



# Opérationnaliser les PPP en matière de logement



Union des Villes  
et Communes  
de Wallonie asbl



Webinaire - 30 novembre 2022

# Nos invités

**Christophe Collignon**  
Ministre des Pouvoirs locaux,  
du Logement et de la Ville

**Michel Deffet**  
Directeur-gérant  
Foyer de Fléron

**Benoit Wanzoul**  
Directeur général  
SWL

**Michael Vandenkerkhove**  
Expert-dirigeant

**Raphael Schneider**  
Conseiller juridique  
CIF



**Véronique Vanden Acker**  
Avocate - VEGA

**Pierre-Alain Franck**  
Administrateur  
UPSI

**Joël Polus**  
Directeur Prospection et développement  
Thomas & Piron



# Menu de la séance

01

Le partenariat public-privé :  
conception et mise en œuvre

02

L'accompagnement des PPP en Wallonie :  
retour d'expérience de la Cellule d'information financière

03

Les PPP en pratique : retour d'expérience

04

PPP et logement : enjeux et perspectives  
*Table ronde*



01

02

03

04

# Le partenariat public-privé

## Conception et mise en œuvre

Véronique Vanden Acker  
Avocate - VEGA



# Le PPP – définition



# La notion de « PPP »

- En Belgique, la notion recouvre, suivant la doctrine (les juristes), « toute forme d'arrangement de nature contractuelle ou associative (structurelle) entre un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs publics et un ou plusieurs opérateurs privés »
- Le Code wallon de l'habitation durable (CWHD) le confirme en son art. 78 Bis : « *A fin de mettre en œuvre le droit au logement, un pouvoir local, la SWL, un SLSP, la FFW, peuvent agir en partenariat avec une autre personne morale et obtenir une aide de la Région sous la forme d'une subvention* » ; si la subvention requiert « une convention de partenariat », elle n'a jamais été autrement définie que par les 6 « modalités » prévues à l'art. 2 de l'AGW du 19 juin 2008 qui « mélangent » entre objet de la convention et qualification « juridique » de la convention
- Le ministre Collignon le confirmait aussi récemment en répondant à une question parlementaire en indiquant que le Plan de relance prévoyait deux programmes « visant le PPP » :
  - l'un basé sur un mécanisme d'appel public à partenaires en vue de l'acquisition d'ensemble de logements neuf « clef sur porte » ou en cours de construction pour éviter des investissements publics et palier le manque de réserves foncières publiques
  - l'autre vise « l'urbanisation ou la réurbanisation de terrains publics par le biais de partenariats public-privé qui présente plusieurs avantages par rapport à une procédure de marché public classique »
    - Le partenaire privé ne doit pas acquérir de foncier ; le pouvoir public urbanise à moindres frais
    - Une seule procédure pour la conception, construction, financement et commercialisation et donc un gain de temps et d'argent
    - Mécanisme basé sur le partage des risques, des connaissances et des compétences
    - Le risque de commercialisation est pris par le partenaire privé qui peut se voir imposer des contraintes quant au prix de vente/location



