

DÉCISION (UE) 2016/1849 DE LA COMMISSION**du 4 juillet 2016****relative à la mesure SA.41613 — 2015/C [ex SA.33584 — 2013/C (ex 2011/NN)] mise à exécution par les Pays-Bas concernant le club de football professionnel PSV d'Eindhoven***[notifiée sous le numéro C(2016) 4093]***(Le texte en langue néerlandaise est le seul faisant foi)****(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)**

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 108, paragraphe 2, premier alinéa,

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son article 62, paragraphe 1, point a),

après avoir invité les parties intéressées à présenter leurs observations ⁽¹⁾ en application de l'article 108, paragraphe 2, du traité et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

- (1) En mai 2011, la Commission a appris par des articles de presse et des déclarations de citoyens que la ville d'Eindhoven entendait soutenir le club de football professionnel Philips Sport Vereniging (ci-après le «PSV») au moyen d'une transaction financière. Elle a également reçu, en 2010 et 2011, des plaintes concernant les mesures en faveur d'autres clubs de football professionnels aux Pays-Bas, à savoir le MVV de Maastricht, le Willem II de Tilburg, le FC Den Bosch de 's-Hertogenbosch et le NEC de Nijmegen. Les 26 et 28 juillet 2011, les Pays-Bas ont fourni à la Commission des informations sur la mesure concernant le PSV.
- (2) Par lettre du 6 mars 2013, la Commission a informé les Pays-Bas de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité à l'égard des mesures adoptées en faveur du Willem II, du NEC, du MVV, du PSV et du FC Den Bosch.
- (3) Cette décision (ci-après «la décision d'ouvrir la procédure») a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ⁽²⁾. La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations sur les mesures en cause.
- (4) En ce qui concerne la mesure prise en faveur du PSV, les Pays-Bas ont présenté leurs observations par lettres du 6 juin 2013, du 12 novembre 2013, du 12 janvier 2016, du 14 janvier 2016 et du 22 avril 2016.
- (5) La Commission a reçu des observations des parties intéressées suivantes: la ville d'Eindhoven (ci-après la «ville») le 23 mai 2013, le 11 septembre 2013 et le 26 septembre 2013, et le PSV le 24 mai 2013. Elle a transmis ces observations aux Pays-Bas qui ont ainsi pu y répondre. Les Pays-Bas ont présenté leurs commentaires par lettre du 12 novembre 2013.
- (6) Des réunions avec les Pays-Bas se sont tenues les 9 juillet 2013, 25 février 2015 et 13 octobre 2015.

⁽¹⁾ Décision de la Commission dans l'affaire SA.33584 (2013/C) (ex 2011/NN) — Pays-Bas Aides octroyées à certains clubs de football professionnels néerlandais entre 2008 et 2011 — Invitation à présenter des observations en application de l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO C 116 du 23.4.2013, p. 19).

⁽²⁾ Voir la note de bas de page 1.

- (7) Le 17 juillet 2013, la ville a introduit un recours contre la décision d'ouvrir la procédure devant le Tribunal de l'Union européenne ⁽³⁾.
- (8) À la suite de la décision d'ouvrir la procédure et avec l'accord des Pays-Bas, les enquêtes relatives aux différents clubs ont été menées séparément. L'enquête portant sur le PSV a été enregistrée sous le numéro SA.41613.

2. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DE LA MESURE

2.1. La mesure

- (9) La fédération nationale de football Koninklijke Nederlandse Voetbalbond (ci-après la «KNVB») est l'organisme de coordination des compétitions de football professionnel et amateur. Le football professionnel aux Pays-Bas est organisé selon un système à deux niveaux. Lors de la saison 2014/2015, il était composé de 38 clubs, dont 18 jouaient en première division (*eredivisie*) et 20 en deuxième division (*eerste divisie*).
- (10) Le PSV a été créé en 1913 et joue ses matches à domicile à Eindhoven. En 1999, ses activités commerciales ont été confiées à une société anonyme. Toutes les parts sauf une sont détenues par la Fondation PSV Voetbal. La part restante est détenue par le club de football PSV Eindhoven. Le PSV joue en première division et domine depuis de nombreuses années les premières places du classement. Lors des saisons 2014/2015 et 2015/2016, le club a terminé premier de la première division. Le PSV participe régulièrement aux tournois européens et a gagné tant la Coupe d'Europe (1987/1988) que la Coupe de l'UEFA (1977/1978).
- (11) Le PSV est propriétaire de son stade de football, le Philipsstadion (ci-après le «stade»). Jusqu'en 2011, le club possédait également le terrain sur lequel se trouvent le stade et le complexe d'entraînement De Herdgang. En 2011, le PSV a rencontré de graves problèmes de trésorerie, pour lesquels il a fait appel à la ville, à Philips et à plusieurs autres entreprises d'Eindhoven, ainsi qu'à plusieurs banques. Certaines de ces entreprises ont accepté d'accorder de nouveaux prêts ou d'adapter les prêts existants afin d'aider le PSV à traverser cette période difficile.
- (12) À cette époque, la ville et le PSV ont négocié une opération de cession-bail. Ils ont convenu que la ville achèterait le terrain sur lequel se trouvent le stade et le complexe d'entraînement pour la somme de 48 385 000 EUR. Le terrain du stade a été estimé à 41 160 000 EUR. Afin de financer cet achat, la ville a contracté un prêt à taux fixe à long terme d'un montant similaire auprès d'une banque. Le terrain sur lequel se trouve le stade a ensuite été donné en emphytéose au PSV pour une durée de 40 ans, qui peut être prolongée à la demande du PSV. Le canon annuel s'élève à 2 463 030 EUR et comprend le loyer du terrain du stade (1 863 743 EUR), du terrain sur lequel se trouve le complexe d'entraînement (327 151 EUR) et d'un parking (272 135 EUR). Le contrat contenait une clause selon laquelle la redevance annuelle serait revue après 20 ans.
- (13) Les Pays-Bas n'ont pas informé la Commission, conformément à l'article 108, paragraphe 3, du traité, de leur intention de conclure cette opération de cession-bail.

