouwen: "Dit mechanisme is bijzonder duur voor de Staat maar laat wel toe om de schuld niet te laten oplopen en tegelijkertijd investeringen uit te voeren. De private partner die de investering voorlopig financiert, plukt de vruchten onder meer via een aantrekkelijke rente. In het kader van een deugdzaam beheer van de publieke financiën op lange termijn is het systematische gebruik van dergelijke DBFM-formules niet de aangewezen optie." (DOC 54 3288/002, blz. 3 en 4). Andere leden van de groene fractie hebben in de media te kennen gegeven dat de Staat de zaken weer in handen moet nemen. Zo heeft de heer Van Hecke verklaard dat men meer wil voor minder geld, maar net het tegenovergestelde bereikt. (cf. Rekenhof is vernietigend: "Privé gevangenis laten bouwen is véél duurder", *Het Nieuwsblad*, 16 februari 2019, te raadplegen op: https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20190215_04179157).

De heer Khalil Aouasti (PS) deelt mee dat zijn fractie het wetsontwerp steunt, daar het in de eerste plaats beoogt een financiële waarborg te verlenen.

Hij beklemtoont echter dat de detentieomstandigheden van de gevangenispopulatie en ook de arbeidsomstandigheden van het gevangenispersoneel moeten verbeteren.

Het lid is ermee ingenomen dat de Regie der Gebouwen het roer opnieuw in handen neemt en hij hoopt op meer betrokkenheid van de overheid. Het Rekenhof zal worden verzocht om een audit uit te voeren, maar gezien de situatie in de gevangenissen, met in Brussel soms zelfs onhygiënische toestanden, moet de regering iets ondernemen.

De heer Servais Verherstraeten (cd&v) wijst erop dat politieke keuzes werden gemaakt. Het is vrij logisch dat de overheid voldoende waarborgen biedt wanneer zij zich tot de privésector richt voor de uitvoering van haar plannen. De inachtneming van het arbeidsrecht is uiteraard belangrijk, maar het type financiering is daarbij geen bepalende factor.

Het DBFM-contract is duurder, maar het contract is inhoudelijk ook anders. Vandaar juist het belang om het Rekenhof om een audit te verzoeken.

De cd&v-fractie zal het wetsontwerp met betrekking tot het verlenen van een Staatswaarborg en het voorstel van resolutie waarbij het Rekenhof wordt verzocht de lopende en zogenaamde DBFM-projecten van de Regie der Gebouwen aan een audit te onderwerpen, steunen.

Le secrétaire d'État peut-il cependant apporter quelques précisions sur la construction des prisons de Vresse-sur-Semois et Bourg-Léopold en termes d'échéance?

M. Jean-Marc Delizée, président, ajoute que le projet de loi entend assurer la continuité d'une législature à l'autre, alors que le projet de résolution se tourne vers l'avenir, afin de déterminer la voie à suivre.

B. Réponses du secrétaire d'État

Projets en cours

Il est important d'avancer, dans le respect, notamment, de la législation sur le travail.

Retroactivité

La rétroactivité est un choix technique qui s'explique par l'attribution du marché qui devait avoir lieu en 2022. L'Inspection des Finances n'a pas émis de commentaires.

État de la situation

Trois candidats sont en lice pour obtenir le marché, qui devrait être attribué dans l'année 2022 en cours.

La mise à disposition est prévue pour 2027.

Audit de la Cour des comptes

L'audit de la Cour des comptes permettra de tirer les enseignements utiles.

IV. — VOTES

Articles 1 à 4

Ces articles ne donnent lieu à aucune observation.

Ils sont successivement adoptés à l'unanimité.

*
* *

L'ensemble du projet de loi est adopté à la suite d'un vote par appel nominal, par 15 voix contre une.

Kan de staatssecretaris echter meer toelichting verstrekken over de bouw van de gevangenissen van Vresse-sur-Semois en van Leopoldsburg?

De heer Jean-Marc Delizée, voorzitter, voegt eraan toe dat het wetsontwerp bedoeld is om de continuïteit te waarborgen tussen de zittingsperiodes, terwijl het voorstel van resolutie gericht is op de toekomst, teneinde de te volgen weg te bepalen.

B. Antwoorden van de staatssecretaris

Lopende projecten

Het is belangrijk dat voortgang wordt geboekt, en dat daarbij met name de arbeidswetgeving wordt nageleefd.

Terugwerkende kracht

De terugwerkende kracht is een technische keuze die wordt verklaard door de gunning van de opdracht die in 2022 zou moeten plaatsvinden. De Inspectie van Financiën heeft geen opmerkingen gemaakt.