# Qualification du PPP

- Pour un juriste, le « PPP » se qualifie sur la base des instruments « régulés » qu'il met en œuvre :
  - Un marché public « simple » ou « complexe » c'est-à-dire qui met à charge de l'opérateur privé l'obligation de concevoir et/ou réaliser des travaux et/ou de gérer/exploiter un service répondant aux spécifications définies par le pouvoir public ; il peut inclure le financement si l'opérateur n'est rémunéré qu'au terme de la construction et/ou par des revenus de l'exploitation « garantis » et/ou une redevance payée par le pouvoir public pendant la durée d'amortissement du bien
  - Une concession de travaux ou de services, qui met à charge de l'opération privée l'obligation de soit faire réaliser un ouvrage répondant aux spécifications définies par le pouvoir public et de l'exploiter, soit d'exploiter un ouvrage, un service, l'opérateur étant rémunéré par l'exploitation de l'ouvrage/service ; elle implique d'office le financement par l'opérateur privé qui doit prendre en charge les risques d'exploitation
  - Une vente de biens immobiliers publics, avec condition d'affectation
  - Une mise à disposition de biens immobiliers publics (octroi de droits réels ou personnel de longue durée) avec condition d'affectation ; elle permet de construire et/ou d'exploiter un ouvrage, de réaliser une opération de promotion de logement
  - La création d'un opérateur économique, c'est-à-dire une société mixte qui se « contente » d'offrir des biens et services sur le marché
- Pour qualifier l'opération, il faut en dégager son objet « réel », et, en cas d'opérations mixtes, voir leur caractère séparable et principal/accessoire : quels engagements et obligations ? Quels flux financiers ? Quels droits concédés ?
  - À ce titre, le partenariat ne se définit pas par la constitution d'une société « mixte » : il faut voir quel est son objet social, la contribution de chaque « partenaire », les obligations et engagements de chacun, les droits consentis sur les ressources /biens publics, etc.
  - La constitution d'une société mixte « rajoute » une difficulté à l'opération et oblige à poser en amont bien plus de questions pour déterminer les avantages et inconvénients de l'opération (quel sera le statut de la société au regard de la réglementation des marchés publics et du CDLD, notamment)



# Le PPP – conception





# Principes

- Le pouvoir adjudicateur conçoit son opération sur la base de ses contraintes et ses objectifs de nature financière, opérationnelle, patrimoniale, temporelle, etc.
- Le juriste peut alors définir l'instrument juridique à mettre en œuvre ou proposer plusieurs instruments pour rencontrer « au mieux » ces objectifs en identifiant ses avantages et inconvénients quant à aux règles encadrant le choix du partenaire privé, le contrat à conclure et, le cas échéant, le statut, l'organisation de la société mixte et ses relations avec ses actionnaires (public/privé) et les tiers
- En principe, le choix du partenaire privé se fera toujours au terme d'une mise en concurrence précédée de publicité ; la qualification juridique « correcte » de l'opération permettra de définir les règles encadrant cette publicité/mise en concurrence, voire la nécessité d'en faire plusieurs répondant à des règles différentes :
  - Si l'opération est un marché public => application de la réglementation des marchés publics
  - Si l'opération est une concession de services et travaux => application de la réglementation des concessions
  - Si l'opération est une vente de biens immobiliers publics => application des principes et règles du droit administratif (égalité de traitement, motivation formelle, WBFIN) **ET** des règles du Traité en matière d'aides d'État si opération peut affecter les échanges au niveau européen
  - Si l'opération est une mise à disposition de biens immobiliers publics => application des principes et règles du droit administratif **ET**, si l'opération présente un intérêt transfrontalier, des règles du Traité en matière de prestation de services/Liberté d'établissement (principe de transparence et donc publicité obligatoire)
  - Si l'opération vise l'acquisition (ou prise en location) d'un terrain ou d'un bâtiment « existant » => application des principes et règles de droit administratif (égalité de traitement, motivation formelle) **ET**, si l'opération présente un intérêt transfrontalier, des règles du Traité en matière de prestation de services (transparence et donc publicité obligatoire)



# Le PPP – mise en œuvre



# Les risques liés à une erreur de qualification du « PPP »

- Les difficultés de qualification de l'opération et par-là de détermination des règles applicables au choix du partenaire privé :
  - Qu'est-ce qui distingue le marché/la concession de services/travaux d'une simple opération immobilière consistant à octroyer des droits réels sur un bien ou un terrain public ? L'obligation de construire et/ou d'exploiter pouvant être forcée en justice
  - À partir de quand un bâtiment (acheté ou loué par un pouvoir public) est-il « existant » ? Absence d'influence déterminante sur la conception architecturale et d'aménagement dont l'ampleur ou les spécificités dépassent ce qu'un bailleur privé requiert habituellement (permis déjà obtenu ou demandé)
  - S'agit-il d'un marché (concession) de travaux ou de services ? La promotion immobilière (logement) est un service aux termes de la nomenclature CPV
  - Qu'est-ce qui distingue le marché public de la concession de services/travaux ? Le transfert de risque d'exploitation
  - La vente d'un bien (immobilier) public ne répond pas aux mêmes règles, au niveau européen, que l'octroi de droits réels ou personnels sur des biens immobiliers publics
- Une violation des règles ou principes d'ordre public (transparence et égalité de traitement) et/ou des règles en matière d'aides d'État peut-elle justifier une annulation du contrat conclu et, en référé judiciaire ou administratif, des mesures provisoires qui empêchent sa réalisation pour permettre cette « réparation en nature » ?



