

Ce rapport commandé par le ministre de l'agriculture contient évidemment de nombreux points positifs pour la SCC. Pour améliorer les choses, il faut prendre en considération les critiques que voici. Mon résumé privilégie ce qui intéresse le ring (but de l'ADAR). Je passe sous silence l'élevage professionnel, les expos, pour lesquels il y a aussi beaucoup de critiques :

Cet ensemble associatif, qui compte plus d'une centaine de milliers d'adhérents, souffre d'une contestation interne importante caractérisée notamment par une fréquence de litiges inhabituelle. Cette situation trouve en particulier ses origines dans des statuts et règlements archaïques favorisant l'oligarchie et des pratiques critiquables.

Le ministère de l'agriculture, qui au nom de l'Etat est responsable de la délégation, assure en fait une tutelle insuffisante, voire inexistante.

les propositions énoncées ici visent d'abord la SCC qui doit améliorer sa gestion associative en modernisant statuts et pratiques, notamment en limitant le champ de qualification des juges et les cumuls de fonctions.

Par ailleurs, un institut du chien fédérant l'ensemble des acteurs de la production canine devrait être mis en place pour donner à cette filière la structuration dont elle manque et lui insuffler le dynamisme qu'elle réclame.

Afin d'établir ce rapport un questionnaire a été élaboré et envoyé fin octobre accompagné d'une lettre explicative à l'ensemble des associations membres de la SCC (cf. annexes n°3 et 4/1 à 5). Sur 136 questionnaires expédiés, 73 ont été retournés dûment renseignés, soit un taux de remontées de 53%.

l'association SCC doit être ainsi regardée comme assurant une mission de service public à caractère administratif ; ». Il y a donc une délégation de service public.

La SCC est une fédération de membres, qui au travers de la technique de l'affiliation, regroupe

- les clubs de races (au nombre de 108),
- les sociétés canines régionales (dont le nombre est de 55 si l'on se réfère aux statuts de 1952).

Il convient de préciser, lorsque l'on mentionne les statuts de la SCC, qu'il ne peut s'agir que de ceux de 1952. En effet, en 1984, de nouveaux statuts et règlements intérieurs ont été approuvés par la SCC : ces statuts créaient un nouveau type de société canine régionale, la fédération canine régionale, qui, sur un territoire déterminé, en général la région, était la seule structure affiliée par la SCC et regroupait les associations territoriales qu'elle affiliait elle-même. Ce qui ramenait le nombre d'associations régionales affiliées par la SCC au nombre de 28. Or ces statuts de 1984 n'ont jamais été approuvés par les ministères de tutelle (agriculture et intérieur). En conséquence, seuls les statuts et règlements intérieurs de 1952 sont à prendre en compte.

la notion de fédération canine régionale (composée uniquement d'associations canines territoriales) : en conséquence, cette structure juridique n'est pas légale. Elle ne doit surtout pas être réactivée: elle est en effet critiquable au motif qu'elle implique un système d'affiliation en cascade (SCC / fédération

régionale /associatin territoriale /club) très fragile puisque chaque étage supplémentaire dans un tel système de tutelle est un facteur d'amplification des dysfonctionnements

ne pas être professionnel selon la définition de la SCC, c'est-à-dire ne pas pratiquer à titre principal le négoce de chiens-).

III. LES CONSTATS

1.2 Des statuts archaïques. Statuts-types et règlements intérieurs types qui datent de 1952

1.3 Une transparence financière insuffisante et non conforme à la demande du ministre de l'agriculture

1.4 Une prise de décision difficile ou inappropriée

L'informatisation de la SCC est emblématique des difficultés constatées à la prise de décision.

Cette évolution technologique fondamentale a été bloquée pendant les années 90 et jusqu'à une époque récente par l'incompétence de la personne responsable de ce secteur-clé, parente d'un dirigeant administratif de l'association. Malgré une série de diagnostics concordants et sans ambiguïté, l'association a été incapable pendant près d'une décennie de prendre la décision qui s'imposait. C'est ainsi que la gestion du LOF (sans parler de celle du FNC) n'a commencé à bénéficier d'une informatisation moderne que récemment.

