DÉCISIONS

DÉCISION (UE) 2017/97 DE LA COMMISSION

du 4 juillet 2016

concernant l'aide d'État SA.40168 — 2015/C [ex SA.33584 — 2013/C (ex 2011/NN)] mise à exécution par les Pays-Bas en faveur du club de football professionnel Willem II de Tilburg

[notifiée sous le numéro C(2016) 4061]

(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 sur le fonctionnement de l'Union européenne et vu leurs observations,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

(1) En 2010, la Commission a été informée par un citoyen que les Pays-Bas avaient mis à exécution une aide en faveur du club de football professionnel Willem II de Tilburg. La plainte a été enregistrée sous le numéro SA.31122. En 2010 et 2011, la Commission a également reçu des plaintes concernant des mesures en faveur d'autres clubs de football professionnels aux Pays-Bas, en l'occurrence la MVV de Maastricht, le FC Den Bosch de 's-Hertogenbosch, le PSV d'Eindhoven et le NEC de Nimègue. Par lettre du 2 septembre 2011, les Pays-Bas ont fourni à la Commission d'autres informations sur la mesure concernant le Willem II.

(2) Par lettre du 6 mars 2013, la Commission a notifié aux Pays-Bas sa décision d'engager la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «traité») à l'égard des mesures en faveur du Willem II, du NEC, du MVV, du PSV et du FC Den Bosch.

(3) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure (ci-après la «décision d'ouvrir la procédure») a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ([2]). Les parties intéressées ont été invitées à présenter leurs observations à ce sujet.

(4) Dans le cadre de la procédure concernant la mesure en faveur du Willem II, les autorités néerlandaises ont présenté des observations par lettres des 31 mai 2013 et 12 novembre 2013. Les autorités néerlandaises ont également reçu une demande de renseignements complémentaires à laquelle elles ont répondu par lettre du 11 février 2014.

(5) La Commission a reçu des observations de la municipalité de Tilburg (ci-après la «municipalité») en tant que partie intéressée concernant la mesure en faveur du Willem II. Elle a transmis celles-ci aux autorités néerlandaises qui ont également eu l'occasion de réagir. Les Pays-Bas ont formulé des remarques par lettre du 12 novembre 2013, ainsi que lors d'une réunion qui s'est tenue le 20 mars 2014.

([1]) Décision de la Commission concernant l'aide d'État SA.33584 (2013/C) (ex 2011/NN) — 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 note 1.

(6) Après la décision d'ouvrir la procédure et avec l'approbation des autorités néerlandaises, les enquêtes concernant les différents clubs ont été menées séparément. L'enquête concernant le Willem II a été enregistrée sous le numéro SA.40168.

2. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DE LA MESURE

2.1. La mesure et sa bénéficiaire

(7) La Koninklijke Nederlandse Voetbalbond (fédération nationale de football, ci-après la «KNVB») est l'organisation faîtière responsable des compétitions de football professionnel et amateur. Aux Pays-Bas, le football professionnel s'organise suivant un modèle à deux niveaux. Au cours de la saison 2014/2015, 38 clubs de football professionnel étaient recensés, dont 18 en première division (*eredivisie*) et 20 en deuxième division (*eerste divisie*).

(8) Le club Willem II a été fondé en 1898 et relève de la catégorie «professionnelle» depuis l'introduction du football professionnel aux Pays-Bas en 1954. Le Willem II dispute ses matchs à domicile au stade Koning Willem II (ci-après le «stade») de Tilburg. En 2010/2011, le Willem II est descendu de la première à la deuxième division. Il a été repromu en 2012, avant de redescendre en 2013. En 2014, il a été repromu en première division. C'est au cours de la saison 2005/2006 que le Willem II a disputé pour la dernière fois un tournoi européen (Coupe de l'UEFA).

(9) Juridiquement, le Willem II est aujourd'hui une société à responsabilité limitée dénommée «Willem II Tilburg BV». Willem II Tilburg BV (ci-après «Willem II») est la bénéficiaire de la mesure. Elle possède la Stichting Beheer Betaald Voetbalorganisatie Willem II Tilburg. Il existe une association indépendante Willem II. Il s'agit d'une entreprise moyenne qui occupait 53 personnes en 2012. Son chiffre d'affaires annuel s'élevait à 11,4 millions d'EUR au cours de l'exercice 2008/2009 et à 9,9 millions d'EUR au cours de l'exercice 2009/2010.