Stand van zaken

Drie kandidaten komen in aanmerking voor de opdracht, die nog dit jaar (2022) zou moeten worden gegund.

Tegen 2027 zouden de inrichtingen beschikbaar moeten zijn.

Audit van het Rekenhof

Uit de audit van het Rekenhof zullen nuttige lessen kunnen worden getrokken.

IV. — STEMMINGEN

Artikelen 1 tot 4

Over deze artikelen worden geen opmerkingen gemaakt.

De artikelen 1 tot 4 worden achtereenvolgens eenparig aangenomen.

*
* *

Het geheel van het wetsontwerp wordt na naamafrøeping aangenomen met 15 stemmen tegen één.

Le résultat du vote nominatif est le suivant:

Ont voté pour:

N-VA: Frieda Gijbels, Wouter Raskin, Tomas Roggeman;

Ecolo-Groen: Kim Buyst, Nicolas Parent;

PS: Jean-Marc Delizée, Chanelle Bonaventure, Laurence Zanchetta;

VB: Pieter Spiegeleer, Frank Troosters;

MR: Emmanuel Burton, Christophe Bombled;

cd&v: Jan Briers;

Open Vld: Marianne Verhaert;

Vooruit Joris Vandenbroucke:

A voté contre:

PVDA-PTB: Maria Vindevoghel.

*

* *

Le présent rapport est approuvé à l'unanimité des 14 membres présents par un vote organisé le 25 octobre 2022.

La rapporteure,

Le président,

Marianne VERHAERT

Jean-Marc DELIZÉE

Articles nécessitant une mesure d'exécution (article 78.2, alinéa 4, du Règlement) :

– art. 2

Het resultaat van de stemming is als volgt:

Hebben voorgestemd:

N-VA: Frieda Gijbels, Wouter Raskin, Tomas Roggeman;

Ecolo-Groen: Kim Buyst, Nicolas Parent;

PS: Jean-Marc Delizée, Chanelle Bonaventure, Laurence Zanchetta;

VB: Pieter De Spiegeleer, Frank Troosters;

MR: Emmanuel Burton, Christophe Bombled;

cd&v: Jan Briers;

Open Vld: Marianne Verhaert;

Vooruit Joris Vandenbroucke:

Heeft tegengestemd:

PVDA-PTB: Maria Vindevoghel.

*

* *

Dit verslag werd eenparig goedgekeurd door de 14 aanwezige leden naar aanleiding van een stemming op 25 oktober 2022.

De rapportrice,

De voorzitter,

Marianne VERHAERT

Jean-Marc DELIZÉE

Artikelen die een uitvoeringsmaatregel vergen (art. 78.2, vierde lid, van het Reglement):

– art. 2

V. ANNEXES

V. BIJLAGEN



dienst Juridische Zaken en Parlementaire Documentatie
service Affaires juridiques et Documentation parlementaire
afdeling Juridische Zaken – division Affaires juridiques

**NOTE À L'ATTENTION DE LA COMMISSION DE LA MOBILITÉ, DES ENTREPRISES PUBLIQUES
ET DES INSTITUTIONS FÉDÉRALES**

Numéro d'ordre: SJD/2022/0206

Date: 20/07/2022

Mots clés:

PROC – Autres – Légistique – Notes de légistique de la Chambre (296.1)

PROC – Autres – Autres – Autres – Autres – Lois formelles (299.994)

Concerne: Deuxième lecture du projet de loi DOC 55-2767.

1. La commission de la Mobilité, des Entreprises publiques et des Institutions fédérales a décidé, le 13 juillet 2022, de procéder à une deuxième lecture du projet de loi n° 55-2767 'relatif à l'octroi de la garantie de l'État sous la forme d'un cautionnement, dans le contexte d'un contrat DBFM, pour la construction de deux nouveaux établissements pénitentiaires, respectivement à Bourg-Léopold et Vresse-sur-Semois'.
2. Il convient de considérer le projet de loi n° 55-2767 comme une loi formelle ne contenant pas de dispositions normatives. En effet, il ne crée pas de nouvelles règles de droit et ne règle pas une situation juridique impersonnelle et abstraite applicable à un nombre indéterminé de cas, mais se limite à octroyer une garantie de l'État et à habiliter le Roi à déterminer les conditions spécifiques dans le cadre de deux projets bien définis en exécution de deux marchés publics spécifiquement désignés.

