



Rapport d'observations définitives et sa réponse

STADE BOLLAERT-DELELIS

TOME 1

Commune de Lens

(Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2010 et suivants

Observations délibérées le 5 mai 2017

SOMMAIRE

SYNTHESE	5
RECOMMANDATIONS.....	6
I. PROCÉDURE	7
II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES	7
I - LA GESTION DU STADE	7
A - LA PROPRIETE DU STADE	8
B - LE BAIL CONCLU AVEC LE CLUB	9
1 - La mission confiée et sa mise en œuvre	9
a - Une « mission d'intérêt général » à préciser	9
b - Les modalités de suivi	10
2 - Les engagements du club et le niveau de redevance	11
C - LES ABORDS DU STADE	12
1 - Les coûts d'entretien des abords et les travaux réalisés	12
2 - La location des parkings	12
II - LA RENOVATION DU STADE	12
A - LES INTERROGATIONS DE LA COMMUNE ET LES SOLUTIONS ENVISAGEES	12
1 - Les interrogations sur la participation à l'Euro 2016	12
2 - Le projet de la commune	13
B - L'INTERVENTION DE LA REGION ET DES AUTRES COLLECTIVITES PUBLIQUES	14
1 - Le permis de construire	14
2 - Les travaux assurés par la région.....	15
3 - Les soutiens financiers des collectivités publiques	15
C - L'EVOLUTION NECESSAIRE DU BAIL	16
1 - Le différé de paiement de la redevance pendant les travaux	16
2 - Le passage du bus sur l'emprise du stade.....	16
3 - La nécessaire revalorisation de la redevance.....	17
4 - Les perspectives.....	18

Pour examiner la gestion du stade Bollaert-Delelis de Lens, la chambre régionale des comptes a procédé au contrôle des trois acteurs concernés ; elle a établi ainsi trois rapports distincts :

- la commune de Lens (tome 1) ;
- la société anonyme sportive professionnelle Racing Club de Lens (tome 2) ;
- la région Nord-Pas-de-Calais, devenue Hauts-de-France (tome 3).

Présentation générale

La chambre régionale des comptes Hauts-de-France a examiné la gestion du stade Bollaert-Delelis, à partir de l'exercice 2010. Propriétaire de l'équipement, la commune de Lens l'a confié en 2002 à la société anonyme sportive professionnelle Racing Club de Lens, dans le cadre d'un bail emphytéotique administratif.

Entre 2010 et 2016, le stade a fait l'objet d'un programme de rénovation de 70 M€ HT. Les travaux de rénovation ont été réalisés pour partie afin d'adapter le stade aux normes de l'UEFA¹, obligatoires dans le cadre de la participation de l'Euro 2016 de football : il s'agit essentiellement du changement des sièges et de la création de salons attenants aux loges. La couverture des gradins par une superstructure, élément majeur du programme de travaux du stade de Lens, n'est pas directement liée à cette mise aux normes.

En 2012, le Racing Club de Lens s'est déclaré dans l'incapacité financière de réaliser les travaux de rénovation du stade dont il devait assumer la charge en application du bail conclu avec la commune. La commune de Lens avait essayé dès 2010, sans succès, de transférer la propriété du stade à une structure juridique à définir, mieux adaptée à la prise en charge et au financement public des travaux prévus.

La région Nord-Pas-de-Calais a finalement réalisé ces travaux à la place du Racing Club de Lens, sur une base conventionnelle dérogatoire à tous les cadres juridiques existants. Il s'agit d'une prestation réalisée à titre gratuit par la région pour le Racing Club de Lens, qui comprend la maîtrise d'ouvrage déléguée sur les travaux dans le cadre d'une enveloppe de 70 M€ HT et le portage financier de l'opération, avec un prêt de 11 M€ au bénéfice du Racing Club de Lens. Ce prêt a été accordé, initialement, sans intérêt et sans échancier de remboursement.

L'enveloppe de travaux a été respectée avec 69,5 M€ HT de dépenses réalisées. S'y ajoutent des prestations en nature effectuées par la région d'un montant estimé à 0,6 M€. Sous réserve des ajustements de subvention à réaliser et du remboursement effectif, avec intérêts, du prêt de 11 M€ par le Racing Club de Lens, le total des aides publiques octroyées pour ce projet s'élève à 59 M€, soit un taux de subvention de 84 %.

La contractualisation de ce cadre d'intervention avantageux a facilité, en 2013, la cession du club par son propriétaire, le Crédit agricole Nord de France, ainsi que le retour à la tête du club de son ancien président avec un nouvel investisseur.

Cependant, à l'issue des travaux, la rentabilité des investissements pour le club reste incertaine. D'une part, la valorisation du stade rénové devrait se traduire par l'augmentation de la redevance due par le club. À défaut, les subventions engagées seraient qualifiées d'aides d'État, considérées comme irrégulières par la Commission européenne. D'autre part, le club doit faire face à une augmentation des coûts d'exploitation du stade, alors qu'il n'est pas certain qu'il parvienne à accroître les ressources issues de la billetterie et des nouveaux salons.

¹ Union des associations européennes de football.

Pendant cette période, la prise de compétence, par la communauté d'agglomération de Lens-Liévin, de tous les équipements sportifs situés sur son territoire, en l'absence de définition préalable de l'intérêt communautaire, a créé une situation d'instabilité juridique : en droit, la compétence et donc notamment la propriété de l'équipement public que constitue le stade, ainsi que tous les contrats afférents, ont été transférés dès septembre 2014 à la communauté d'agglomération de Lens-Liévin. Cependant, la commune a continué à exercer ses prérogatives sur le stade. En novembre 2016, la définition de l'intérêt communautaire par la communauté d'agglomération a tardivement écarté le stade de sa compétence, considérant qu'il échappait au critère de l'intérêt communautaire. Aucune réponse juridique satisfaisante n'a cependant encore été apportée au caractère inadapté de la propriété du stade par la commune seule, comme le démontre la gestion des travaux de rénovation.