(10) En 2004, la municipalité a signé avec Willem II un contrat par lequel elle devenait la propriétaire à part entière du stade ([3]) et en concédait l'usage à Willem II en tant que locataire. Le contrat précisait que la municipalité donnerait le stade en location à Willem II moyennant un loyer annuel de 1 001 731 EUR, majoré de la TVA et des coûts variables. Le loyer a été déterminé sur la base des coûts d'investissement, d'une durée d'amortissement de 30 ans et d'un taux d'intérêt de 5,5 %, tel qu'il était en vigueur au moment de la conclusion de l'accord avec la municipalité. Les conditions inscrites dans le bail de trente ans étaient fixées de manière que l'exploitation du stade n'ait pas d'incidence sur le budget de la municipalité. La Commission a indiqué au considérant 51 de la décision d'ouvrir la procédure que les paramètres convenus à l'époque garantissaient que Willem II payait un loyer couvrant tous les coûts, de sorte que toute aide à l'exploitation du club de football était évitée. Le loyer se situait dans la fourchette des loyers payés par des tiers et était même légèrement supérieur à la moyenne. Au cours des années 2004 à 2008, Willem II a pu payer le loyer.

(11) Lors de la saison footballistique 2009/2010, Willem II a rencontré des difficultés financières et, en mai 2010, le club a annoncé qu'il se trouvait au bord de la faillite. Le 31 mai 2010, la municipalité qui avait déjà sursis, à l'époque, à la perception du loyer pour 2009, a pris la décision de réduire le loyer et les autres coûts dus avec effet rétroactif jusqu'en 2004. Cette décision a eu pour effet de réduire de 0,4 million d'EUR, sur une période de six ans, le montant dû annuellement par le club, ce qui a conduit au paiement, en deux tranches, à Willem II d'une somme de 2,4 millions d'EUR de laquelle le loyer restant dû pour 2009 a été déduit. Un nouveau bail, remplaçant celui de 2004, a été conclu le 31 octobre 2011.

(12) La décision de la municipalité du 31 mai 2010 était assortie de la condition que Willem II s'acquitte d'un certain nombre d'obligations qui étaient reprises dans un plan de restructuration visant à rétablir la viabilité de Willem II à long terme. Parmi les conditions énoncées dans le plan figuraient les obligations de présenter des rapports financiers trimestriels, d'atteindre l'équilibre budgétaire pour la saison footballistique suivante, tout en tendant à l'apurement du bilan, de respecter les règles de la ligue nationale de football relatives au salaire des joueurs et de mettre en place une nouvelle structure de gestion et de contrôle. La municipalité ayant estimé que les mesures prises par Willem II pour satisfaire à ces conditions étaient satisfaisantes, elle a libéré le paiement de la deuxième tranche de la somme de 2,4 millions d'EUR.

(13) Les Pays-Bas n'ont pas informé la Commission de leur projet d'octroyer 2,4 millions d'EUR à Willem II, comme le prévoit l'article 108, paragraphe 3, du traité. La Commission n'a pas non plus été informée de la décision de 2009 de suspendre le paiement du loyer annuel pour la saison 2009/2010.

([3]) Avant la conclusion du contrat, la municipalité était le propriétaire légal du stade et du terrain sur lequel il se trouve, tandis que Willem II possédait la propriété économique du stade dans lequel le club avait investi ses fonds propres.

2.2. **Effet possible de l'aide**

(14) Les Pays-Bas contestent l'incidence de l'aide éventuelle 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 il y a prestation de services rémunérés; un niveau élevé de professionnalisme est atteint de sorte que l'impact économique est accru ([4]).

(15) Outre leur participation aux compétitions de football, les clubs de football professionnels exercent des activités économiques sur divers marchés de dimension internationale, notamment celui des transferts de joueurs professionnels et ceux de la publicité, du parrainage, des produits dérivés ou de la couverture médiatique. L'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. Dès lors, lorsque des ressources d'État sont utilisées pour octroyer un avantage sélectif à un club de football professionnel, quelle que soit la division dans laquelle ce club évolue, l'aide ainsi accordée peut fausser la concurrence et affecter les échanges entre les États membres au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité ([5]).

2.3. **Motifs de l'ouverture de la procédure**

(16) Dans la décision d'ouvrir la procédure, la Commission avait conclu à titre provisoire qu'en utilisant des ressources d'État, la municipalité avait concédé à Willem II un avantage sélectif et avait dès lors octroyé une aide au club de football. La Commission a également exprimé le point de vue selon lequel les mesures d'aide en faveur de clubs professionnels peuvent fausser la concurrence et affecter les échanges entre les États membres au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.

(17) Dans sa décision d'ouvrir la procédure, la Commission a conclu qu'à l'époque où l'aide a été accordée, Willem II faisait face à des difficultés financières. Afin d'apprécier la compatibilité de l'aide avec les lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté ([6]) (ci-après les «lignes directrices»), la Commission a tenté d'obtenir des renseignements sur le respect de tous les critères énoncés dans les lignes directrices.

(18) La Commission n'a notamment pas pu vérifier si les conditions énoncées aux points 34 à 37 des lignes directrices concernant la nature et l'exécution d'un plan de restructuration avaient été respectées. Elle n'a pas non plus pu vérifier si des mesures compensatoires suffisantes avaient été prises, conformément aux points 38 à 42 desdites lignes directrices. Il devait également être démontré que l'aide était restée limitée au minimum requis, que la bénéficiaire elle-même avait contribué de manière suffisante à sa restructuration et que le principe de non-récurrence serait respecté.