Cette illustration du principe selon lequel "il convient d'abord de ne pas contrarier les amis" trouverait d'autres exemples dans le traitement des multiples affaires disciplinaires qui relèvent de la fédération (cf. également III.1.9). La complaisance au bénéfice de certaines associations affiliées ou de leurs dirigeants peut conduire à des décisions inappropriées et contraires à l'intérêt général et à celui de la cynophilie: c'est le cas lorsque la SCC attaque devant la juridiction administrative les mesures prises par le ministre de l'agriculture pour enrayer la diffusion de la rage dans le Sud-Ouest de la France à l'automne 2004 (cf. annexe n° 8).

1.5 Une oligarchie nuisible, résultat d'un cumul inhabituel des fonctions dirigeantes et des fonctions de juges

L'organisation de la gestion des races canines présente un cumul de fonctions inhabituel et certainement préjudiciable:

- une même personne est souvent à la fois dirigeante de club et juge;
- une même personne peut cumuler plusieurs fonctions dirigeantes (présidence de club, de SCR et membre du Comité directeur de la SCC);
- enfin le cumul de fonctions dirigeantes peut se combiner à la fonction de juge.

On constate par exemple qu'au sein du Comité directeur de la SCC, sur 26 membres, 25 sont juges dont plusieurs sont multigroupes et certains toutes races.

On arrive ainsi à un système oligarchique où s'additionnent fonctions politiques (les fonctions de dirigeant d'associations qui définissent la politique des races canines) et fonctions de juges (qui assurent par leurs décisions l'application de ces politiques). Cette oligarchie entraîne un système de troc d'avantages se concrétisant par exemple par des échanges d'invitations à juger dans les expositions et concours (la même personne alternant dans le temps le rôle de puissance invitante- président de SCR ou de club- et le rôle de juge). Cette combinaison de cumuls et de «monnayages» des fonctions au profit de quelques personnes conduit à des confusions d'intérêt et, au-delà de l'aspect éthique, à des décisions préjudiciables à une gestion rigoureuse et efficace de la cynophilie.

.1.6 Des modes d'élection discutables pour le Comité et le président de la SCC

Si le nombre des grands électeurs est défini par association (cf. II.1.3.1), les modalités de leur désignation au sein des associations ne le sont pas. On assiste donc à des pratiques diverses, la désignation des grands électeurs étant assurée soit par le président de l'association lui-même, soit par une cooptation au sein du comité. Dans ces conditions, on peut s'interroger sur la pertinence de ce pseudo suffrage étagé.

Le Comité de la SCC compte 26 membres. La représentation de l'ensemble des membres qu'il est censé assurer paraît critiquable. Ainsi la représentation des clubs de race devrait être mieux équilibrée entre les groupes. Par ailleurs, les SCR paraissent sur-représentées avec 10 membres. Enfin, les 6 représentants élus à titre individuel ne semblent pas se distinguer de façon significative des associations, clubs ou sociétés régionales, auxquelles ils appartiennent. Ces observations ne préjugent pas de celles concernant la non-représentation de certains acteurs (cf. III.1.7).

Le président de la SCC est élu par le Comité. Ce mode d'élection, s'il est resté classique dans les petites associations, présente l'inconvénient majeur de ne pas permettre aux électeurs de se prononcer sur la politique que compte mettre en oeuvre le futur président (si ce n'est au travers des professions de foi des candidats ; mais une profession de foi n'est pas un programme).

L'historique de l'élection montre que généralement un seul candidat se présente à ce poste, ce qui n'est assurément pas un gage de dynamisme.

1.7 Une démocratie incomplète: la non-représentation d'acteurs majeurs de la cynophilie dans les instances dirigeantes

On constate une absence de représentation pour deux catégories d'acteurs importants au sein de l'organisation de la gestion des races canines qui sont d'une part les éleveurs professionnels, et, d'autre part, les pratiquants des clubs d'utilisation.

1.7.2 La non- représentation des clubs d'utilisation

On est donc dans un système où la SCC et les SCR gèrent l'utilisation sans que les utilisateurs en tant que tels puissent être représentés dans les instances dirigeantes.