Il ressort de la jurisprudence de la section de législation du Conseil d'État que les textes dépourvus de portée normative, comme le projet précité, même s'ils ne sont pas explicitement mentionnés parmi les exceptions énumérées à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, ne sont pas soumis à l'obligation de consultation de sa section de législation¹. Dans un avis récent, la section de législation du Conseil d'État a formulé l'observation plus générale suivante à ce sujet: "*L'énumération, à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, des projets exclus de l'obligation de consultation illustre simplement le principe selon lequel les textes dépourvus de portée normative générale ne doivent pas être soumis pour avis à la section de législation.*"²

La division Affaires juridiques constate d'ailleurs à cet égard que le projet de loi n° 55-2767 n'a pas été soumis pour avis au Conseil d'État.

¹ Voir notamment les avis suivants: avis du Conseil d'État n° 46.305/3 du 15 avril 2009 sur un avant-projet de loi 'autorisant le Centre d'Études de l'Énergie nucléaire à contracter, sous la garantie de l'État, des emprunts à concurrence d'un montant de 9,621 millions d'euros, destinés au financement d'un certain nombre d'investissements'; avis du Conseil d'État n° 46.304/3 du 15 avril 2009 sur un avant-projet de loi 'autorisant l'Institut national des Radioéléments à contracter, sous la garantie de l'État, des emprunts à concurrence d'un montant de 9,621 millions d'euros, destinés au financement d'un certain nombre d'investissements'; avis du Conseil d'État n° 47.571/3 du 15 décembre 2009 sur un projet d'arrêté du Gouvernement flamand 'relatif aux modalités d'exécution de la garantie du capital d'emprunt dans le cadre du projet DBFM Brabo 1'; avis du Conseil d'État n° 55.194/4 du 24 février 2014 sur un projet d'arrêté qui est devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 mars 2014 'relatif à l'octroi de la garantie de la Région à la Société régionale wallonne du Transport dans le cadre du projet DBFM relatif à la première ligne du Tram de Liège'.

² Voir l'avis du Conseil d'État n° 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 "relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique" (Doc. parl. Chambre 2020-2021, DOC 55 1951/001, p. 103-104), dans lequel la section de législation renvoie à sa jurisprudence et doctrine.

3. Il s'ensuit qu'une deuxième lecture en commission du projet de loi n° 55-2767 n'est pas permise en vertu de l'article 83, n° 2, du Règlement de la Chambre, qui renvoie à l'énumération figurant à l'article 82, n° 1, alinéa 4, du Règlement de la Chambre. En ce qui concerne les textes qui ne peuvent pas faire l'objet d'une deuxième lecture, cette énumération reproduit littéralement, dans une large mesure, les catégories d'exceptions figurant à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État (moyennant l'ajout des projets de loi portant assentiment à un traité et des propositions de naturalisation). Cette énumération illustre, à cet égard, le principe selon lequel les textes dépourvus de portée normative générale ne peuvent pas faire l'objet d'une deuxième lecture en commission³, ce qui est logique au regard de l'objectif de la deuxième lecture tel que précisé lors de la révision de l'article 76 de la Constitution: "*L'objectif de la seconde lecture doit être entièrement consacré à l'amélioration de la qualité de la législation.*"⁴
4. **Conclusion:** Le projet de loi n° 55-2767 ne peut pas faire l'objet d'une demande de deuxième lecture en commission.

³ Pour un autre exemple de texte de loi dépourvu de portée normative générale qui n'a pas pu faire l'objet d'une demande de deuxième lecture en commission, voir la note SJD/2021/0345 annexée au rapport de commission DOC 55-2295/002.

⁴ *Doc. parl.* Sénat 2011-2012, n° 5-1738/1, p. 2.



dienst Juridische Zaken en Parlementaire Documentatie
service Affaires juridiques et Documentation parlementaire
afdeling Juridische Zaken – division Affaires juridiques

NOTA TER ATTENTIE VAN DE COMMISSIE VOOR MOBILITEIT, OVERHEIDSBEDRIJVEN EN FEDERALE INSTELLINGEN

Volgnummer: SJD/2022/0206

Datum: 20/07/2022

Trefwoorden:

PROC – Andere – Wetgevingstechniek – Wetgevingstechnische nota's van de Kamer (296.1)

PROC – Andere – Andere – Andere – Andere – Formele wetten (299.994)

Betreft: Tweede lezing over het wetsontwerp DOC 55-2767.

1. De commissie voor Mobiliteit, Overheidsbedrijven en Federale Instellingen besloot op 13 juli 2022 over te gaan tot een tweede lezing van het wetsontwerp nr. 55-2767 'met betrekking tot het verlenen van een Staatswaarborg onder de vorm van een borgstelling, in de context van een DBFM overeenkomst, voor de bouw van twee nieuwe penitentiaire inrichtingen, respectievelijk te Leopoldsborg en Vresse-sur-Semois'.
2. Het wetsontwerp nr. 55-2767 dient beschouwd te worden als een formele wet die geen normatieve bepalingen bevat. Het stelt immers geen nieuwe rechtsregels vast of regelt geen onpersoonlijke en abstracte rechtstoestand die voor een onbepaald aantal gevallen kan gelden, maar beperkt zich ertoe een staatswaarborg te verlenen en de Koning te machtigen de nadere voorwaarden ervan te bepalen in het kader van twee welomschreven projecten ter uitvoering van twee specifiek aangewezen overheidsopdrachten.