3. **OBSERVATIONS DES PAYS-BAS**

(19) Les Pays-Bas contestent que la mesure de révision du bail pour le stade constituait une aide d'État. Selon les autorités néerlandaises, la municipalité, en tant que propriétaire du stade, a appliqué les conditions du marché et a agi conformément au principe de l'investisseur et du créancier en économie de marché en sursoyant, en 2009, à la perception du loyer auprès du principal utilisateur du stade, ainsi qu'en abaissant le loyer et en allégeant les autres conditions contractuelles avec effet rétroactif en 2010. Si Willem II avait fait faillite, le club aurait perdu sa licence pour le football professionnel. La municipalité aurait alors eu à gérer un stade de football qui n'aurait pu servir à d'autres activités que moyennant d'importants investissements. Les Pays-Bas affirment également que le loyer réduit restait dans les normes des loyers payés ailleurs pour d'autres stades et était dès lors conforme au marché.

([4]) Arrêt du 16 mars 2010 dans l'affaire C-325/08, Olympique Lyonnais, ECLI:EU:C:2010:143, points 27 et 28; arrêt du 18 juillet 2006 dans l'affaire C-519/04 P, Meca-Medina et Macjen/Commission, ECLI:EU:C:2006:492, point 22; arrêt du 15 décembre 1995 dans l'affaire C-415/93, Bosman, ECLI:EU:C:1995:463, point 73.

([5]) 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)], résumées au JO C 140 du 18.5.2013, p. 1, et du 2 octobre 2013, Fußballstadion Chemnitz [affaire SA.36105 (2013/N)], résumée au JO C 50 du 21.2.2014, p. 1, points 12 à 14; décisions de la Commission prises à l'égard de l'Espagne, du 18 décembre 2013, aide d'État en faveur de clubs sportifs professionnels espagnols [affaire SA.29769 (2013/C)], point 28, Real Madrid Club de Futbol [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, publiée au JO C 69 du 7.3.2014, p. 99.

([6]) Communication de la Commission intitulée «Lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté» (JO C 244 du 1.10.2004, p. 2). L'application de ces lignes directrices a été prolongée par la communication de la Commission relative à la prorogation des lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté du 1er octobre 2004 (JO C 296 du 2.10.2012, p. 3).

(20) À titre subsidiaire, les Pays-Bas font valoir que, si la mesure devait être considérée comme une aide, celle-ci serait compatible avec le marché intérieur. Premièrement, ces arguments se fondent sur une lettre concernant l'infrastructure sportive que la Commission a adressée aux Pays-Bas le 11 juillet 2002. La Commission y décrivait un certain nombre de conditions à respecter pour que le financement de l'infrastructure sportive ne soit pas considéré comme une aide d'État. Deuxièmement, les arguments sont basés sur les lignes directrices et sur l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité.

(21) En ce qui concerne la restructuration de Willem II, les Pays-Bas ont fourni une description de la situation financière du club. Au cours de l'exercice 2008/2009 ([7]), Willem II a enregistré une perte de 3,9 millions d'EUR sur un chiffre d'affaires de 11,4 millions d'EUR et une diminution des fonds propres du club, qui sont passés de 4,1 millions d'EUR à 0,2 million d'EUR. En 2009/2010 ([8]), Willem II a enregistré une perte de 4,4 millions d'EUR sur un chiffre d'affaires de 9,9 millions d'EUR. Malgré l'octroi de 2,4 millions d'EUR par la municipalité, les fonds propres ont continué de baisser, passant de + 0,2 million d'EUR à − 2,1 millions d'EUR.

(22) Chaque club de football professionnel néerlandais doit posséder une licence de la KNVB. Celle-ci n'est attribuée que si le club satisfait à une série d'obligations. L'une d'elles, selon le règlement actuel, concerne la santé financière du club. Les 1er novembre, 1er mars et 15 juin de chaque saison, les clubs doivent fournir des rapports financiers présentant, entre autres, leur situation financière du moment, ainsi que leur budget pour la saison à venir. En fonction de ces rapports, les clubs sont répartis en trois catégories [1) insatisfaisant; 2) satisfaisant; 3) bon]. Les clubs de la catégorie 1) peuvent être contraints d'introduire un plan de redressement afin de passer dans les catégories 2) ou 3). Si le club ne respecte pas ce plan, la KNVB peut lui infliger des sanctions telles qu'un avertissement officiel, la déduction de points obtenus lors de matchs et, sanction ultime, le retrait de la licence. Aux Pays-Bas, un club de football professionnel qui est déclaré en faillite perd sa licence. Par la suite, lorsqu'un nouveau club est fondé, celui-ci n'est pas immédiatement autorisé à accéder au football rémunéré, mais doit commencer au niveau suivant le niveau amateur le plus élevé. Compte tenu de ses difficultés, Willem II risquait de perdre sa licence de football professionnel. Le club a été classé dans la catégorie 1) en 2010.