On se trouve donc dans un système où une activité est gérée ou peut être gérée par des personnes qui y sont étrangères

- les SCR, qui comptent environ 33 000 adhérents, disposent de 110 grands électeurs et de 10 représentants au Comité de la SCC;
- les clubs de race, qui comptent environ 66 000 adhérents disposent de 220 grands électeurs et 10 représentants au Comité de la SCC;
- 6 membres du Comité sont élus parmi et représentent encore les clubs de race et les SCR mais à titre individuel.
- les clubs d'utilisation, qui sont au nombre d'environ 900 et comptent environ 50 000 adhérents, soit un tiers de l'ensemble, n'ont aucun grand électeur ni représentant.

1.9 Une tutelle administrative des associations affiliées déficiente

La SCC doit faire respecter les règles internes à la fédération. Les clubs et les SCR ont besoin bien souvent de conseil en matière juridique. A cet effet, les associations se tournent vers la fédération sans obtenir le conseil demandé: pas de réponse au courrier, pas d'interlocuteur joignable par téléphone... On assiste ainsi à un schéma classique: problème de droit au sein de l'association affiliée, naissance d'un conflit, dégradation de la situation, déplacement du litige vers la SCC, décision disciplinaire de la SCC (en première instance ou sur appel en seconde instance). Plutôt que de prévenir le conflit par des avis pertinents en amont, on aura à traiter en aval un litige qui aurait pu ne jamais parvenir à ce stade.

Cela entraîne néanmoins ici un contentieux disciplinaire anormalement abondant.

Il convient également de déplorer l'existence de décisions qui peuvent surprendre l'observateur extérieur. On constate que la procédure disciplinaire en appel au niveau de la SCC s'intéresse statistiquement beaucoup plus souvent à annuler des sanctions disciplinaires prononcées par les clubs qu'à conforter la décision initiale sur le fond (pour un de nos interlocuteurs, le contentieux disciplinaire est devenue «une machine à annihiler les opposants»). Il est à souligner que, combiné habilement avec le contentieux de la diffamation, le contentieux disciplinaire peut être d'une efficacité redoutable au profit des plaideurs et au détriment de l'intérêt associatif.

III .2 CONSTATS / POLITIQUE DE GESTION DES RACES CANINES PAR LA SCC

Tout se passe comme si on préférerait éviter de se prononcer clairement sur des sujets qui risqueraient de mécontenter une partie des cynophiles et donc de l'électorat. Il est certain que les modalités de désignation du président de la SCC (cf. III.1.6), fondées sur une élection sans programme, favorisent une telle situation.

Des garanties peu fiables pour l'acheteur de chiot

Des contrôles d'élevage peu efficaces

Des filiations certifiées mais non fiables : un pourcentage non négligeable des certificats de naissance sont en fait des faux

Cette situation, caractérisée à la fois par l'incertitude sur la dimension de la fraude, le discrédit qui pourrait atteindre la production des chiens de race et l'indifférence qu'elle suscite de la part des responsables de la gestion du LOF nous apparaît comme un élément très fragilisant de la production de chiens de qualité en France.

Il convient de souligner que la SCC évoque depuis 1992 son intention d'avoir recours à l'outil génétique pour fiabiliser les origines déclarées.

Dix ans plus tard, on constate que, là encore, les tests disponibles ne sont utilisés par la SCC que très rarement et dans tous les cas à des fins répressives.

Des pratiques discutables concernant les juges:

inconvenients des cumuls de la fonction de juge avec celle de dirigeant

- le caractère bienveillant et inflationniste des appréciations distribuées en exposition,
- l'encadrement insuffisant des juges par les clubs de race,
- les extensions de qualification des juges et la nature très critiquable du juge toute-races,
- le monopole de quelques juges sur les expositions.

On peut admettre que la compétence d'un juge chevronné puisse s'étendre, avec l'expérience et par certaines analogies, à toutes les races d'un même groupe. Mais le stade ultime du procédé de l'extension est le juge toutes races (« all round») qui, comme son nom l'indique, est considéré comme compétent pour toutes les races canines. Il paraît difficilement imaginable qu'une même personne puisse appréhender correctement plusieurs centaines de races, mais surtout connaisse la politique de sélection de 108 clubs de race et puisse en maîtriser les directives

III.3 CONSTATS/ exercice de la tutelle du ministere.