2.2. Motifs ayant conduit à l'ouverture de la procédure

- (14) Dans sa décision d'ouvrir la procédure, la Commission a estimé que les aides octroyées aux clubs de football professionnels sont susceptibles de fausser la concurrence et d'affecter les échanges entre États membres au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité. La Commission doutait également que le prix de vente du terrain sur lequel se trouve le stade et le canon emphytéotique aient été déterminés de manière appropriée. Elle a provisoirement conclu que la ville avait procuré un avantage sélectif au PSV au moyen de ressources d'État et lui avait par conséquent accordé une aide.
- (15) Plus particulièrement, en ce qui concerne le fait que les Pays-Bas invoquent la communication de la Commission concernant les éléments d'aide d'État contenus dans des ventes de terrains et de bâtiments par les pouvoirs publics ⁽⁴⁾ (ci-après la «communication sur les ventes de terrains»), la Commission a rappelé que les orientations fournies dans cette communication «concernent uniquement les ventes de terrains et de bâtiments appartenant à l'État. Elles ne portent pas sur les opérations par lesquelles les pouvoirs publics acquièrent des terrains et des bâtiments ou louent ou prennent à bail des terrains et des bâtiments. Ce type de transactions peut également comporter des éléments d'aide d'État».

⁽³⁾ Affaire T-370/13, Gemeente Eindhoven/Commission.

⁽⁴⁾ JO C 209 du 10.7.1997, p. 3.

- (16) En ce qui concerne l'évaluation indépendante sur laquelle se base la ville, la Commission s'est interrogée sur l'exactitude des calculs réalisés par les experts, qui utilisaient le prix d'un terrain destiné à un «aménagement mixte», et non le prix d'un terrain de stade. La Commission s'est également demandée si les marges bénéficiaires et de risque utilisées pour déterminer la valeur du terrain pour réaménagement au terme de l'emphytéose étaient réalistes.
- (17) À ce stade, la Commission n'était pas convaincue que la ville avait l'intention de garantir la conformité de la transaction au principe de l'investisseur en économie de marché. Elle a plutôt tenté d'éviter de subir une perte. En d'autres termes, elle a introduit diverses garanties afin que les transactions n'aient aucune incidence budgétaire. Cela n'aurait pas été acceptable pour un investisseur type en économie de marché, même si celui-ci s'était basé sur une évaluation indépendante pour déterminer la valeur du terrain et fixer le canon emphytéotique.