(23) Selon les Pays-Bas, compte tenu de ces difficultés, la décision de la municipalité d'accorder 2,4 millions d'EUR à Willem II avait été subordonnée à un certain nombre de conditions qui étaient reprises dans le plan de restructuration établi par Willem II ([9]). Le plan prévoyait un retour à une situation financière saine à un horizon de trois ans. Il visait également à satisfaire, à la fin de l'exercice 2012/2013, aux conditions imposées par la KNVB pour être admis dans la catégorie 2) (satisfaisant). Dès décembre 2011, la KNVB a octroyé au club le statut de catégorie 2).

(24) Le plan de restructuration prévoyait une nouvelle direction ainsi que des économies sur le personnel et les joueurs. Il précisait que le nombre de joueurs sous contrat serait réduit. Divers joueurs devaient être transférés. Les contrats existants devaient être prolongés, mais pour un salaire moindre, les nouveaux contrats devaient être conclus sans indemnités de transfert ou des joueurs d'autres clubs devaient être loués. Le plan visait une réduction des coûts afférents au personnel et aux joueurs de 77 % à moins de 55 %.

(25) En 2009, lorsque les problèmes financiers se sont présentés, neuf opérateurs privés avaient accepté de prêter à Willem II un total de 2,25 millions d'EUR. En 2010, ils se sont laissés convaincre d'allonger la durée des prêts, de ne pas procéder au recouvrement des créances jusqu'à ce que Willem II dispose à nouveau de liquidités suffisantes, et d'accepter d'appliquer un taux d'intérêt moindre sur ces créances. Six d'entre eux sont allés encore plus loin et ont abandonné 10 % de leurs créances. L'objectif du plan de restructuration était de permettre à Willem II de réaliser un gain d'exploitation modeste sur une période de trois ans. Le plan s'est avéré réaliste. Willem II a enregistré un bénéfice d'environ 0,3 million d'EUR en 2010/2011 et en 2011/2012 et un bénéfice moindre en 2012/2013; le club est parvenu à améliorer sa situation de fonds propres, atteignant − 1,4 million d'EUR au 30 juin 2012 et − 1,3 million d'EUR au 30 juin 2013. Il a même réussi à clore l'exercice 2013/2014 avec une situation de fonds propres positive.

4. **OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES**

(26) Dans le cadre de la procédure, la municipalité a formulé en grande partie les mêmes remarques que les autorités néerlandaises. Elle a également fourni des informations spécifiques sur la situation de Willem II en 2009 et a soumis, pour étayer son point de vue selon lequel les mesures prises en 2009 et 2010 étaient rationnelles, une étude réalisée par Deloitte Financial Advisory Services en novembre 2013 concernant les coûts des différentes options qui s'offraient à la municipalité en 2010.

([7]) 30.6.2008-1.7.2009.
([8]) 30.6.2009-1.7.2010.
([9]) Plan stratégique de Willem II du 23 juillet 2010.

5. APPRÉCIATION DE LA MESURE

5.1. Existence d'une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité

(27) 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 conférant un avantage économique à certaines entreprises ou à certaines productions, dans la mesure où elles affectent les échanges entre les États membres. Les conditions énoncées à l'article 107, paragraphe 1, du traité sont cumulatives; par conséquent, pour qu'une mesure soit qualifiée d'aide d'État, toutes les conditions doivent être remplies simultanément.

(28) Se fondant sur la décision d'ouvrir la procédure, la Commission a examiné, pour apprécier l'existence d'une aide, les décisions prises par la municipalité, en 2009, de surseoir à la perception du loyer pour l'utilisation du stade par Willem II et, en mai 2010, de réduire le loyer et les autres coûts d'utilisation du stade avec effet rétroactif. Elle constate que, chronologiquement, les deux décisions sont étroitement liées en ce qui concerne tant les finalités que la situation de Willem II et qu'elles doivent donc être examinées ensemble.

5.1.1. *Financement au moyen de ressources d'État*

(29) Les deux mesures ont été prises par la municipalité et ont des conséquences financières directes pour le budget de celle-ci; il y a donc utilisation de ressources d'État. Le transfert de ressources d'État peut revêtir de nombreuses formes, telles que des subventions, des prêts, des garanties, des participations au capital d'entreprises et des avantages en nature. La renonciation à des recettes qui auraient normalement été versées à l'État constitue aussi un transfert de ressources d'État.

5.1.2. *Avantage économique*

(30) Les mesures doivent conférer à Willem II un avantage économique que le club n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché. Les autorités néerlandaises et la municipalité font valoir que la municipalité a agi selon le principe de l'investisseur/du créancier en économie de marché et qu'elle n'a dès lors accordé aucun avantage à Willem II. La Commission ne partage pas ce point de vue pour les motifs suivants.