# Les risques liés à la constitution d'une société « mixte »

- La société mixte n'est pas, dans la majorité des cas, un objectif en soi, mais un moyen de réaliser le projet
- Elle ne détermine pas la qualification juridique de l'opération
  - Elle peut être en réalité un marché public ou une concession de services/travaux
  - Elle peut accessoirement inclure un marché public parfaitement « détachable » de l'opération principale
  - Elle peut inclure l'octroi de droits réels sur des biens publics
- Elle complexifie (souvent inutilement) l'opération et peut inclure des contraintes additionnelles
  - Société à participation publique locale significative
  - Pouvoir adjudicateur
  - Pas de relation « in house »
  - Conflits d'intérêts

# Conclusions



- Le « PPP » n'a pas de sens, juridiquement parlant, ni en droit belge ni en droit européen
- Il se conçoit, en Belgique, sur le plan « économique ou opérationnel », comme une intervention d'un opérateur privé dans un projet public
- Il se matérialise par des contrats « nommés » ou « régulés » en droit privé ou en droit public
- Ceux-ci déterminent les contraintes applicables au choix du partenaire privé et au contenu du contrat
- Sortir du champ d'application de la réglementation des marchés publics ou des concessions de travaux/services ne permet pas d'éviter la publicité et la mise en concurrence, mais expose à une « insécurité juridique » sur celles-ci
- Une erreur dans la qualification *peut* mener à des « gels » de l'opération pour une réparation en nature (nullité du contrat)
- Les règles du Traité en matière d'aides d'État interfèrent à des niveaux différents et génèrent des risques différents



01

02

03

04

# L'accompagnement des PPP en Wallonie

## Retour d'expérience de la Cellule d'informations financières

Michaël Vandenberghe  
Expert-dirigeant

Raphaël Schneider  
Conseiller juridique  
CIF



# Plan de la présentation

- La CIF et les PPP
- Les PPP en Wallonie
- Les PPP dans le domaine du logement
- Les conditions aux PPP
- Les limites actuelles au développement des PPP
- Vers un développement des PPP ?





# La CIF et les PPP

- La CIF est une Cellule du Gouvernement wallon (intervient également pour la FWB) qui est notamment l'unité PPP de la Région et de la Communauté :
  - Formule des avis préalables à l'adoption des projets de PPP à l'échelle régionale et communautaire et plus largement est associée à la conception de ces partenariats
  - Représente la Région et la Communauté dans différentes instances européennes ou internationales spécialisées en infrastructures et PPP (Epec à la BEI ; OCDE ; UNECE)

# La CIF et les PPP des pouvoirs locaux

- La CIF peut intervenir au profit des pouvoirs locaux à leur demande en vertu de la circulaire Furlan du 24 décembre 2010
  - Elle peut être consultée par un pouvoir local afin de l'accompagner dans la mise en œuvre de projets de partenariats public-privé préalablement au lancement du marché public
  - Suppose de solliciter le SPW/IAS qui transmet au Cabinet du ministre des PL qui transmet au Cabinet du ministre du Budget qui transmet à la CIF qui dispose de 30 jours pour formuler son avis
  - Concrètement :
    - La CIF peut être saisie de manière informelle (si nécessaire, le canal de saisine peut être suivi en parallèle)
    - La CIF peut
      - éclairer le PL sur une question ponctuelle
      - formuler un avis sur un projet avant son lancement
      - participer directement à l'élaboration de tout ou partie des documents contractuels
    - La CIF ne se substitue ni aux conseils juridiques et financiers du PL ni à la tutelle