3. OBSERVATIONS DES PAYS-BAS

- (18) Les Pays-Bas estiment que ces transactions ne constituent pas une aide d'État pour les raisons suivantes: a) la valeur du terrain et le canon annuel sont déterminés, conformément à la communication sur les ventes de terrains, par des experts indépendants. Cette communication fournirait un cadre pertinent permettant de répondre à la question de savoir si la transaction est considérée comme une aide d'État; b) le PSV versera à la ville, dans le cadre de l'emphytéose, un canon supérieur aux remboursements versés par la ville à la banque, ce qui garantit que la transaction n'est pas uniquement neutre financièrement pour la ville; c) le PSV fournit à la ville, à titre de garantie de ces paiements, un droit sur les revenus des abonnements; d) en cas de faillite du PSV, le terrain et le stade deviendront la propriété de la ville, et e) le canon emphytéotique sera revu après une période de 20 ans sur la base d'un nouveau rapport d'évaluation.
- (19) D'après les Pays-Bas, dans le cadre de l'achat du terrain du stade, la ville a agi dans des conditions d'économie de marché, conformément au principe de l'investisseur en économie de marché et au principe du créancier en économie de marché. Elle a demandé une évaluation indépendante du terrain, afin de fixer le prix de la transaction sur la base de la valeur marchande du terrain.
- (20) En ce qui concerne l'estimation de la valeur du terrain basée sur le prix d'un terrain destiné à un «aménagement mixte», les Pays-Bas observent qu'afin d'apprécier le comportement des investisseurs publics et privés, il convient de tenir compte de l'attitude qu'aurait adoptée un investisseur privé au moment de la transaction en question, eu égard aux informations disponibles et aux perspectives de l'époque. C'est pourquoi l'expert a été chargé de déterminer la valeur d'apport de l'aménagement envisagé, c'est-à-dire le montant que le bien immobilier dans son état actuel rapporterait en cas de vente au plus offrant après que le vendeur ait mis le bien sur le marché, après une minutieuse préparation.
- (21) Les Pays-Bas renvoient également au rapport d'évaluation indépendant selon lequel l'évaluation doit tenir compte des possibles futurs développements réalistes et prévisibles qui pourraient avoir une incidence sur le terrain. Le rapport examine les possibilités d'aménagement du site du stade et constate qu'en cas de disparition de ce dernier, l'option la plus probable serait une utilisation mixte, avec des immeubles de bureaux et d'appartements. L'évaluation devrait se baser sur ces perspectives, même si cet aménagement ne sera peut-être effectué que dans des dizaines d'années. Les Pays-Bas et le rapport d'évaluation insistent sur le fait que cette hypothèse est réaliste, notamment parce que le terrain est situé dans le centre de la ville. Le potentiel d'évolution progressive de la valeur des parcelles situées dans le centre est beaucoup plus élevé que celui des terrains situés en périphérie. En outre, dans ce cas, la ville se trouve dans une situation confortable, étant donné qu'elle peut prendre elle-même des décisions sur l'aménagement du territoire, et donc également sur les possibilités de développement futur du stade.
- (22) D'après les Pays-Bas, l'utilisation future/éventuelle du terrain en tant qu'espace de bureaux/zone résidentielle s'inscrit dans la logique du développement urbain du quartier du stade de ces dernières années et de ses perspectives ultérieures. Les environs immédiats du terrain ont évolué pour passer d'une importante zone industrielle à une zone résidentielle et de bureaux mixte dans le centre de la ville. Le quartier du stade présente un intérêt pour la ville elle-même, car l'acquisition du terrain stratégique fait partie de sa stratégie de développement urbain, telle qu'indiquée dans sa *Interimstructuurvisie 2009*. Ce document ouvre la voie à une reconversion des anciennes zones industrielles en centres urbains composés d'un mélange d'habitations, d'activités créatives, de magasins et de bureaux. L'acquisition précoce de terrains stratégiques dans le cadre d'une stratégie d'investissement à long terme visant à mettre à exécution ces plans fait clairement partie de cette stratégie. Dans cette logique, et parce qu'il n'est pas possible d'exécuter simultanément tous les plans des différentes zones, la ville souhaite assortir l'acquisition des terrains (afin de les préserver) de mécanismes d'emphytéose. L'accord sur le stade s'inscrit dans cette logique de planification. La ville a estimé que devenir propriétaire représentait une bonne occasion de servir ses intérêts. Dans le même temps, cet accord garantit une source de revenus fiable en plus de l'acquisition du terrain pour la durée de l'emphytéose.
- (23) Par ailleurs, le rapport d'évaluation affirme, par référence à une norme généralement admise, que la valeur du terrain doit être estimée sur la base de l'utilisation maximale et optimale de la zone, et que le prix doit être basé sur celui d'un terrain destiné à un «aménagement mixte». Il tient également compte des coûts escomptés pour la

démolition des bâtiments existants et de développement de la région, ainsi que du prix attendu de la construction d'appartements et de bureaux. L'évaluation compare la valeur potentielle des bureaux et des appartements aux récents développements survenus dans le voisinage. Comme protection supplémentaire contre les risques, l'expert applique un coefficient d'occupation du sol de 80 % seulement par rapport à des projets similaires.