Synthèse

Le stade « Bollaert-Delelis », équipement emblématique de Lens et au-delà du bassin minier de la région Hauts-de-France, a été confié par la commune de Lens, collectivité propriétaire, au club local, le Racing Club de Lens, par un contrat de bail emphytéotique administratif, signé en 2002 pour une durée de 50 ans.

Ce bail repose sur le principe d'un engagement contractuel du Racing Club de Lens à prendre à sa charge le fonctionnement du stade et la réalisation des travaux d'entretien et d'adaptation aux normes techniques et administratives. En contrepartie, la redevance due par le club est d'un montant modéré. En dépit de ses imperfections, ce bail a permis à la commune de ne pas assurer directement la gestion de cet équipement.

L'équilibre financier initial mis en place par ce contrat a été remis en cause par la candidature de Lens pour accueillir des matchs de l'Euro 2016 de football, que la commune a acceptée malgré ses interrogations. En tant que gestionnaire du stade, l'engagement du Racing Club de Lens pour accueillir cet événement a rendu nécessaire la réalisation de travaux de rénovation.

La commune a alors cherché, sans y parvenir, à céder la propriété du stade, notamment aux collectivités qui participaient au financement des travaux de rénovation.

Face à l'incapacité financière du Racing Club de Lens à prendre en charge les travaux auxquels il s'était engagé, la commune a accepté l'intervention de la région pour conduire les travaux et les financer.

À l'issue d'un programme de 70 M€ de travaux, la revalorisation du stade rend aujourd'hui nécessaire une augmentation de la redevance due par le Racing Club de Lens. À défaut, les aides publiques risqueraient d'être requalifiées d'aides d'État et considérées comme irrégulières par la Commission européenne. La commune, n'ayant pas financé ces travaux, n'a cependant aucun moyen juridique d'imposer la révision de la redevance.

Ces questions se sont présentées dans un contexte juridique où la propriété du stade était incertaine : le transfert effectif de la propriété du stade à la communauté d'agglomération de Lens-Liévin, aurait dû intervenir en droit, dès 2014. À l'occasion des travaux de rénovation, la commune avait cherché à mettre en place une solution durable au régime de propriété de cet équipement. La prise de compétence par la communauté d'agglomération en constituait une option majeure. À cet égard, le rejet tardif, en 2016, du stade hors du périmètre de la compétence de la communauté d'agglomération laisse sans réponse la recherche d'une solution à ce transfert de propriété.

Recommandations				
	Réalisée	En cours de réalisation	Non réalisée	Page
1. Préciser la « mission d'intérêt général » confiée par la commune au Racing Club de Lens dans le cadre du bail et formaliser les comptes-rendus sur l'activité, les modalités de gestion et les conditions de réalisation des travaux.			X	10
2. Engager une négociation multipartite du bail emphytéotique, de façon à réévaluer le montant de la redevance due par le Racing Club de Lens au regard des aides publiques consenties pour la rénovation du stade.			X	18

I. PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Lens a été ouvert le 7 mars 2016 par lettre du président de la chambre adressée à M. Sylvain Robert, maire et ordonnateur en fonctions.

Par lettre du président en date du 7 mars 2016, M. Guy Delcourt, en sa qualité d'ancien ordonnateur du 14 octobre 1998 jusqu'au 15 juin 2013, a été informé de cet examen.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 29 septembre 2016 avec l'ordonnateur et le même jour avec son prédécesseur.

Lors de sa séance du 7 novembre 2016, la chambre a arrêté des observations provisoires, transmises aux deux ordonnateurs successifs. Des extraits ont été communiqués aux tiers concernés.

Après avoir examiné leurs réponses, la chambre, dans sa séance du 5 mai 2017, a arrêté les observations définitives suivantes.

II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES

I - LA GESTION DU STADE

Construit en 1933 par la compagnie des mines de Lens, le stade est mis à la disposition de la commune par les Houillères en 1974. La commune de Lens en devient propriétaire en 1981². Le stade porte dans sa dénomination « Bollaert³-Delelis⁴ » cette double ascendance. Il s'agit d'un stade « à l'anglaise », doté de 41 000 places en 2010. De par l'engouement populaire qu'il suscite, le stade est considéré comme emblématique de Lens et de son bassin.

La superstructure de hauts poteaux métalliques blancs, supports des toits installés lors de la rénovation abordée dans le présent rapport, rend le stade particulièrement visible depuis les différentes entrées de ville.

Situé en plein cœur de Lens, le stade occupe avec les parkings attenants une large emprise le long de la voie de chemin de fer, entre le centre-ville et le site d'implantation du Louvre-Lens. Cette situation constitue une forte discontinuité urbaine, dans la mesure où ce vaste espace demeure la plupart du temps inoccupé, même si, comme le souligne le maire dans sa réponse aux observations provisoires, les parkings qui environnent le stade sont utilisés notamment par des personnes se rendant au centre-ville de Lens et par des visiteurs du Louvre-Lens.

Le maire précise également, dans sa réponse, qu'un projet d'aménagement du « cœur de ville » a été engagé par la commune en 2015, incluant la requalification du secteur Bollaert à partir de 2020.

² Acquisition pour le franc symbolique, après avoir bénéficié à partir de 1976 d'une mise à disposition de l'équipement à titre gratuit dans l'attente du transfert de propriété devant intervenir dès achèvement des travaux de remise en état.

³ Félix Bollaert 1855-1936, directeur de la compagnie des mines de Lens.

⁴ André Delelis 1924-2012, maire de Lens de 1966 à 1998.