(31) On peut supposer qu'il y a avantage dès lors que la situation financière d'une entreprise s'améliore à la suite d'une intervention des pouvoirs publics. Pour évaluer l'existence ou non d'un avantage, il convient de comparer la situation financière de l'entreprise après l'introduction de la mesure avec sa situation financière si cette mesure n'avait pas été introduite. Sans l'intervention, le club aurait continué à connaître des difficultés financières, au point de risquer la faillite et la descente vers une division inférieure. Il est incontestable que les mesures prises, sur lesquelles porte la présente décision, ont contribué à améliorer considérablement la situation financière de Willem II.

(32) Cet avantage peut ne pas être considéré comme illégal si la municipalité est à même de démontrer qu'elle a agi selon les principes de l'investisseur/du créancier en économie de marché. La Commission constate que la municipalité avait obtenu la pleine propriété du stade en 2004. Elle a payé le stade à sa valeur économique, laquelle avait été constatée sur la base d'une expertise externe. La municipalité a conclu le bail avec Willem II en 2004 en sachant parfaitement que le stade n'était pas une arène multifonctionnelle, mais bien un stade de football dont l'unique utilisateur permanent était Willem II et qui n'offrait que des possibilités limitées d'utilisation pour d'autres activités que le football. La municipalité savait donc très bien que le stade ne pourrait être exploité que si Willem II pouvait continuer à payer le loyer contractuel et les autres coûts. Un investisseur en économie de marché ne prendrait pas un tel risque ou ne le prendrait qu'en contrepartie d'une marge bénéficiaire et d'une assurance contre une insolvabilité éventuelle de l'utilisateur permanent.

(33) Lorsque la municipalité a informé le conseil communal, en 2010, que Willem II se trouvait au bord du dépôt de bilan, elle a également fait remarquer que l'exploitation du stade avait été neutre sur le plan budgétaire depuis 2004. Le bail de 2004 n'avait généré aucun bénéfice raisonnable, mais la modification des conditions de location intervenue en 2010 avec effet rétroactif a été décidée en sachant que l'exploitation était déficitaire depuis 2004. Il est donc exclu que la décision de réduire le loyer qui a été prise en 2010 soit conforme au principe de l'investisseur en économie de marché. Aucun opérateur commercial n'aurait en effet accepté de modifier le loyer avec effet rétroactif s'il ne pouvait prétendre à un retour sur son investissement.

(34) Les autorités néerlandaises et la municipalité affirment toutefois aussi que la décision par laquelle cette dernière a allégé la charge de la dette du club était conforme au principe du créancier en économie de marché. Elles font référence dans ce cadre au fait que plusieurs grands créanciers ont renoncé à une partie de leurs créances sur Willem II. Elles se réfèrent également à la partie de la décision d'ouvrir la procédure dans laquelle la Commission a conclu que les mesures prises par la municipalité d'Arnhem en faveur du club de football Vitesse ne constituent pas une aide d'État.

(35) À cet égard, la Commission souhaite tout d'abord faire remarquer que la décision prise en 2009 de suspendre le paiement du loyer et la décision prise en 2010 de réduire le loyer et d'autres obligations de paiement en rapport avec l'utilisation du stade avec effet rétroactif n'ont pas été assorties de mesures similaires de la part d'autres créanciers. En 2010, la municipalité a par ailleurs accordé à Willem II un montant de 2,4 millions d'EUR, soit plus de deux fois la créance correspondant à un an de loyer. La municipalité a exigé que Willem II négocie avec d'autres créanciers afin d'apurer son bilan sans toutefois soumettre ces négociations au respect de conditions qui correspondraient à celles fixées pour sa propre intervention. L'argument selon lequel un club de football professionnel en faillite perdrait sa licence de sorte que la municipalité resterait avec un stade de football ne pouvant servir à d'autres activités qu'au prix d'investissements considérables est encore moins convainquant. En cas de faillite, un nouveau club pourrait en effet être fondé et succéder à l'ancien en tant qu'utilisateur du stade. Ce club ne pourrait certes pas être admis directement au football rémunéré, et devrait démarrer au niveau suivant immédiatement le niveau amateur le plus élevé, mais cela offrirait des possibilités d'utilisation du stade et de retour au football professionnel dans un avenir prévisible, ce qui permettrait d'obtenir des revenus locatifs.

(36) Les autorités néerlandaises ont également fait référence à la lettre de la Commission du 11 juillet 2002 dans laquelle celle-ci décrivait plusieurs conditions à remplir pour que le financement d'une infrastructure sportive ne constitue pas une aide d'État. Ces conditions concernaient le caractère multifonctionnel de l'arène, l'accès non discriminatoire à celle-ci et les contributions adéquates des utilisateurs.