Uit de adviespraktijk van de Raad van State, afdeling Wetgeving, blijkt dat teksten die een dergelijke normatieve draagwijdte ontberen, ook al worden zij niet uitdrukkelijk vermeld bij de uitzonderingen opgesomd in artikel 3, § 1, eerste lid, van de RvSt-wet, niet onderworpen zijn aan de verplichting om een advies te vragen aan de afdeling Wetgeving.¹ In een recent advies stelde de afdeling Wetgeving hierover meer algemeen: "*De in artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State voorkomende opsomming van ontwerpen die van het raadplegingsvereiste worden uitgesloten, vormt slechts een illustratie van het beginsel dat teksten zonder een eigenlijk algemeen normatieve draagwijdte niet om advies aan de afdeling Wetgeving behoeven te worden voorgelegd.*"²

¹ Zie bijvoorbeeld advies Raad van State nr. 46.305/3 van 15 april 2009 over een voorontwerp van wet 'waarbij het Studiecencentrum voor Kernenergie ertoe gemachtigd wordt, onder waarborg van de Staat, leningen aan te gaan ten belope van een som van 9,621 miljoen euro, bestemd voor de financiering van een aantal investeringen'; advies Raad van State nr. 46.304/3 van 15 april 2009 over een voorontwerp van wet 'waarbij het Nationaal Instituut voor Radioelementen ertoe gemachtigd wordt, onder waarborg van de Staat, leningen aan te gaan ten belope van een som van 9,621 miljoen euro, bestemd voor de financiering van een aantal investeringen'; advies Raad van State nr. 47.571/3 van 15 december 2009 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering 'betreffende de uitvoeringsmodaliteiten van de vreemd vermogensgarantie in het kader van het DBFM-project Brabo 1'; advies Raad van State nr. 55.194/4 van 24 februari 2014 over een ontwerp van besluit dat geleid heeft tot het besluit van de Waalse Regering van 13 maart 2014 'betreffende de toekenning van de waarborg van het Gewest aan de " Société régionale wallonne du Transport " in het kader van het DBFM-project in verband met de eerste tramlijn van Luik'.

² Advies Raad van State nr. 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp van wet dat geleid heeft tot de wet van 14 augustus 2021 'betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie', *Parl.St.* Kamer 2020-2021, DOC 55 1951/001, p. 103-104, met verwijzing naar haar adviespraktijk en rechtsleer.

In dat verband stelt de afdeling Juridische Zaken trouwens vast dat het wetsontwerp nr. 55-2767 niet voor advies voorgelegd werd aan de Raad van State.

3. Hieruit volgt dat een tweede lezing in commissie over het wetsontwerp nr. 55-2767 niet mogelijk is op grond van artikel 83, nr. 2, van het Kamerreglement, dat verwijst naar de opsomming in artikel 82, nr. 1, vierde lid, van het Kamerreglement. Die opsomming is wat de teksten betreft die niet het voorwerp kunnen uitmaken van een tweede lezing grotendeels de woordelijke overname van de categorieën van uitzonderingen die worden opgesomd in artikel 3, § 1, eerste lid, van de RvSt-wet (met toevoeging van de wetsontwerpen houdende instemming met een verdrag en de voorstellen van naturalisatie) en is in dit verband een illustratie van het beginsel dat over teksten zonder een eigenlijk algemeen normatieve draagwijdte geen tweede lezing in commissie mogelijk is.³ Dat is logisch gezien het doel van de tweede lezing, zoals het werd toegelicht bij de herziening van artikel 76 van de Grondwet: "*Het doel van de tweede lezing moet integraal gericht zijn op het verbeteren van de kwaliteit van de wetgeving.*"⁴
4. **Besluit:** Over het wetsontwerp nr. 55-2767 kan in commissie geen tweede lezing worden gevraagd.

³ Voor een ander voorbeeld van een wettekst zonder normatieve draagwijdte waarover geen tweede lezing kon worden gevraagd in commissie: zie nota SJD/2021/0345, gehecht aan het commissieverslag DOC 55-2295/002.

⁴ *Parl.St.* Senaat 2011-2012, nr. 5-1738/1, p. 2.