Depuis 2002, le stade a été confié par la commune au Racing Club de Lens par un bail emphytéotique administratif pour une durée de 50 ans, moyennant une redevance initiale de 305 000 € par an.

A - La propriété du stade

La propriété de la commune sur le stade et, en conséquence, son statut de bailleur auprès du Racing Club de Lens ont été remis en cause entre 2014 et 2016 en raison de la question de la prise de compétence par la communauté d'agglomération de Lens-Liévin.

Le rapport d'observations de la chambre, publié en 2015, relatif à la gestion de la communauté d'agglomération de Lens-Liévin (CALL) relevait que cette dernière avait acquis en 2012 la compétence relative à la gestion des équipements sportifs d'intérêt communautaire. Cette compétence porte sur la « construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements (...) sportifs d'intérêt communautaire » et l'« adhésion à toute structure chargée de la gestion d'équipements sportifs situés sur le territoire communautaire qui, de par leur rayonnement, contribuent à la promotion de celui-ci ». Eu égard à cette détermination de la compétence de la CALL, sans définition de l'intérêt communautaire, le stade Bollaert-Delelis présente des caractéristiques correspondant à un équipement intercommunal.

Comme le relevait ce même rapport, en vertu du III de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, le conseil communautaire devait définir l'intérêt communautaire dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de l'arrêté préfectoral du 15 septembre 2012 modifiant les statuts, soit en l'espèce jusqu'au 15 septembre 2014 en ce qui concerne les équipements sportifs et culturels.

Cet intérêt communautaire n'ayant pas été défini avant cette échéance, la prise de compétence de la communauté d'agglomération sur l'ensemble des équipements sportifs, dont le stade Bollaert-Delelis, a été acquise de droit à partir du 15 septembre 2014.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CALL estime que la délibération de 2012 valait, dans son esprit, également définition de l'intérêt communautaire, dont le sens était « que l'équipement ait une affectation au service public du sport ayant pour but de satisfaire principalement l'intérêt général de l'ensemble de la population communautaire ou de sa majorité. » Il en conclut que « le stade Bollaert-Delelis ne remplissait pas la totalité des critères de la définition de la compétence et de l'intérêt communautaire qu'elle sous-tend et qu'il n'a jamais été prévu d'intégrer cet équipement à la compétence sport communautaire. » Il fait valoir, en outre, que le stade est par sa nature juridique un équipement à gestion et à statut de droit privé, étant donné son activité lucrative, et qu'il ne présente pas, en conséquence, un intérêt général de niveau communautaire.

Cependant, la chambre confirme qu'en l'absence de définition de l'intérêt communautaire, qui ne saurait être présumée à travers une interprétation donnée *a posteriori* de la portée de la prise de compétence, la CALL devait procéder, dès 2014, au transfert à son profit de l'équipement sportif que constitue le stade Bollaert-Delelis. Ce transfert devait porter sur la propriété du stade, la communauté d'agglomération se subrogeant alors à la commune dans tous les contrats portant sur l'équipement, dont le bail emphytéotique signé avec le Racing club de Lens. Contrairement aux affirmations du président de la CALL, le stade ne saurait être considéré comme un équipement de droit privé qui ne serait pas concerné, de ce fait, par le transfert de compétence : il demeure un équipement à caractère public du fait de sa propriété par une collectivité publique.

Dans ces conditions, la commune de Lens aurait dû organiser le transfert du stade à la communauté d'agglomération et de l'ensemble des contrats y afférents, notamment le bail emphytéotique administratif conclu avec le Racing Club de Lens. Pour la commune, un tel transfert aurait permis de la protéger contre le risque de défaillance du club. Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire de Lens précise que « la CALL n'a jamais indiqué à la ville avoir repris le stade Bollaert-Delelis comme un équipement sportif d'intérêt communautaire. »

Suite au contrôle de la chambre, la CALL a délibéré, lors de sa séance du 8 novembre 2016, pour définir l'intérêt communautaire. Cette décision exclut le stade Bollaert-Delelis du champ communautaire. Sous réserve de son caractère exécutoire, la délibération met un terme à la période d'instabilité juridique ouverte en 2014. Cette situation ne permet, cependant, pas d'apporter une réponse satisfaisante au cadre inadapté que représente le fait pour la commune d'être seule propriétaire du stade, comme l'a mis en évidence la gestion des travaux de rénovation, abordée dans le présent rapport.

B - Le bail conclu avec le club

1 - La mission confiée et sa mise en œuvre

Le bail emphytéotique est un contrat de longue durée par lequel le propriétaire d'un bien immobilier le confie à un tiers en lui conférant des droits de quasi-propriétaire. Contrairement à un bail de location classique, le preneur d'un bail emphytéotique a le droit de réaliser les travaux d'investissement sur le bien, mais en les prenant à sa charge. En contrepartie des travaux prévus, la redevance qu'il doit au propriétaire est plus faible que dans le cas d'un bail classique.

Les collectivités locales peuvent confier des biens immobiliers à des personnes privées sous cette forme de bail dans les conditions prévues aux articles L. 1311-2 et suivants du code général des collectivités territoriales. Selon cet article en vigueur au moment de la conclusion du bail⁵, s'agissant de biens relevant du domaine public de la collectivité, il est nécessaire que le bail soit consenti en vue de « l'accomplissement, pour le compte de la collectivité territoriale, d'une mission de service public, ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général ».

a - Une « mission d'intérêt général » à préciser

Le bail signé le 22 juillet 2002, pour une durée de 50 ans, entre la commune de Lens et la société anonyme sportive professionnelle Racing club de Lens prévoit l'obligation pour le preneur (le club) de respecter une « mission d'intérêt général ». Selon le bail, cette mission d'intérêt général consiste à « permettre le développement d'activités sportives et d'éducation physique présentant un caractère d'utilité générale » et « conserver pour l'avenir le rayonnement national actuel, la pratique sportive dans l'enceinte du stade étant constitutive de cohésion sociale, de dynamisme économique et favorisant la communication entre les diverses catégories socio-professionnelles de la population ». L'article 10 du bail précise que le preneur doit conserver au stade sa vocation sportive et ne l'utiliser qu'à titre accessoire pour des manifestations non-sportives.