- (24) Afin de fixer le canon annuel, le rapport d'évaluation se base sur l'estimation de la valeur des terrains sur lesquels se trouvent le stade et le complexe d'entraînement (estimés ensemble à 48 385 000 EUR), mais aussi d'un parking qui appartenait déjà à la ville (estimé à 6 010 000 EUR). Le taux des obligations d'État néerlandaises à long terme en 2011 (3,54 %) est utilisé comme référence. À cela s'ajoute une prime de risque de 1,5 % pour une dépréciation du terrain et/ou défaut de paiement. Le canon emphytéotique est donc fixé de manière à ce qu'il confère à la ville un rendement de 5,04 %.
- (25) L'évaluation de l'expert indépendant prévoit une augmentation de la valeur du terrain au cours de la période de 40 ans qui correspond à une inflation annuelle moyenne prévue de 1,7 %. Sur cette base, l'évaluation juge opportun que le PSV s'acquitte d'un canon emphytéotique de 2 463 030 EUR. Les Pays-Bas déclarent que ce montant est conforme au loyer que les clubs de football professionnels paient pour les stades ailleurs dans le pays, et par conséquent conforme au marché. En ce qui concerne l'augmentation estimée de la valeur du terrain de 1,7 %, le rapport d'évaluation prévoit une diminution après 20 ans de la valeur cumulée des terrains de 22,5 % en tant que marge de sécurité et détermine sur cette base le canon emphytéotique annuel estimé à partir de la 21^e année. Eu égard à la marge de sécurité de 22,5 %, l'augmentation de la valeur réelle appliquée lors de l'estimation de la valeur s'élève à 1,01 % au cours de l'ensemble de la période de 40 ans (0,4 % pour les 20 premières années).
- (26) Le rapport d'évaluation reconnaît qu'une emphytéose de plus de 15 ans peut présenter certains risques. Au regard d'un investisseur opérant en économie de marché, la longue période durant laquelle celui-ci ne peut pas encore apporter la valeur d'un bien immobilier dans une zone d'aménagement mixte est toutefois compensée par le canon emphytéotique, qui reste basé sur l'estimation du terrain destiné à un «aménagement mixte». Ce canon emphytéotique fera l'objet d'une révision complète après 20 ans, sur la base d'un nouveau rapport d'évaluation. Cette révision couvrira la valeur du terrain et le rendement approprié de cette valeur. Ce canon emphytéotique génère des revenus pendant la durée de l'emphytéose, avec la possibilité d'aménager le terrain ultérieurement.
- (27) D'autres facteurs permettraient également de limiter les risques pour la ville. En ce qui concerne le risque lié à l'utilisation du terrain, l'hypothèse du rapport d'évaluation à ce sujet se base sur le fait que le quartier du stade a déjà évolué pour passer d'une zone industrielle à une zone mixte. Dans un cas, l'investisseur a obtenu la reconversion dans un délai de huit semaines. C'est pourquoi les experts ont considéré cette hypothèse comme réaliste. Celle-ci n'a par conséquent pas tenu compte du pouvoir de la ville d'influencer l'aménagement, mais a examiné les aménagements des zones voisines et la pratique administrative relative à la délivrance d'autorisations et de permis de reconversion aux promoteurs privés. La réglementation en matière d'occupation des sols rend possible une reconversion flexible. Afin d'atténuer davantage les risques lors du calcul, le rapport d'évaluation suppose une densité de construction plus limitée que celle des parcelles voisines.
- (28) Même si l'affectation du stade était maintenue dans son état actuel, cela ne constituerait pas un risque important. Actuellement, l'endroit est destiné à un usage en tant que stade et à un usage commercial. Cette affectation, en cas de maintien, ne peut qu'entraîner une valeur légèrement moins élevée du terrain. D'après les Pays-Bas, l'affectation commerciale de l'endroit et le développement d'activités commerciales lucratives seraient dès lors possibles. L'expert indépendant a estimé qu'un usage mixte constituait la base appropriée d'une évaluation, ce qui n'a pas été proposé par la ville.
- (29) Le bail emphytéotique stipule que si le PSV ne s'acquitte pas du canon, ou s'il est déclaré en faillite, le terrain et le stade seront entièrement mis à la disposition de la ville, qui peut aménager le terrain. Les bâtiments construits sur le terrain deviendront alors la propriété de la ville. Comme indiqué, le montant de la transaction de 48 385 000 EUR comptabilise déjà les coûts estimés de démolition et d'aménagement et le canon emphytéotique fera l'objet d'une révision complète après 20 ans. Par ailleurs, le PSV a promis de donner un droit sur les revenus des abonnements à titre de garantie de paiement du canon et a payé une caution d'un montant correspondant à deux années du canon emphytéotique (pour une période initiale de dix ans).
- (30) Au terme de l'emphytéose, la ville aura non seulement reçu les intérêts, mais sera toujours propriétaire du terrain sur lequel se trouve le stade dont la valeur sera probablement plus élevée qu'à ce jour et disposera d'une série d'options quant à son utilisation. Elle pourra également disposer des bâtiments se trouvant sur le terrain, sans aucune rémunération pour le PSV.

4. OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES

- (31) Dans le cadre de la procédure, la ville et le PSV ont formulé les mêmes observations que celles des Pays-Bas. Par ailleurs, la ville a fourni une description de la procédure qui a donné lieu à la décision d'acquérir le terrain du stade, ainsi que des raisons qui sous-tendent cette décision. Selon elle, des discussions ont débuté en janvier 2011

en vue d'un accord de cession-bail avec le PSV. L'objectif sous-jacent était d'aider le PSV au moyen d'une transaction neutre sur le plan budgétaire qui ne conférerait aucun avantage financier que le club n'aurait pas reçu dans des conditions normales de marché.

- (32) À cet effet, la ville a demandé au bureau d'expertise Troostwijk Taxaties BV (ci-après «Troostwijk») d'établir le prix du marché du terrain concerné et de fixer un montant raisonnable pour le canon emphytéotique annuel. En mars 2011, Troostwijk a réalisé une évaluation du terrain du stade et d'autres parcelles que le PSV souhaitait vendre à la ville. Le prix du marché du terrain sur lequel se trouve le stade, dans son état actuel et en tenant compte des perspectives de développement, a été fixé à 41 160 000 EUR. La méthode d'estimation de la valeur du terrain et du canon a été approuvée par un cabinet d'audit qui travaille pour la ville. Le canon serait supérieur aux intérêts que la ville doit payer pour le prêt qu'elle avait contracté pour le financement de l'achat du terrain.
- (33) À la suite d'une demande de renseignements sur la transaction susmentionnée formulée par la Commission en mai 2011, la ville a insisté sur le fait que la mesure était conforme au marché et n'aurait aucune incidence sur son budget. Elle a en outre souligné que l'acquisition du terrain s'inscrit également dans sa stratégie relative à l'acquisition et à l'aménagement de terrains. La ville aurait un intérêt personnel à acheter ce terrain, dont la valeur peut être plus élevée pour elle que pour d'autres investisseurs éventuels.