3.2 Une tutelle insuffisante

Force est de constater que le ministère de l'agriculture n'a pas mis en place les systèmes de contrôle qu'exige la délégation de service public de gestion du LOF.

3.2.2 Des carences évidentes

Force est de constater que depuis plus de trente ans le ministère de l'agriculture n'a pas mis en place la commission scientifique et technique

Cette instance devait permettre en effet de superviser la gestion de la SCC et d'arbitrer les litiges de nature technique.

En fait, il semble bien que la SCC ait tout fait pour bloquer la mise en place de cette instance jusqu'à une époque récente.

Les clubs de race doivent être agréés par le ministre de l'agriculture. C'est en tous cas ce que prévoit l'article R. 214-8 du code rural. Or depuis 1987,

il semble qu'aucun club de race n'ait été agréé. Cela signifie que les clubs de race concernés ne sont pas reconnus par la puissance publique et que les actes qu'ils prennent ou auxquels ils participent en application des dispositions du code rural peuvent être contestables juridiquement

Une quinzaine de clubs de race fonctionneraient ainsi sans agrément, avec une capacité juridique réduite.

III.3.2.3 Des modalités de suivi insatisfaisantes

Le ministère ne reçoit aucun compte rendu de l'activité qu'il a déléguée, aucun compte rendu des contrôles d'élevage et de filiation et des suites qui leur sont données, aucun document particulier si ce n'est la Revue officielle de la cynophilie. Renseignement pris, le ministère ne reçoit même pas d'invitation à l'assemblée générale de la SCC.

IV. PROPOSITIONS

1.1 Améliorer la gestion associative en modernisant les statuts et le fonctionnement de la SCC et de ses associations affiliées

On inclut ici dans le mot «statuts» le règlement intérieur de la SCC, les statuts-types et les règlements intérieurs-types des associations affiliées.

- corriger la disposition en matière de contentieux électoral attribuant une compétence disciplinaire à la SCC,
- rendre obligatoire la motivation de refus d'adhésion.

1.1.2 Assurer la représentation de tous les acteurs intéressés

Les constats de la partie III démontrent, rappelons-le, l'absence dans les instances dirigeantes (SCC, clubs de races, SCR) d'acteurs importants de la cynophilie: les clubs d'utilisation d'une part, les éleveurs professionnels d'autre part. Il convient en conséquence d'assurer leur reconnaissance en permettant à leurs représentants de siéger dans les comités.

1° La représentation des clubs d'utilisation

Les clubs d'utilisation appartiennent à un système au sein duquel ils doivent pouvoir représenter et défendre eux-mêmes leurs intérêts. Trois scénarios ont été examinés.

Scénario n°1 : la création d'une fédération du sport canin à côté de la SCC

l'exemple du cheval

l'exemple des courses de chiens de traîneaux qui bénéficient d'une fédération délégataire du ministre des sports, comme la Fédération française d'équitation.

L'adhésion d'une discipline à la fédération du sport canin serait volontaire.

Scénario n°2 : la création d'un groupement rassemblant, affiliant et contrôlant les clubs d'utilisation qui serait membre de la SCC et siégerait en tant que tel au comité de la SCC

Les clubs d'utilisation seraient affiliés et contrôlés directement par ce groupement qui bénéficierait de la personnalité morale et qui jouerait les rôles combinés de la CUN, de la CNEA et des SCR. Ce groupement aurait un financement et un fonctionnement autonomes. Il adhérerait à la SCC et siégerait au Comité de la SCC.

Scénario n°3 : le maintien du système actuel mais avec représentation des clubs d'utilisation au sein des comités des SCR et de la SCC

Des trois schémas, le deuxième et surtout le troisième sont les moins perturbateurs pour le système actuel. Le deuxième présente de nombreux avantages mais enlève le contrôle des clubs d'utilisation aux SCR et les fragilise. La mission préconise la troisième option sous réserve de la prise en compte des modifications de la composition des Comités en instaurant systématiquement des collègues dont un serait réservé aux utilisateurs (cf. IV.1.1.4 pour le Comité de la SCC).

1.1.3 Corriger la cause principale d'une oligarchie néfaste

A cette fin, il conviendrait d'interdire le cumul des fonctions de juge avec celles de membre du Comité de la SCC, de président de club de race et de président de SCR.