⁵ Le cadre juridique correspondant à ce type de contrat a été modifié par l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession.

Un équipement sportif n'a pas, en tant que tel et par nature, vocation à permettre, selon les termes de l'article L. 1311-2 précité, « *l'accomplissement, pour le compte de la collectivité territoriale, d'une mission de service public, ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général* ». Le stade Bollaert-Delelis est destiné, essentiellement, à l'entraînement de l'équipe de football professionnel du club local et à ses matchs : le stade n'accueille pas l'activité décrite dans le préambule du contrat, c'est-à-dire le « développement d'activités sportives et d'éducation physique », qui vise une pratique sportive amateur.

La « mission d'intérêt général » considérée à travers le bail consiste dans le « rayonnement » que le stade et l'équipe de football confèrent à la commune et dans leur fonction supposée de « cohésion sociale ». Le bail évoque l'accès des « diverses catégories socio-professionnelles de la population » aux manifestations sportives. Il ne stipule aucune mesure contraignante pour atteindre cet objectif.

Dans les faits, le Racing Club de Lens s'est attaché à mener une politique de tarification attractive pour les catégories de places les moins chères, notamment pour la tribune la plus populaire.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire de Lens souligne que la commune a confié le stade sous forme de bail emphytéotique administratif dans le cadre de l'article L. 1311-2 cité, avec une mission d'intérêt général consistant à assurer la pérennité du rayonnement national des installations sportives considérées et les éléments de cohésion sociale et de dynamisme économique favorisant la communication entre les différentes catégories socio-professionnelles que constitue la pratique du sport professionnelle. Il précise que, lors de la passation du contrat, il a été considéré que la jurisprudence⁶ autorisait à regarder l'organisation et le développement d'activités sportives, quelles qu'elles soient, comme répondant à un besoin d'utilité générale, et autorisant par là-même la passation d'un contrat de bail emphytéotique administratif.

Or, la jurisprudence administrative citée reconnaît un caractère d'utilité générale au développement d'activités physiques et sportives, ce qui vise une pratique sportive amateur qui n'a pas lieu au stade Bollaert-Delelis. Il n'est, par conséquent, pas opérant de s'appuyer sur cette mission d'intérêt général pour justifier le recours au bail emphytéotique dans le cas de Lens.

La chambre recommande à la commune de préciser la « mission d'intérêt général » confiée dans le cadre du bail emphytéotique administratif, en termes de rayonnement et de cohésion sociale.

b - Les modalités de suivi

La commune n'est pas tenue informée des conditions précises d'utilisation du stade par le club. En l'absence d'instance régulière d'échange avec ce dernier, elle ne bénéficie pas de comptes-rendus formalisés ni de rapports d'activité sur la gestion ou encore d'informations sur la conduite des travaux.

La commune a néanmoins des contacts fréquents avec le Racing Club de Lens, qui lui permettent de suivre l'activité même du stade. Elle est représentée lors des matchs et est informée des événements par les demandes d'occupation des parkings aux alentours de l'équipement. Pendant les travaux de rénovation, la ville a été associée au comité de pilotage, participant aux réunions au sein du stade et aux visites de chantiers.

⁶ Conseil d'État, 13 juillet 1961, Ville de Toulouse c/ Toulouse football club.

N'intervenant pas dans la gestion du stade, si ce n'est pour son utilisation propre à raison de 10 jours par an maximum prévue dans le bail, la commune assure un suivi minimum.

Compte tenu de la « mission d'intérêt général » qu'elle confie au Racing Club de Lens dans le bail emphytéotique, il serait de bonne gestion que la commune prévoit la communication d'informations sur l'activité et la gestion du stade, afin de lui permettre de mieux apprécier les conditions d'application du bail.

Le Racing Club de Lens étant responsable de la réalisation des travaux, notamment pour la mise aux normes du stade, il est ainsi nécessaire que la commune ait annuellement un retour d'informations sur la nature et les montants de travaux réalisés.

La chambre lui recommande de formaliser ses échanges avec le Racing Club de Lens afin de rendre compte de l'activité, des modalités de gestion du stade, ainsi que des conditions de la réalisation des travaux.

En réponse aux observations provisoires, le maire de Lens s'est engagé à demander au club de lui fournir annuellement des informations sur l'exploitation du stade, notamment les éléments qui constituent son chiffre d'affaires (billetterie, boutique, restauration) ainsi que les travaux réalisés.

2 - Les engagements du club et le niveau de redevance

Le préambule du bail comporte des indications quant aux investissements « envisagés » par le Racing Club de Lens : « le renouvellement de certains équipements, la réalisation de travaux de gros entretien (peinture, sièges, bancs, etc.) ou la réalisation de nouveaux investissements sur les structures existantes (...) (loges, etc.) ». À l'article 8 du bail, le Racing Club de Lens s'engage, de façon précise, à réaliser les mises en conformité à la réglementation.

Au titre de l'article 10 du bail, la commune conserve un droit d'usage gratuit du stade à raison de 10 jours par an pour ses besoins propres.

La redevance est fixée à l'article 12 du bail à 305 000 € HT par an. La révision est faite tous les trois ans, en fonction de l'indice du coût de la construction.