5. APPRÉCIATION DE LA MESURE — QUESTION DE L'EXISTENCE D'UNE AIDE D'ÉTAT AU SENS DE L'ARTICLE 107, PARAGRAPHE 1, DU TRAITÉ

- (34) Conformément à l'article 107, paragraphe 1, du traité, les aides d'État sont des aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions et qui affectent les échanges entre États membres. Les conditions énoncées à l'article 107, paragraphe 1, du traité sont cumulatives, en ce sens que pour qu'une mesure puisse être considérée comme une aide d'État, toutes doivent être remplies.

5.1. Ressources d'État et imputabilité à l'État

- (35) La ville prend la décision d'acquérir le terrain sur lequel se trouve le stade et le centre d'entraînement De Herdgang pour un montant de 48 385 000 EUR et d'ensuite le donner en emphytéose au club. La mesure est financée par le budget de la ville, et implique donc l'utilisation de ressources publiques. La mesure est dès lors imputable à l'État.

5.2. Affectation éventuelle du commerce et de la concurrence par l'aide

- (36) Les Pays-Bas contestent l'impact des aides éventuelles sur le marché intérieur étant donné qu'il s'agit de clubs qui ne jouent pas au niveau européen. Les clubs de football professionnels sont toutefois considérés comme des entreprises et sont soumis au contrôle des aides d'État. Le football a le caractère d'une activité salariée dans le cadre de laquelle des services rémunérés sont fournis. Il a atteint un haut niveau de professionnalisme, et a par conséquent augmenté son impact économique (?).
- (37) Outre leur participation à des compétitions, les clubs de football professionnels exercent des activités économiques sur différents marchés revêtant une dimension internationale, tels que le marché des transferts des joueurs professionnels et les marchés de la publicité, des sponsors, du merchandising ou de la couverture médiatique. Une aide accordée à un club de football professionnel renforce la position de ce club sur chacun de ces marchés, dont la plupart couvrent plusieurs États membres. Ce type d'aide peut, lorsque des ressources publiques sont utilisées pour procurer un avantage sélectif à un club de football professionnel, indépendamment de la division dans laquelle il joue, fausser la concurrence et affecter les échanges entre États membres au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité (?).

(?) Arrêt Olympique Lyonnais SASP/Olivier Bernard et Newcastle UFC, C-325/08, EU:C:2010:143, points 27 et 28; arrêt David Meca-Medina et Igor Majcen/Commission, C-519/04 P, EU:C:2006:492, point 22; arrêt Jean-Marc Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, point 73.

(?) Décisions de la Commission concernant l'Allemagne du 20 mars 2013, Multifunktionsarena der Stadt Erfurt [affaire SA.35135 (2012/N)], point 12, et Multifunktionsarena der Stadt Jena [affaire (SA.35440 (2012/N)], résumés publiés au JO C 140 du 18.5.2013, p. 1, et du 2 octobre 2013, Fußballstadion Chemnitz [affaire SA.36105 (2013/N)], résumé publié au JO C 50 du 21.2.2014, p. 1, points 12, 13 et 14; décisions de la Commission concernant l'Espagne du 18 décembre 2013, aide éventuelle en faveur de quatre clubs de football professionnels espagnols [affaire SA.29769 (2013/C)], point 28, Real Madrid Club de Fútbol [affaire SA.33754 (2013/C)], point 20, et aide présumée en faveur de trois clubs de football de Valence [affaire SA.36387 (2013/C)], point 16, publié au JO C 69 du 7.3.2014, p. 99).

5.3. Avantage sélectif

- (38) Pour être considérée comme une aide d'État, la mesure doit conférer un avantage économique à l'entreprise bénéficiaire que celle-ci n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché. L'acquisition du terrain du PSV et l'emphytéose ultérieure constitueraient un tel avantage si les conditions étaient plus avantageuses pour le PSV que ne le justifient les conditions de marché.
- (39) Les intérêts de l'investisseur/du bailleur lors d'une transaction commerciale de cession-bail consistent généralement en un rendement raisonnable de l'investissement sous la forme d'un loyer au cours de la période de location et en la possession d'un bien qui est déjà utilisé par un locataire de confiance. L'investisseur/bailleur disposera d'un bien loué entièrement pour une longue période qui constitue une source de revenus permanente.