(37) Dans la présente affaire, ces observations ne peuvent toutefois pas conduire à la conclusion que Willem II n'a pas reçu d'avantage indu. Il est permis de se demander si les arguments évoqués dans la lettre du 11 juillet 2002 sont encore pertinents au regard de la jurisprudence de la Cour dans laquelle des investissements publics en infrastructures destinées à un usage public sont considérés comme une aide publique ([10]). En l'espèce, l'élément déterminant est toutefois qu'en 2004, la municipalité et Willem II ont conclu un bail fixant un loyer annuel de 1 001 731 EUR. Si le paiement du loyer convenu a, dans un premier temps, été suspendu avec l'autorisation de la municipalité et, dans un deuxième temps, abaissé avec effet rétroactif, la municipalité a accordé à Willem II un avantage financier dont le club n'aurait pas bénéficié dans des conditions normales et qu'un opérateur de marché privé ne lui aurait en aucun cas accordé en pareille situation.

(38) Pour ces raisons, la Commission n'est pas convaincue que la municipalité a agi comme un opérateur en économie de marché, que ce soit comme un investisseur, un créancier voire les deux. Elle conclut par conséquent que, pour éviter la faillite de Willem II, la municipalité lui a apporté une aide financière qu'un opérateur privé n'aurait pas accordée et que cette aide constitue dès lors un avantage.

5.1.3. *Conséquences pour les échanges et la concurrence*

(39) Les Pays-Bas contestent l'incidence de l'aide éventuelle sur le marché intérieur, étant donné qu'il s'agit de clubs qui ne jouent pas au niveau européen. À ce propos, la Commission rappelle qu'elle a fait remarquer au considérant 14 que les clubs de football professionnels sont considérés comme des entreprises et sont, à ce titre, soumis au contrôle des aides d'État. Le football a le caractère d'une activité salariée dans le cadre de laquelle il y a prestation de services rémunérés; un niveau élevé de professionnalisme est atteint de sorte que l'impact économique est accru.

(40) Willem II peut en outre potentiellement participer à des tournois européens et a effectivement participé dans le passé à une compétition européenne. En tant que club de football professionnel, il exerce des activités économiques sur divers autres marchés de dimension internationale, notamment celui des transferts de joueurs professionnels et ceux de la publicité, du parrainage, des produits dérivés ou de la couverture médiatique. L'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. Dès lors, comme indiqué au considérant 15, lorsque des ressources d'État sont utilisées pour conférer un avantage sélectif à un club de football professionnel, quelle que soit la division dans laquelle ce club évolue, il est possible que l'aide ainsi accordée fausse la concurrence et affecte les échanges entre les États membres au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.

([10]) Voir, par exemple, l'arrêt du 19 décembre 2012 dans l'affaire C-288/11, Mitteldeutsche Flughafen et Flughafen Leipzig-Halle/Commission, ECLI:EU:C:2012:821.

5.2. **Appréciation au regard de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité**

(41) La Commission doit évaluer si l'aide d'État en faveur de Willem II peut être considérée comme compatible avec le marché intérieur. Aucune des exceptions énoncées à l'article 107, paragraphe 2, du traité ne s'applique à l'aide d'État en cause. En ce qui concerne l'exception énoncée à l'article 107, paragraphe 3, du traité, la Commission observe qu'aucune région des Pays-Bas ne relève de l'exception prévue à l'article 107, paragraphe 3, point a), du traité. L'aide concernée n'est pas destinée à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie néerlandaise au sens de l'article 107, paragraphe 3, point b), du traité. Il ne peut pas non plus être considéré qu'elle vise à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine au sens de l'article 107, paragraphe 3, point d), du traité.

5.2.1. *Lignes directrices applicables*

(42) En ce qui concerne l'exception prévue à l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité, les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités économiques peuvent être compatibles avec le marché intérieur quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

(43) Afin d'apprécier les aides sur la base de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité, la Commission a publié une série de règlements, règlements-cadres, lignes directrices et communications concernant certains types d'aides et les objectifs horizontaux et sectoriels pour lesquels elles sont accordées. Vu qu'à l'époque où les mesures ont été prises, Willem II était en proie à des difficultés financières et que l'aide accordée par la municipalité visait à y remédier, il convient de vérifier si les critères figurant dans les lignes directrices ([11]) s'appliquent et s'ils sont remplis.

(44) En juillet 2014, la Commission a adopté de nouvelles lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autre que les établissements financiers ([12]). Celles-ci ne s'appliquent cependant pas aux aides non notifiées en cause, qui ont été octroyées en 2009 et 2010. Selon le point 137 des nouvelles lignes directrices, celles-ci ne s'appliquent qu'aux aides au sauvetage ou à la restructuration octroyées sans son autorisation qui ont été octroyées en tout ou en partie après la publication desdites lignes directrices au *Journal officiel de l'Union européenne*. Le point 138 des nouvelles lignes directrices précise que, dans tous les autres cas, la Commission examinera l'aide sur la base des lignes directrices qui s'appliquaient au moment de son octroi, en l'espèce donc les lignes directrices en vigueur avant 2014.