Ce montant correspond à l'estimation que la commune a obtenue de la direction de l'immobilier de l'État⁷ en 2001 (2 MF). Celle-ci s'est appuyée sur les investissements réalisés par la commune, considérés comme légitimes à valoriser, déduction faite des subventions reçues, soit un montant de 74 MF, assorti d'un taux de rentabilité de 3 %.

Les modalités de revalorisation ont porté le montant de la redevance à 384 263 € HT en 2010. Au cours de cet exercice, la commune a reçu, en plus, la redevance due au titre de la saison 2008/2009, lors de laquelle le club avait rencontré des difficultés financières en raison de sa descente en Ligue 2.

À compter de 2011, la redevance a été revalorisée à un montant de 406 220 € HT par an. Depuis 2014, son montant est de 438 354 € HT par an. Les paiements ont été interrompus durant trois semestres en 2014/2015, dans le cadre d'un différé accepté par la commune (cf. *infra*). En 2016, la redevance est à nouveau facturée, avec le rappel des échéances différées.

⁷ Direction issue de la transformation du service France Domaine, en septembre 2016.

C - Les abords du stade

Le périmètre du stade confié par la commune sous forme de bail emphytéotique administratif représente un ensemble de 8,35 ha. Il est composé de deux parties : le stade Bollaert-Delelis au sein d'un ensemble parcellaire adossé aux voies de chemin de fer, et le stade Tassette de l'autre côté des voies.

Le périmètre ne comprend ni les voies d'accès, ni les parkings à destination du public, à l'exception d'un cheminement piétonnier et de petits parkings réservés. Les abords immédiats du stade, qui ne lui sont pas d'un usage exclusif, sont ainsi restés en gestion communale.

1 - Les coûts d'entretien des abords et les travaux réalisés

Le coût d'entretien des abords du stade, parkings et espaces verts, est estimé par la commune à 37 000 € en moyenne par an sur la période 2010-2015, dont 21 000 € en régie pour le nettoyage des parkings. Sur ce dernier montant, 7 800 € par an sont identifiés comme relevant du nettoyage après les matchs.

Outre une aire d'accueil de camping-cars en 2013, la commune a réalisé en 2014 des aménagements des parkings et des accès aux parkings du stade Bollaert-Delelis, d'un coût total de 2,4 M€. Il s'agit d'aménagements de voirie qui n'ont pas pour bénéfice exclusif d'améliorer l'accès au stade. Des travaux d'un montant d'1,6 M€ portent, par ailleurs, sur des parkings connexes qui ne sont habituellement pas loués au Racing Club de Lens pour les matchs.

2 - La location des parkings

Dès 2002, parallèlement à la signature du bail, la commune a fait estimer par la direction de l'immobilier de l'État le montant de la redevance légitime à réclamer au Racing Club de Lens pour l'utilisation exclusive des parkings jouxtant le stade, constituant un total de 2 500 places, à raison de 25 jours par an, selon un tarif revalorisé chaque année, de 0,82 € par jour et par place en 2016.

Le plus souvent, ce n'est pas la totalité des parkings qui sont réservés par le Racing Club de Lens, mais seulement un ensemble de 1 053 places. Ces locations facturées par la commune ont apporté, sauf exception, 842,40 € par match, soit entre un maximum de 26 114 € en 2010 et un minimum de 10 951 € en 2012. Ces montants permettent de couvrir les charges de nettoyage de ces espaces après les matchs.

II - LA RENOVATION DU STADE

A - Les interrogations de la commune et les solutions envisagées

1 - Les interrogations sur la participation à l'Euro 2016

Le conseil municipal s'est réuni le 27 janvier 2010 en séance extraordinaire pour décider de l'engagement de la commune dans une candidature du stade Bollaert-Delelis au titre des stades accueillant l'Euro 2016. À cette date, celui de Lens avait déjà été retenu par la Fédération française de football parmi les 12 villes présentées dans son dossier de candidature à l'Euro 2016. Dans le cadre de la relation contractuelle entre la commune et le Racing Club de Lens, qui fait de ce dernier un quasi-proprétaire du stade, la candidature est assumée à titre principal par le Racing Club de Lens. Toutefois, la commune se trouve engagée comme « ville-hôte » de la compétition.

Le conseil municipal s'est prononcé en faveur de cette participation, après intervention du président du Racing Club de Lens et débat, sans recueillir l'unanimité des voix. Cette décision a été prise sur la base d'une information limitée quant aux enjeux financiers des travaux de rénovation nécessaires à réaliser. Comme cela est rappelé dans un courrier du maire au président du conseil régional, daté du 26 mars 2012, la commune avait des interrogations quand elle a accepté l'engagement du stade dans la candidature à l'Euro 2016.

2 - Le projet de la commune

Dès le 3 mai 2010, le maire de Lens a écrit au président du conseil régional et au président du conseil général⁸ pour leur rappeler « les différents entretiens [qu'ils avaient] eus à l'occasion de la préparation de la candidature de Lens à l'Euro 2016 ». Il y indique sa « volonté de revoir le titre de propriété du stade Bollaert ». Le maire précise qu'il « étudie [...] la possibilité de créer une nouvelle structure de propriété du stade Bollaert », avec l'apport de l'infrastructure par la commune et la participation de la région, du département et de la communauté d'agglomération de Lens-Liévin, et que cela « entraînera[it] la remise à plat du bail emphytéotique administratif ». Le maire évoque, par ailleurs, la situation financière difficile du Racing Club de Lens et le risque que celui-ci ne puisse faire face à ses engagements, notamment les remboursements de lignes de trésorerie avancées par la région et le département.

La commune a exploré, avec l'appui d'un cabinet juridique, plusieurs pistes pour partager la propriété du stade avec la région, le département et la communauté d'agglomération de Lens-Liévin. À partir de 2011, l'hypothèse de création d'un syndicat mixte ou d'utilisation du support que constitue le syndicat mixte de gestion du stade couvert de Liévin a été envisagée comme alternative principale.