5.3.1. Application de la communication sur les ventes de terrains

- (40) Dans le cadre de cette évaluation, les Pays-Bas renvoient à la communication sur les ventes de terrains. Cette communication dispose que la vente de terrains et de bâtiments par les pouvoirs publics ne recèle pas d'aide d'État si, premièrement, les pouvoirs publics les vendent au plus offrant ou à l'unique offrant à la suite d'une procédure d'offre inconditionnelle et, deuxièmement, si, à défaut d'une telle procédure, le prix de vente est fixé au minimum à la valeur établie par un expert indépendant.
- (41) La Commission rappelle que, comme indiqué dans l'introduction de la communication sur les ventes de terrains, les recommandations formulées dans ce document, «concernent uniquement les ventes de terrains et de bâtiments appartenant à l'État. Elles ne portent pas sur les opérations par lesquelles les pouvoirs publics acquièrent des terrains et des bâtiments ou louent ou prennent à bail des terrains et des bâtiments. Ce type de transactions peut également comporter des éléments d'aide d'État». Par ailleurs, dans ce cas, l'estimation de la valeur du terrain n'est en soi pas suffisante. La transaction de cession-bail comprend également un canon emphytéotique. Il convient également d'établir la conformité au marché de cette mesure.
- (42) Les mécanismes précisés dans la communication sur les ventes de terrains ne sont en tout état de cause que des instruments visant à établir si l'État a agi comme un investisseur en économie de marché, et constituent en outre des exemples spécifiques de l'application du critère de l'investisseur en économie de marché aux transactions foncières entre des entités publiques et privées (?).

5.3.2. Respect du principe de l'investisseur en économie de marché

- (43) La Commission doit dès lors apprécier si un investisseur privé aurait conclu les opérations sous examen aux mêmes conditions. Un investisseur privé hypothétique agirait en investisseur circonspect, dont la recherche d'un rendement escompté normal est tempérée par son attitude prudente à l'égard du niveau de risques acceptable pour un rendement financier déterminé. Si le prix du terrain a été fixé à un niveau plus élevé que le prix du marché, et le canon emphytéotique à un niveau moins élevé, le critère de l'investisseur en économie de marché n'est pas respecté.
- (44) Les Pays-Bas et la ville affirment que cette dernière a agi sur la base d'une évaluation (préalable) réalisée par un expert indépendant, et donc conformément au principe de l'investisseur en économie de marché. La transaction aurait été effectuée sur la base de la valeur marchande du terrain et n'aurait par conséquent procuré aucun avantage au PSV.
- (45) La Commission estime que la conformité au marché peut en principe être établie sur la base d'une évaluation effectuée par un expert indépendant.
- (46) En ce qui concerne la conformité au marché des résultats de l'expertise externe sur laquelle s'est basée la ville, la décision d'ouvrir la procédure invite les Pays-Bas à expliquer les raisons pour lesquelles les experts ont utilisé pour leurs calculs le prix d'un terrain destiné à un «aménagement mixte», et non le prix d'un terrain de stade. La Commission souhaitait également une justification des marges bénéficiaires et de risque utilisées pour déterminer la valeur du terrain pour réaménagement futur au terme de l'emphytéose.
- (47) Sur la base des renseignements communiqués par les Pays-Bas et la ville, la Commission note que l'acquisition du terrain par la cette dernière a été précédée d'une estimation du terrain par Troostwijk, un bureau d'expertise indépendant. Lorsqu'en janvier 2011, des discussions ont débuté afin de conclure un contrat de cession-bail avec le PSV, l'objectif de base consistait à venir en aide au PSV au moyen d'une transaction qui ne conférerait aucun

(?) Selon le critère de l'investisseur en économie de marché, il n'existerait aucune aide d'État si, dans des circonstances similaires, un investisseur privé qui opère dans des conditions normales de marché en économie de marché aurait pu être amené à exécuter la mesure en question en faveur du bénéficiaire.

avantage financier au club qu'il n'aurait pas reçu dans des conditions normales de marché. La ville a par conséquent demandé à Troostwijk de déterminer le prix du marché du terrain concerné et de fixer un montant conforme au marché pour le canon annuel.