# La notion de PPP en Wallonie

- Aucune définition juridique des PPP en Wallonie, en Belgique ou en Europe
- Quelques catégories de contrats connus relevant des PPP :
  - Concession de travaux et services publics : ex. concession pour des logements étudiants par l'ULg ; certains équipements sportifs ; la station d'épuration de Bruxelles-Nord...
  - DBFM (Design, Build, Finance, Maintain) : contrats complexes employés pour des investissements importants (tram de Liège, éclairage du réseau structurant par la Sofico, projets pour des écoles par la FWB)
  - DB, DBM, DBF (marchés de promotion de travaux) : formules de marchés publics intégrés
  - Montages immobiliers permettant des opérations mixtes (logements privés et publics ; logements et équipements collectifs ou immobilier de bureau)
    - Foncier public (communal)
    - Sert d'assiette à un projet par un opérateur privé
    - Qui réalise des logements publics ou équipements collectifs ainsi que des logements privés (qu'il commercialise directement en général)



# Les PPP dans le domaine du logement (1/3)

- Concession :
  - Ex. des logements étudiants concédés par l'ULg
- DBFM :
  - Pas de précédent belge, a été pratiqué ailleurs en Europe (Irlande, programme de réalisation de 1 500 logements sociaux)
- Projets de logements mixtes fondés sur les droits immobiliers
  - Ex à Flobecq : 44 logements acquisitifs dont 1/3 pour des ménages en situation de précarité ou à revenus modestes à partir d'un terrain de la SWL sur lequel elle a renoncé à son droit d'accèsion
    - SWL a défini le nombre minimal de logements, les objectifs de mixité sociale, les contraintes techniques et énergétiques
  - Mécanismes immobiliers comprennent les éléments suivants :
    - Cession d'un droit de superficie par le partenaire public
    - Réalisation de l'opération (et aménagements associés) par le partenaire privé qui valorise l'opération en réalisant également des logements libres
    - Concernant le financement :
      - Financement direct de la partie de logements sociaux par le partenaire public
      - Conclusion d'un bail emphytéotique avec le partenaire public pour la partie de logements sociaux, le canon rémunère le préfinancement privé de l'opération



# Les PPP dans le domaine du logement (2/3)

- Projet de logements mixtes avec constitution d'une société d'économie mixte :
  - Ex l'Île aux oiseaux à Mons : 339 logements dont 98 logements sociaux acquisitifs, 89 logements sociaux locatifs, 152 logements privés, une crèche, un commerce. 319 logements à haute performance énergétique, 20 passifs
    - Recours à une SEM (entre partenaires privés et une SLSP agréée comme une SLSP) :
      - La SLSP a mis son foncier à disposition et le financement des logements sociaux, elle gère les logements sociaux
      - Le partenaire privé a conçu et construit les logements, commercialise les logements libres
      - À l'issue de l'opération, les logements sociaux réintègrent le patrimoine de la SLSP et la SEM est dissoute
  - Le recours à des sociétés d'économie doit être envisagé avec attention
    - Employé dans d'autres secteurs (revitalisation de friches, par ex. ancien site BASF à Feluy)
    - « Tenté » par la SWL avec Domovoi et SMDI



# Les PPP dans le domaine du logement (3/3)

## Dispositif particulier de subsides pour les PPP dans le domaine du logement

- Art 78 bis du Code wallon de l'habitat durable :
  - *Afin de mettre en œuvre le droit au logement, un pouvoir local, une régie autonome, une société de logement de service public, le Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie, la Société wallonne du Logement ou un organisme à finalité sociale agréé peuvent agir en partenariat, avec une autre personne morale, et obtenir une aide de la Région sous forme de subvention.*
  - *Opération de partenariat = conception ou exécution, financement et vente ou location de logements ; achat sur plan de logements sociaux ou moyens ; cession de droit réel de terrains, moyennant une contrepartie en logements sociaux ou moyens; création d'une SEM...*
  - *Objet de la subvention : études préalables nécessaires à la réalisation du partenariat ; prise de participation dans la SEM ; viabilisation du site...*
  - *Montant maximum de la subvention = 100 000 €*
- Ce mécanisme est-il encore employé ? La cellule partenariale qui formule un avis (CIF en est membre) ne s'est pas réunie depuis longtemps...