Les différentes collectivités ont été, à de nombreuses reprises, mobilisées par la commune pour avancer sur cette question.

Dans une note du 1^{er} décembre 2011 sur la gestion du stade, la commune a présenté des hypothèses évoquées par la région, qui mobilisent le syndicat mixte du stade couvert de Liévin comme structure porteuse. Cependant, elles distinguent insuffisamment la question de la propriété du stade, celle de sa gestion et celle du portage des travaux. Les réflexions menées par la région avancent également un chiffrage à 16 M€ d'indemnisation du Racing Club de Lens en cas de résiliation du bail emphytéotique, sans aucune indication sur les modalités de calcul. Le projet engagé par la commune est resté inabouti, en l'absence de solutions avancées par les autres parties prenantes.

Dans un courrier du 15 mars 2012, adressé au maire de Lens et au président du Racing Club de Lens, cosigné du ministre des sports et du président du conseil régional, il est demandé à la commune de Lens si elle envisageait « de transférer la location du stade à l'une des collectivités locales qui serait candidate », en précisant que « la région s'est portée disponible ». Le courrier fait état du « temps [qui] presse » face à ce qu'il considère comme des « hésitations lensoises ».

Le maire de la commune a fait savoir par un courrier du 20 mars 2012 qu'il n'était pas opposé à l'éventuel transfert du bail emphytéotique du Racing Club de Lens à la région, rappelant ses efforts pour transférer la propriété du stade à un syndicat mixte et regrettant que cette démarche n'ait pas abouti.

⁸ Devenu depuis conseil départemental.

Lors d'une réunion à l'hôtel de ville de Lens le 17 septembre 2012, qui a pour objet de trouver une solution à la prise en charge des travaux de rénovation compte-tenu de la date butoir du 30 septembre 2012⁹, l'hypothèse de création d'un syndicat mixte est abandonnée.

En dépit de ses efforts, la commune n'a pas pu définir un projet finalisé et bien étayé, permettant un transfert de propriété du stade à une structure publique adaptée, ainsi que la réalisation et le subventionnement des travaux de rénovation dans un cadre approprié. Cette solution préservant les intérêts publics s'est confrontée à l'opposition passive qui émanait des autres parties prenantes (région, communauté d'agglomération de Lens-Liévin, Racing Club de Lens). Le Racing Club de Lens avait, quant à lui, un intérêt au maintien inchangé de ses droits réels sur le stade.

En réponse aux observations provisoires, l'ancien maire de Lens précise que « toutes les démarches ont été entreprises par [s]es services et par [lui]-même afin de mettre un terme à une situation (...) dénoncée comme dangereuse et à haut risque pour la collectivité », en mettant en avant la taille limitée de la commune par rapport à l'équipement concerné.

B - L'intervention de la région et des autres collectivités publiques

Devant l'investissement que représentaient les travaux de rénovation et de mise en conformité du stade aux règles de l'UEFA, le Racing Club de Lens s'est déclaré dans l'incapacité financière de les réaliser, même avec l'appui des subventions publiques. Cette situation aurait pu conduire à une remise en cause du bail, de façon à ce que la commune puisse définir, avec les autres collectivités intéressées, un nouveau cadre pour la gestion du stade.

1 - Le permis de construire

La commune a eu pour rôle d'instruire le permis de construire relatif aux travaux de rénovation du stade.

La demande de permis a été déposée le 17 mars 2011 par le Racing Club de Lens. Dans une note du 24 octobre 2011, la commune relève que l'enquête publique peut être lancée mais que « le crédit agricole a annoncé qu'il refusait de débloquer les fonds permettant d'assurer le financement du projet, remettant en cause la faisabilité du projet ». La commune a en conséquence pris la décision de différer l'organisation de l'enquête publique, préalablement à la délivrance du permis de construire. Ainsi le conseil municipal a attendu le 30 mars 2012, après avoir demandé des précisions techniques au Racing Club de Lens, pour ouvrir ladite enquête. Le permis de construire a été délivré le 28 août 2012.

Compte tenu de l'incertitude sur le financement des travaux, qui a justifié en réalité le report l'enquête publique, la commune aurait pu saisir officiellement le Racing Club de Lens et obtenir de sa part des informations nécessaires sur le montage du projet. L'impatience manifestée par le courrier précité du 15 mars 2012 du ministre des sports et du président de la région l'a emporté sur la prudence de la commune, malgré l'absence de garantie sur la faisabilité financière du projet.

Or, dès mars 2012, au vu des solutions évoquées par la délibération du conseil municipal du 30 mars 2012, l'hypothèse de l'intervention directe de la région en maîtrise d'ouvrage déléguée figurait parmi les réflexions.

⁹ Date fixée par le président de l'Euro France 2016 pour obtenir une décision définitive des collectivités locales sur le projet de rénovation du stade.

2 - Les travaux assurés par la région

Lors de la séance du 30 mars 2012, le conseil municipal de Lens prend, en effet, acte d'un « montage juridique (...) proposé par le conseil régional et l'État ».

En septembre 2012, une réunion rassemble l'ensemble des acteurs concernés. Face au risque de défaillance financière du Racing Club de Lens, l'hypothèse d'une maîtrise de l'opération par le club est définitivement abandonnée : lui est substituée une intervention de la région, qui a pour effet de lui faire prendre en charge directement le montant des travaux, déduction faite des subventions versées pour ce projet. Les représentants du conseil régional indiquent que, suite à la demande effectuée par le Racing Club de Lens le 4 septembre 2012, la région a prévu de délibérer pour assurer la maîtrise d'ouvrage déléguée des travaux, sans remise en cause du bail, en « captant » les subventions. La commune, à travers son conseil juridique, critique le fondement juridique du montage envisagé. Celui-ci n'entre en effet dans aucune catégorie juridique de contrat existante.