5.2.2. *Willem II en tant qu'entreprise en difficulté*

(45) Selon le point 10 a) des lignes directrices, une société à responsabilité limitée doit être considérée une entreprise en difficulté lorsque plus de la moitié de son capital social a disparu, plus du quart de ce capital ayant été perdu au cours des douze derniers mois. Au cours de l'exercice 2008/2009 ([13]), Willem II a enregistré une perte de 3,9 millions d'EUR sur un chiffre d'affaires de 11,4 millions d'EUR et une diminution des fonds propres du club, qui sont passés de 4,1 millions d'EUR à 0,2 million d'EUR. En 2009/2010 ([14]), Willem II a enregistré une perte de 4,4 millions d'EUR sur un chiffre d'affaires de 9,9 millions d'EUR. Malgré l'octroi de 2,4 millions d'EUR par la municipalité, les fonds propres ont continué de baisser, passant de + 0,2 million d'EUR à – 2,1 millions d'EUR. Willem II était donc clairement une entreprise en difficulté. Ce fait n'est pas contesté par les autorités néerlandaises. Dès lors, la compatibilité de l'aide d'État octroyée à Willem II avec le marché intérieur doit être appréciée sur la base des lignes directrices.

5.2.3. *Retour à la viabilité à long terme*

(46) Selon la section 3.2 des lignes directrices, l'octroi de l'aide doit être subordonné à la mise en œuvre d'un plan de restructuration (voir les points 34 à 37 des lignes directrices) qui doit permettre de rétablir, dans un délai raisonnable, la viabilité à long terme de l'entreprise. La Commission constate à cet égard que la décision de la municipalité d'octroyer à Willem II un montant de 2,4 millions d'EUR était subordonnée à un certain nombre de conditions, comme indiqué au considérant 12. Ces conditions constituaient l'essentiel du plan de restructuration que Willem II avait établi ([15]).

([11]) Voir note 6.
([12]) Communication de la Commission — Lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers (JO C 249 du 31.7.2014, p. 1).
([13]) 30.6.2008-1.7.2009.
([14]) 30.6.2009-1.7.2010.
([15]) Voir note 9.

(47) Le plan visait à parvenir, en trois ans, à une situation financière saine et à répondre ainsi aux exigences imposées par la KNVB pour que Willem II puisse conserver sa licence de compétition au niveau professionnel et obtenir, à la fin de l'exercice 2012/2013, le statut de catégorie 2).

(48) Le plan de restructuration prévoyait la mise en place d'une nouvelle direction et la réalisation d'économies considérables au niveau du personnel et du groupe de joueurs. Plusieurs joueurs ont été transférés; des contrats existants ont été reconduits, mais pour un salaire moins élevé, et de nouveaux contrats ont été conclus sans indemnités de transfert. Ces mesures ont permis de réaliser, dans les deux ans suivant l'approbation du plan, une réduction de 30 % des coûts liés au personnel et aux joueurs. En dehors des 2,4 millions d'EUR de la municipalité, Willem II a également pu compter sur une autre contribution de 2,25 millions d'EUR en provenance du secteur privé.

(49) La Commission estime que le plan de restructuration remédie aux causes des difficultés financières de Willem II, notamment aux coûts que représentent les salaires et les indemnités de transfert des joueurs. Willem II vise ainsi à économiser sur ses principales activités. Le plan de restructuration ne se fonde pas sur des facteurs externes auxquels Willem II peut aspirer, mais qu'il ne peut totalement contrôler, comme la recherche de nouveaux sponsors ou une augmentation du nombre de spectateurs. Bien que la situation financière de Willem II et ses fonds propres négatifs en particulier restent préoccupants, c'est une amélioration durable de la situation financière du club qui est recherchée, de même que la poursuite de son fonctionnement en tant que club de football professionnel. L'évolution de la situation montre que le plan était en effet réaliste. Dès décembre 2011, la KNVB a octroyé le statut de catégorie 2) au club. Willem II a pu réaliser un bénéfice d'exploitation de 0,3 million d'EUR en 2010/2011 et en 2011/2012, de sorte que la situation des fonds propres s'est améliorée pour atteindre – 1,4 million d'EUR au 30 juin 2012.