# Les conditions à des PPP réussis

- Définition préalable des objectifs :
  - Valorisation du patrimoine public
  - Quelles exigences publiques dans l'opération ?
  - Intégration dans une opération urbanistique plus large
- Établissement préalable de l'ingénierie juridico-financière :
  - Réduire les incertitudes en amont
  - Identifier et attribuer les risques
- Maîtriser l'environnement :
  - Les subsides
  - Les permis
  - Les aménagements accessoires



# Les limites aux PPP

- PPP en Wallonie sont généralement des choix d'opportunité :
  - Pas de programme de PPP
  - Or, pour des investissements moins importants en volume, l'intégration dans un programme peut être une condition
  - N'empêchent pas des opérations réussies, mais isolées, obéissant à des éléments de contexte particulier
- La combinaison des PPP et des subventions est souvent délicate
  - Condition d'appropriation ou de gestion publique
  - Condition à la passation des marchés publics





# Les conditions à leur développement

- Au minimum : garantir la neutralité du recours aux PPP en termes de contrôle, de subvention (et d'utilisation de cette dernière)
- S'interroger sur l'emploi d'un PPP modélisable pour l'intégrer des programmes d'investissements (et pas uniquement des programmes de financements)
- S'assurer avec l'ensemble des parties prenantes (yc le secteur privé) de la possible absorption d'un programme PPP et des conditions de sa réussite
- Considérer également la question des PPP/CPE dans le cadre de la maîtrise de la consommation énergétique :
  - En Région wallonne : RenoWatt (contrats CPE et D&B)
  - Considérations plus générales pour les CPE, y compris avec financement privé (par ex. pour les bâtiments scolaires de la FWB)





# Les PPP en pratique

## Retour d'expérience

Joël Polus  
Directeur Prospection et développement  
Thomas & Piron





Références PPP présentés ici :

			Rôle secteur PUBLIC	Rôle secteur PRIVE
Masterplan – SOL – PUR			X	X
Conception & introduction permis			(X)	X
Construction			-	X
Financement	Foncier (green- & brownfield)		X	X
	Fonds propres et/ou emprunts	Court terme	(X)	X
		Long terme	-	-
Commercialisation et/ou propre acquisition			X	X



**Rôle secteur public :**

- Pouvoir adjudicateur dans le cadre du marché
- Terrains publics mis à disposition du secteur privé

**« Gains » secteur public :**

- Valorisation foncière au travers d'une RDA
- Logements / Infrastructures / Equipements
- Secteur privé conçoit, réalise et commercialise intégralement le projet



## Domaine des Vallées



CONCEPTION – CONSTRUCTION –  
FINANCEMENT – COMMERCIALISATION  
*Gastuche - Grez-Doiceau*

- 187 logements privés : 156 maisons, 6 studios communautaires et 25 appartements (3 catégories d'acquéreurs différents A/B/C )
- APIBW: 20 appartements, 10 maisons et 7 commerces.
- SLSP "Notre Maison": 10 appts sociaux
- Commune: un local communautaire
- ✓ Valorisation d'un terrain public au travers d'une RDA.

**Architecte : ASSAR & SIA**

**Maître d'ouvrage: SM Thomas & Piron Home -  
Thomas & Piron Bâtiment - Immobil**

**Pouvoir Adjudicateur: APIBW**



# Fontaine Domalus



CONCEPTION – CONSTRUCTION –  
FINANCEMENT – COMMERCIALISATION

*Bonnelles - Seraing*

- 43 appartements: 33 privés en promotion et 10 publics pour le Home Ougréen
  - 83 maisons: 73 privées en promotion (20 volet moyen et 53 volet libre) et 10 publiques pour le pour le Home Ougréen
- ✓ Valorisation d'un terrain public au travers d'une RDA.