Ce montage, par lequel la région se substitue au Racing Club de Lens pour la réalisation des travaux de rénovation du stade Bollaert-Delelis, a été accepté par le conseil régional dans une délibération de l'assemblée des 20-21 septembre 2012, sous réserve de l'accord de la commune de Lens. Cette dernière, par délibération du conseil municipal du 19 octobre 2012, a pris acte du montage retenu et a accepté les conditions fixées par délibération de la commission permanente du conseil régional du 15 octobre 2012, c'est-à-dire : abandonner au bénéfice de la région un surloyer déterminé sur le fondement de la réévaluation de la valeur du stade.

Le reversement d'une partie alors indéterminée de la redevance due par le Racing Club de Lens à la commune est prévu sur toute la durée du remboursement de l'emprunt contracté par la région pour le compte du Racing Club de Lens, soit 25 ans. Ce reversement est prévu pour se substituer au remboursement des sommes dues par le Racing Club de Lens à la région.

Au cadre de gestion du stade Bollaert-Delelis, initialement défini entre la commune et le Racing Club de Lens, s'est ainsi ajoutée la convention conclue entre le club et la région. L'articulation de cette convention avec le bail n'a pas été organisée, ni par une convention entre la commune de Lens et la région ni par l'intégration de ces nouveaux éléments dans un avenant au bail.

3 - Les soutiens financiers des collectivités publiques

Dans le cadre des dispositions de l'article 28 de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques, le Racing Club de Lens a formulé auprès de l'État une demande de déclaration d'intérêt général du stade Bollaert-Delelis le 28 janvier 2010. Le conseil municipal a prononcé un avis favorable par délibération du 26 mars 2010. Le stade Bollaert-Delelis a été déclaré d'intérêt général par arrêté du 2 juillet 2010.

La loi n° 2011-617 du 1^{er} juin 2011 relative à l'organisation du championnat d'Europe de football de l'UEFA en 2016, à son article 1^{er}, précise que « *les projets de construction ou de rénovation des enceintes sportives destinées à accueillir l'UEFA Euro 2016 ainsi que des équipements connexes permettant le fonctionnement de celles-ci, réalisés sous le régime du bail emphytéotique administratif, sont éligibles aux mêmes subventions, redevances et autres participations financières que s'ils étaient soumis au régime de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.* »

L'opération de rénovation du stade de Lens portée par la région, qui représente un budget de 70 M€ HT, est financée à raison de 84 % de subventions publiques, soit 59 M€ répartis entre 25 M€ de la région Nord-Pas-de-Calais, 12 M€ du Centre national de développement du sport, 12 M€ de la communauté d'agglomération de Lens-Liévin et 10 M€ du département du Pas-de-Calais. Le reste est financé sous la forme de prêt de la région auprès du Racing Club de Lens.

La commune n'a, ainsi, pas contribué de manière directe au financement de l'opération.

C - L'évolution nécessaire du bail

Les conditions initiales du bail signé avec le Racing Club de Lens ont fait l'objet de deux évolutions d'ampleur limitée sur la période récente. Une modification plus conséquente reste à réaliser sur le niveau de la redevance.

1 - Le différé de paiement de la redevance pendant les travaux

Contraint de jouer ses rencontres sur d'autres terrains que le sien pendant les travaux de rénovation du stade Bollaert-Delelis, le Racing Club de Lens a dû faire face à des coûts supplémentaires. En 2014, un avenant prévoit ainsi un différé de paiement de trois semestres de loyer, sans que la commune y applique d'intérêts au titre du différé initial de paiement d'un an et demi¹⁰.

Le conseil municipal du 23 juin 2015 a décidé ensuite d'en étaler le remboursement sur 36 ans et demi, à raison de 73 échéances semestrielles de 11 914 €¹¹, à compter du 31 mars 2016, soit un total de 657 531 €¹². Cet étalement a été enregistré par la commune dans sa comptabilité sous forme de prêt.

2 - Le passage du bus sur l'emprise du stade

Le passage de la ligne de bus à haut niveau de service par le tunnel Tassette, à l'entrée du stade, a occasionné en 2016 des travaux d'élargissement de la voirie et de requalification du site. L'élargissement conduit à réduire la parcelle confiée en bail emphytéotique. Il est de nature aussi à remettre en cause un bail consenti pour la boutique du club.

Ces travaux devraient donner lieu, toutes choses égales par ailleurs, à une diminution, mineure, de la valeur du stade qui sert à déterminer le montant de la redevance.

¹⁰ En utilisant le taux d'intérêt d'1,6 % par an utilisé ensuite, le montant de l'aide indirecte consentie par la commune de Lens au Racing Club de Lens s'élève à un peu plus de 10 500 €.

¹¹ Capital + intérêts comptés sur la base d'un taux à 1,6 % l'an. Selon les indications de la commune, le taux d'1,6 % a été retenu afin de ne pas être assujéti au régime des aides repris à l'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales dans sa version alors en vigueur. Il correspond au taux moyen de rendement des obligations selon l'indice publié au Journal officiel du 6 mars 2015, soit 1,5 % augmenté de 0,1 point de frais financier pour tenir compte du décalage des remboursements et des charges supportées par la commune.

¹² Montant du capital HT : redevance due au titre de la saison 2014/2015 (438 353,82 € HT) + première partie de la saison 2015/2016 (219 176,91 € HT).

3 - La nécessaire revalorisation de la redevance

Selon les termes de la délibération du conseil municipal du 19 octobre 2012, établie conformément aux conditions posées par les délibérations du conseil régional sur le sujet, la commune de Lens a prévu de revaloriser le montant de la redevance versée par le Racing Club de Lens, pour tenir compte de la réévaluation de la valeur de l'équipement après les travaux de rénovation. À l'heure actuelle, la revalorisation prévue n'a pas eu lieu.