- (48) Les hypothèses qui sous-tendent l'évaluation semblent raisonnables. Dans son rapport d'évaluation de mars 2011, Troostwijk a fixé le prix du marché du terrain sur lequel se trouve le stade, dans son état actuel et en tenant compte des perspectives de développement, à 41 160 000 EUR. La méthode d'estimation de la valeur du terrain et du canon a été approuvée par le cabinet d'audit qui travaille pour la ville.
- (49) Le rapport d'évaluation de Troostwijk tient compte des possibles futurs développements réalistes et prévisibles qui peuvent avoir une incidence sur le terrain. Le rapport examine les possibilités d'aménagement du site du stade et constate qu'en cas de disparition de ce dernier, l'option la plus probable serait une utilisation mixte, avec des bâtiments comprenant des bureaux et des appartements. Il insiste sur le fait que cette hypothèse est réaliste, notamment parce que le terrain est situé dans le centre de la ville. Le potentiel d'évolution progressive de la valeur des parcelles situées dans le centre est beaucoup plus élevé que celui des terrains situés en périphérie. Le rapport d'évaluation fait également référence à une norme d'évaluation générale selon laquelle l'estimation de la valeur du terrain se base sur l'utilisation maximale et optimale de la zone.
- (50) L'utilisation future telle que décrite par les Pays-Bas est par ailleurs conforme à la stratégie de développement du stade à long terme établie par la ville pour l'ensemble du quartier du stade, comme indiqué au considérant 22. Comme le décrit la ville, la probabilité que l'affectation du terrain puisse être modifiée est très élevée pour tout propriétaire du terrain en question, quel qu'il soit.
- (51) En tout état de cause, d'après les Pays-Bas, l'affectation actuelle du terrain à une utilisation en tant que stade et à des fins commerciales présente également un potentiel économique considérable.
- (52) On peut donc conclure qu'il semble acceptable que le rapport d'évaluation détermine la valeur du terrain sur la base de l'affectation «aménagement mixte». La Commission avait déjà accepté qu'une ville puisse baser l'estimation de la valeur d'un terrain sur les perspectives à long terme d'évolution de la valeur d'une parcelle dans une région où l'on peut s'attendre à des améliorations, conformément à une stratégie de planification commerciale ⁽⁸⁾.
- (53) Le PSV versera à la ville un canon emphytéotique déterminé par le bureau d'expertise indépendant et calculé sur la base de l'estimation du prix du terrain, en tenant compte de son utilisation potentielle pour la construction d'appartements et de bureaux, et au moyen du taux d'intérêt des obligations d'État à long terme en 2011, avec une prime de risque de 1,5 %.
- (54) Ainsi, le canon emphytéotique reflète déjà la valeur estimée du terrain utilisé à une autre fin que le sport. C'est pourquoi celui-ci est plus élevé qu'un canon emphytéotique calculé sur la base de l'utilisation actuelle du terrain.
- (55) Le rapport reconnaît qu'une emphytéose de plus de 15 ans peut présenter certains risques en termes de fluctuation de la valeur du terrain. Les risques sont néanmoins limités par divers éléments, qui seront abordés plus en détail aux considérants 56 à 59.
- (56) Les hypothèses du rapport d'évaluation peuvent être considérées comme prudentes. Ce rapport détermine la valeur potentielle attendue des bureaux et appartements en s'appuyant sur les développements récents du quartier et ajoute comme marge de sécurité supplémentaire pour le prix de vente éventuel des appartements, un coefficient d'occupation du sol de seulement 80 % par rapport à des projets similaires.
- (57) En ce qui concerne l'augmentation de la valeur du terrain estimée à 1,7 %, qui est utilisée comme estimation du taux d'inflation, l'évaluation prévoit un mécanisme de correction: après 20 ans, une diminution des risques de 22,5 % sera appliquée à la valeur cumulée du terrain en tant que marge de sécurité. En combinant ces deux hypothèses, l'augmentation escomptée est estimée à 1,01 % par an au cours de la durée de l'emphytéose de 40 ans et à 0,4 % par an pour les 20 premières années. Ainsi, la première hypothèse de 1,7 % combinée à la marge de sécurité semble raisonnable, compte tenu du fait qu'il s'agit d'un terrain dont on peut s'attendre à ce qu'il conserve sa valeur ou qu'il prenne de la valeur, et que ce terrain se situe dans le centre de la ville (même si le terrain a pour le moment une affectation commerciale, le canon est déjà basé sur la valeur estimée d'un terrain destiné à un aménagement mixte). Par ailleurs, le taux d'inflation en 2011 aux Pays-Bas s'élevait à 2,3 % ⁽⁹⁾, alors que l'objectif d'inflation de la Banque centrale européenne est de 2 %. Ces deux valeurs sont considérablement plus élevées que les taux de croissance de la valeur du terrain escomptés utilisés par l'expert.

⁽⁸⁾ Décision 2011/529/UE de la Commission du 20 avril 2011 relative à l'aide d'État C-37/04 (ex NN 51/04) accordée par la République de Finlande en faveur de Componenta Oyj (JO L 230 du 7.9.2011, p. 69), considérant 68 à 74.

⁽⁹⁾ <http://data.worldbank.org/indicator/FP.CPI.TOTL.ZG/countries/NL?display=graph>.