5.2.4. *Les mesures compensatoires*

(50) Conformément aux points 38 à 42 des lignes directrices, des mesures compensatoires doivent être prises par le bénéficiaire pour réduire au minimum l'effet de distorsion de concurrence de l'aide et les effets défavorables de celle-ci sur les conditions des échanges. Au point 80 de la décision d'ouvrir la procédure, la Commission a mentionné la nature particulière du football professionnel à cet égard et a suggéré un certain nombre de mesures qui pourraient s'appliquer dans le domaine du football professionnel en tant que mesures compensatoires au sens des lignes directrices, notamment la réduction du nombre de joueurs enregistrés dans les limites autorisées par la ligue nationale, un plafonnement des salaires en dessous des normes en vigueur dans le secteur, une interdiction de paiement des coûts de transfert pour de nouveaux joueurs pendant une certaine période ou une augmentation des activités en faveur de la société. En acceptant de limiter le nombre de joueurs ou les salaires de ces derniers, un club accepterait également un désavantage concurrentiel par rapport à d'autres clubs qui ne sont pas soumis à de telles limitations. Une interdiction de payer des indemnités de transfert limite le choix de nouveaux joueurs compétitifs.

(51) La Commission constate que, conformément au plan,Willem II a effectivement réduit le nombre d'employés et de joueurs. Ses effectifs ont diminué, passant de 79 personnes au cours de la saison 2009/2010 à 61 en 2010/2011 et à 53 en 2011/2012. Le nombre de joueurs enregistrés est passé de 31 à 27. Les coûts salariaux ([16]) ont été ramenés à 48 % du chiffre d'affaires, ce qui est clairement inférieur à la norme de 70 % fixée par l'UEFA pour les seuls joueurs. Aucune indemnité de transfert pour de nouveaux joueurs n'a été payée au cours de la période de restructuration. Ces mesures ont affaibli l'équipe du club et ont donc contribué à la descente de Willem II en deuxième division à la fin de la saison 2010/2011 et une nouvelle fois en 2012/2013. La Commission constate en outre que le club a investi davantage dans l'intérêt général en formant des joueurs amateurs. La Commission conclut que les mesures compensatoires exigées conformément aux lignes directrices ont été prises, ce qui a entraîné un affaiblissement de la position concurrentielle de Willem II dans le segment du football professionnel.

5.2.5. *Limitation de l'aide au minimum*

(52) La Commission constate également qu'en plus de se fonder sur des économies internes, le plan de restructuration repose en grande partie sur le financement par des opérateurs privés extérieurs. En 2009, au moment où les problèmes financiers se sont présentés, neuf opérateurs privés avaient en effet accepté de prêter à Willem II un total de 2,25 millions d'EUR. En 2010, ils se sont laissés convaincre de laisser ce montant au club et ont accepté de ne les réclamer que lorsque Willem II serait à même de rembourser les crédits. Ils ont également accepté un taux d'intérêt moins élevé, de 3 %. Six d'entre eux ont pu être convaincus d'abandonner 10 % de leurs créances. La condition fixée au point 44 des lignes directrices selon laquelle, pour une entreprise de taille moyenne, telle que Willem II, au moins 40 % des coûts de la restructuration doivent être couverts par une contribution propre du bénéficiaire est donc remplie. Ceci inclut le financement externe, signe d'une confiance dans la viabilité du bénéficiaire.

([16]) Les comptes de Willem II ne font aucune distinction entre les salaires des joueurs et ceux d'autres employés.

(53) Le montant de l'aide était nécessaire. Selon le plan de restructuration, un résultat positif modeste devait être dégagé au cours des saisons 2010/2011 et 2011/2012 et entraîner une lente amélioration des fonds propres. Il n'aurait pas permis à Willem II d'acheter de nouveaux joueurs ou d'en attirer avec des salaires plus élevés.

5.2.6. *Contrôle et rapport annuel*

(54) Conformément au point 49 des lignes directrices, l'État membre doit faire savoir, au moyen de rapports réguliers détaillés, si le plan de restructuration est correctement mis en œuvre. Au point 51, des conditions moins strictes sont prévues pour les petites et moyennes entreprises, qui peuvent normalement se limiter à transmettre annuellement une copie du bilan et du compte de résultat. Les Pays-Bas ont promis de soumettre ces rapports.

5.2.7. *Non-récurrence*

(55) Conformément aux points 72 à 77 des lignes directrices, les Pays-Bas ont indiqué que Willem II n'a pas reçu d'aide au sauvetage ou à la restructuration au cours des dix années précédant l'octroi de l'aide en cause. Ils se sont également engagés à ne pas accorder de nouvelles aides au sauvetage ou à la restructuration à Willem II au cours d'une période de dix ans.

6. **CONCLUSION**

(56) La Commission estime que les Pays-Bas ont mis l'aide en faveur de Willem II illégalement à exécution en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité. L'aide d'État d'un montant de 2,4 millions d'EUR qui a été octroyée à Willem II en 2009 et 2010 répond toutefois aux conditions fixées dans les lignes directrices pour l'aide à la restructuration et peut être considérée comme compatible avec le marché intérieur conformément à l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'aide d'État d'un montant de 2,4 millions d'EUR que les Pays-Bas ont mise à exécution en faveur du club de football Willem II de Tilburg est compatible avec le marché intérieur conformément à l'article 107, paragraphe 3, point c), 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