Le bail ne prévoit pas ce cas de figure. Étant entendu que la commune de Lens n'a pas participé au financement des travaux de rénovation, selon les stipulations du bail elle n'est pas fondée à procéder unilatéralement à l'augmentation de la redevance versée par le Racing Club de Lens.

Pour autant, une telle réévaluation est nécessaire pour éviter que les subventions versées par les collectivités publiques pour la rénovation du stade ne soient pas susceptibles d'être qualifiées d'aides illégales par la Commission européenne et ne doivent pas être, pour tout ou partie, remboursées.

En effet, dans sa décision favorable au régime d'aide aux stades mis en place par la France pour la préparation de l'Euro 2016 de football¹³, la Commission européenne a, pour le cas particulier du stade Bollaert-Delelis, donné son accord en relevant l'engagement des autorités françaises « à soumettre au plus tard en 2016 une nouvelle notification sur les conditions d'exploitation et d'utilisation future du stade non encore définies à présent (y compris la redevance à payer par le RC Lens pour l'exploitation et l'utilisation du stade) ».

La Commission a indiqué que « pour le stade de Lens, concernant les éventuels éléments d'aide à l'exploitation contenus dans le mécanisme du contrat de [bail emphytéotique], les autorités françaises ont expliqué que l'exploitant et utilisateur captif RC Lens payera à l'avenir une redevance qui est actuellement en cours de négociation et qui va pleinement tenir compte de la valeur du stade et des équipements, actualisée suite aux travaux de rénovation. »¹⁴ Les autorités françaises ont ainsi associé au régime d'aide dans lequel s'inscrit le financement public de la rénovation du stade un engagement à la révision de la redevance due par le club au titre du bail, en contrepartie des travaux pris en charge sur des fonds publics.

Dans la délibération du 19 octobre 2012, la commune a aussi adopté le principe de l'« abandon de la redevance au profit de la région », dans la limite de l'emprunt à rembourser par le Racing Club de Lens.

Indépendamment de l'augmentation de la redevance, l'« abandon » de cette recette au profit de la région serait une atteinte aux intérêts patrimoniaux de la commune, d'autant plus que les fondements contractuels de ce reversement font défaut. La chambre rappelle à cet égard que l'attribution d'une subvention a le caractère d'une libéralité, sans contrepartie directe.

Le reversement à la région de ce surplus de recettes était destiné à rembourser l'emprunt de 11 M€ consenti par la région au Racing Club de Lens. En procédant ainsi, la commune se serait substituée au club pour le remboursement de l'emprunt, ce qui aurait constitué un financement public complémentaire de sa part.

¹³ Décision du 18 décembre 2013, aide d'État SA 35501 (2013/N) – Financement de la construction et de la rénovation des stades pour l'EURO 2016.

¹⁴ Paragraphe 291 de la décision citée.

La chambre recommande que la commune, la communauté d'agglomération de Lens-Liévin, la région Hauts de France et le Racing Club de Lens clarifient ensemble les points suivants : le cadre approprié de propriété et de compétence sur le stade, l'étendue des « missions d'intérêt général » confiées au Racing Club de Lens ainsi que le montant de la revalorisation de la redevance, qui tient compte des subventions publiques consenties et de l'amputation de la parcelle liée au passage du bus.

En réponse aux observations provisoires, le maire de Lens indique avoir déjà engagé des démarches auprès du Racing Club de Lens pour procéder à un avenant au contrat de bail emphytéotique administratif et avoir l'intention de saisir prochainement la direction de l'immobilier de l'État pour avis concernant la revalorisation de la redevance.

4 - Les perspectives

La commune n'est pas partie prenante à l'arrangement financier conclu entre le club et la région pour le financement des travaux de rénovation du stade. Le prêt consenti par la région n'a pas été conditionné à une hypothèque sur le stade dans le cadre du bail. L'éventualité d'un défaut de paiement du Racing Club de Lens sur le remboursement du prêt de 11 M€ n'aurait pas d'incidence directe pour la commune.

Par ailleurs, en cas de défaillance du Racing Club de Lens au regard de ses obligations contractuelles, le bail serait résilié de plein droit, sans indemnité pour le club, en application de l'article 13 du bail. La commune retrouverait alors la pleine propriété du stade, sans obligation à l'égard de la région alors que cette dernière a financé sa rénovation et ses aménagements.

Dans cette hypothèse et en l'absence d'un nouvel occupant, la commune aurait néanmoins à supporter la perte des recettes perçues auprès du Racing Club de Lens, de 0,4 M€ par an, ainsi qu'une part des charges de fonctionnement courant du stade, dont la taxe foncière réévaluée à 0,6 M€ en 2016.

La situation financière de la commune s'est nettement redressée depuis 2011, sa capacité d'autofinancement brute étant passée de 4,7 M€, niveau inférieur à l'annuité de remboursement de la dette, à plus de 8 M€ à partir de 2014.

Toutes choses égales par ailleurs, ce niveau d'épargne pourrait permettre à la commune d'assumer une reprise du stade. Cependant, un tel cas de figure ne serait pas sans risque, car il réduirait considérablement les marges de manœuvre de la ville en termes d'investissement, dans un contexte d'endettement élevé.

*

* *



Réponse au rapport d'observations définitives

STADE BOLLAERT-DELELIS

TOME 1

Commune de Lens

(Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2010 et suivants

Ordonnateurs en fonctions pour la période examinée :

- M. Guy Delcourt : pas de réponse.
- M. Sylvain Robert : réponse de 4 pages (+ annexe d'1 page).

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. **Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs** » (article 42 de la loi 2001-1248 du 21 décembre 2001).