- (58) Outre ces marges de sécurité en ce qui concerne le canon, le bail emphytéotique conclu par la ville contient diverses dispositions visant à couvrir les risques éventuels, et notamment le risque de défaut de paiement du PSV. Le club de football fournit, à titre de garantie, un droit sur les revenus des abonnements. Le PSV a également payé une caution de 5 millions d'EUR, correspondant à deux ans de loyer et provenant de la vente, qui est conservée par le notaire concerné pour une période de dix ans.
- (59) Les parties ont convenu que le canon fera l'objet d'une révision complète après 20 ans, à la demande de l'une d'entre elles. Cette révision sera basée sur un nouveau rapport d'évaluation. La valeur du terrain à ce moment, majorée d'un rendement des titres souverains approprié et d'une prime de risque, déterminera le nouveau canon emphytéotique. À titre de garantie supplémentaire pour la ville, les parties ont convenu que les droits d'utilisation du terrain et du stade reviendraient à la ville si le PSV ne s'acquitte pas du canon emphytéotique ou est déclaré en faillite. Cette clause constitue une dérogation aux conséquences standards du droit civil néerlandais, selon lequel une emphytéose fait partie de la masse de la faillite, et par conséquent échappe au contrôle du propriétaire du terrain. Dans ce cas, la ville restera, au terme de l'emphytéose, propriétaire du terrain et contrôlera son utilisation.
- (60) Bien que les hypothèses du rapport d'évaluation, telles qu'indiquées aux considérants 48 à 57, semblent raisonnables, une comparaison avec d'autres transactions commerciales reste difficile, étant donné que les baux emphytéotiques conclus par les Pays-Bas à des fins d'analyse comparative peuvent concerner d'autres secteurs (par exemple le marché du logement d'Amsterdam). C'est pourquoi la Commission a vérifié, lors de son évaluation visant à déterminer si la transaction actuelle est conforme au principe de l'investisseur en économie de marché, si une autre base de transaction foncière — fondée sur un prêt accordé par la ville au PSV, le terrain servant de garantie — aurait pu servir de référence.
- (61) La Commission observe que le canon dû par le PSV est plus élevé que le prix du marché pour ce type de prêt, compte tenu des différences entre une opération de cession-bail et un prêt. La différence la plus marquante concerne le fait que si le PSV reste en défaut après que la ville lui a accordé un prêt, la ville serait, dans le meilleur des cas, remboursée du montant nominal du prêt. Elle ne pourrait pas profiter d'une éventuelle plus-value du terrain en plus de ce montant. La ville devient, dans le contrat de cession-bail, propriétaire du terrain dès le début de l'emphytéose et jouira entièrement des droits de propriété en cas de défaut de paiement. Elle a insisté sur cet aspect lorsqu'elle a dû prendre une décision au sujet de la mesure, notamment parce que la garantie qu'elle pourrait totalement disposer du terrain après un éventuel défaut du PSV constituerait une dérogation aux dispositions générales du droit néerlandais en faveur de la ville (considérant 59). Toute augmentation de la valeur du terrain (après que les conditions de prêt aient été établies) ne profitera donc qu'à la ville.
- (62) On pourrait donc s'attendre à ce qu'une opération de cession-bail ait a priori un rendement escompté plus faible qu'un prêt. Le taux de rendement d'un prêt avec des garanties de grande qualité accordé à une entreprise avec une cotation similaire à celle du club de football PSV constituerait donc la limite supérieure de la fourchette dans le cadre d'une analyse comparative.
- (63) À défaut de critères approximatifs fiables ⁽¹⁰⁾, le taux de référence du marché pour le scénario alternatif d'un prêt au PSV devrait être déterminé sur la base de la communication de la Commission relative à la révision de la méthode de calcul des taux de référence et d'actualisation ⁽¹¹⁾. Par prudence, ce calcul devrait être effectué en tenant compte de la faible qualité de crédit du PSV en 2011 et en supposant un niveau de sûreté élevé pour le prêt (c'est-à-dire le terrain). Le taux de référence qui en résulte s'élèverait à 6,05 %.
- (64) Un investisseur qui accorde un prêt s'attend donc à un rendement plus élevé de 1,01 % que celui de la ville dans le cadre d'une opération de cession-bail. Cependant, cette dernière agit toujours comme un investisseur en économie de marché si l'investisseur qui accorde le prêt est disposé à renoncer à un rendement de 1,01 % contre une augmentation éventuelle de la valeur du terrain (voir le considérant 61). Sur la base des caractéristiques de la transaction, ce type de hausse potentielle vaut au moins 1,01 % et le rendement de l'opération de cession-bail attendu par la ville semble conforme aux indicateurs de référence du marché.
- (65) C'est pourquoi il semble que cette opération ne confère aucun avantage abusif au PSV, et assure à la ville un rendement conforme au principe de l'investisseur en économie de marché.
- (66) Enfin, il convient de noter que le canon emphytéotique annuel est, d'après les Pays-Bas, comparable au loyer que paient les clubs de football professionnels pour les stades ailleurs dans le pays. Bien que ce type de comparaison reste difficile en raison des différents sites, il convient de souligner que ces autres clubs paient non seulement le loyer annuel du terrain sur lequel se trouve le stade, mais également de l'ensemble du complexe du stade. En comparaison, le PSV est propriétaire du stade, supporte les coûts d'exploitation et d'entretien, et s'acquitte en outre du canon emphytéotique pour le terrain sur lequel se trouve le stade.

⁽¹⁰⁾ Dans ce cas, les données disponibles n'étaient pas suffisantes pour déterminer une valeur approximative du taux de référence.

⁽¹¹⁾ JO C 14 du 19.1.2008, p. 6.

6. CONCLUSION

- (67) Compte tenu de ce qui précède, la Commission conclut que le doute formulé dans la décision d'ouvrir la procédure est suffisamment levé. Lorsque la ville a acquis le terrain du stade et l'a ensuite donné en emphytéose au PSV, elle a agi comme aurait pu le faire un investisseur privé hypothétique dans une situation comparable. Par conséquent, la transaction ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La mesure mise en œuvre par les Pays-Bas en faveur du club de football PSV d'Eindhoven ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Article 2

Le Royaume des Pays-Bas est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 4 juillet 2016.

Par la Commission
Margrethe VESTAGER
Membre de la Commission