**Architecte : ARTAU & SIA**

**Maître d'ouvrage: SM Thomas & Piron Home et  
Thomas & Piron Bâtiment**

**Pouvoir adjudicateur: Le Home Ougréen SCRL**



# Val Véna

CONCEPTION – RENOVATION LOURDE –  
CONSTRUCTION – FINANCEMENT –  
COMMERCIALISATION  
*Wavre*

- 152 logements privés vendus (3 catégories d'acquéreurs différents A/B/C )
  - 1 surface commerciale
  - 4 espaces pour professions libérales
- ✓ Valorisation d'un terrain public au travers d'une RDA.

**Architecte : Pierre Blondel Architecte**  
**Maître d'ouvrage : DPI**  
**Pouvoir Adjudicateur: APIBW**



Novia



CONCEPTION – CONSTRUCTION –  
FINANCEMENT – COMMERCIALISATION  
*Namur*

- 134 logements privés
  - 1 500 m<sup>2</sup> de bureau
  - 1 200 m<sup>2</sup> de commerces
  - Espace Horeca
  - Un musée
  - 2 000 m<sup>2</sup> de bibliothèque
  - Concession (30 ans) pour un parking de 266 places de parking (cédée à Interparking)
- ✓ Valorisation d'un terrain public au travers d'une RDA.

**Architectes :** DDS+, Atelier de l'Arbre d'Or, Qbrik

**Maître d'ouvrage :** Cœur de Ville S.A.

**Pouvoir Adjudicateur :** Régie Foncière de la Ville de Namur



## Clefs de succès des PPP :

### Acteurs : s'inscrire dans la logique de partenariat - PPP ≠ adjudication

- Adopter un mode de collaboration & de communication clair et transparent
- Importance de la (re)connaissance des forces & atouts respectifs des partenaires et optimisation de leur utilisation
- Responsabilisation par rapport aux engagements respectifs
- Ouverture à la discussion et aux solutions "pragmatiques" face aux impondérables

créer les conditions de  
**confiance réciproque**

### Projets : rechercher l'équilibre optimal pour toutes les parties

→ WIN – WIN – WIN (Pouvoirs publics – Promoteur – Ménages acquéreurs)

- programmation équilibrée (# logements publics / # logements privés), ambitieuse (densité) et qualitative (urbanisation)
- souplesse du développement privé (programmation, commercialisation de logements libres, nombre et type de parkings...)
- exigences environnementales => privilégier l'optimum économique à l'ambition déraisonnée
- structuration financière & répartition des rôles du partenariat (répartition des risques)
  - introduction du permis (au nom du public / privé ?)
  - risques sol (géotechnique, pollution)
  - valorisation foncière (recours à la RDA, valo "raisonnable" en fonction des contraintes...)
  - ...

optimisation des  
projets **au cas par cas**





## Quelques projets de référence réalisés par Thomas & Piron



**Joël POLUS**

*Directeur Prospection & Développement*

**Thomas & Piron Bâtiment S.A.**

[j.polus@thomas-piron.eu](mailto:j.polus@thomas-piron.eu)

Mobile : +32 (0)476 65 16 24



01

02

03

04

# Table ronde

## PPP et logement : enjeux et perspectives

**Benoit Wanzoul**  
Directeur général  
SWL

**Michel Deffet**  
Directeur-gérant  
Foyer de Fléron

**Pierre-Alain Franck**  
Administrateur  
UPSI



# Pour aller plus loin



**Espace Logement**  
<https://www.uvcw.be/logement/accueil>



**Nos prochaines formations**  
<https://www.uvcw.be/formations/list/logement>



**Kits numériques**  
Des modules en ligne pour comprendre le fonctionnement et les enjeux de la commune : <http://uvcw.be/espaces/formations/920.cfm>