Cela impliquerait par contre qu'un dirigeant s'abstienne de juger pendant la durée du mandat qu'il exerce. Ce principe est d'application évidente dans la plupart des autres espèces. Son respect semble indispensable pour la mission.

1.1.4 Moderniser la composition du Comité de la SCC

Le nombre des représentants des clubs de races ne doit pas être augmenté et doit assurer une représentation équitable des groupes de races. Le plus simple serait d'avoir un représentant par groupe, dont pour l'ensemble des dix groupes un éleveur professionnel. La représentation des clubs d'utilisation doit être introduite, celle des SCR pouvant être diminuée (avec dix représentants, elles s'avèrent sur-représentées et bénéficieraient d'une sorte de double représentation avec celle des clubs d'utilisation). Enfin l'introduction de personnalités qualifiées n'appartenant pas obligatoirement à des organisations affiliées doit être promue afin d'apporter une indispensable lumière extérieure aux débats.

On pourrait ainsi retenir la distribution suivante:

- 10 représentants des clubs de races (un par groupe) dont au moins un éleveur professionnel,
- 6 représentants des SCR,
- 6 représentants des clubs d'utilisation,
- 6 personnalités qualifiées (qui ne seraient pas représentants des SCR ou des clubs de race) dont 3 personnes ayant démontré une compétence avérée et/ou un intérêt notoire pour la cynophilie, un enseignant-chercheur, un chercheur, un vétérinaire.

1.1.5 Moderniser le mode d'élection du président de la SCC

Du fait des modalités actuelles, l'élection du président de la SCC n'est pas fondée sur un programme et se dispense de la présentation d'une équipe (cf. III.1.6).

-l'élection du président de la SCC soit faite par les grands électeurs de l'assemblée générale (cf. ci-après) sur la base de candidatures associées à un programme, une fois que le Comité aura été désigné;

1.1.6 Harmoniser le mode de désignation des grands électeurs

Notre préférence va à un mode de désignation par les adhérents de l'association lors de leur assemblée générale.

1.1.7 Simplifier l'organisation des SCR

il ne devrait y avoir qu'une seule association territoriale affiliée par la SCC par région administrative.

1.1.8 Améliorer et moderniser le fonctionnement interne de la SCC

en étant plus attentif à la légalité d'une façon générale, et en particulier pour ce qui concerne les actes administratifs.

en présentant la transparence financière attendue. A cette fin, il conviendra:

- de séparer les comptes des deux activités déléguées,
- de présenter un budget prévisionnel et une comptabilité analytique,
- d'établir un bilan et compte de résultat consolidé de l'ensemble SCC-SCR-clubs de races (et éventuellement clubs d'utilisation).

IV.2 PROPOSITIONS CONCERNANT LA TUTELLE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE

.2.2 La désignation d'un délégué ministériel auprès du Comité de la SCC

.2.3 Mise en place d'une commission de suivi de la délégation

La commission pourra:

- donner un avis (ou faire des propositions) sur la politique de gestion des races et notamment le cahier des charges de la délégation et le contrat d'objectifs,
- donner un avis chaque année sur les résultats constatés,
- arbitrer les litiges entre SCC et clubs de races relevant de questions techniques (sur saisine de la SCC, des clubs ou du ministre) ; les décisions d'arbitrage étant susceptibles d'appel devant le ministre de l'agriculture,
- intervenir sur toute question de sa compétence posée par le ministre ou le président de la SCC.

Ses attributions doivent exclure les demandes des particuliers et les questions électorales.

.2.6 Procéder régulièrement à un audit administratif et financier de la SCC

Une mauvaise appréciation de l'intérêt général : le contentieux de la SCC contre un arrêté ministériel relatif à la lutte contre la rage en Aquitaine en 2004

On aurait pu s'attendre à ce que, face à un risque tel que la rage, les mesures prises par les pouvoirs publics et ayant pour objectif la protection de la santé publique mais aussi celle de la santé animale (enrayer la propagation du virus rabique, en réduisant au maximum les contacts entre animaux non vaccinés) allaient non seulement recevoir l'appui de la SCC, organisation qui représente des éleveurs connaisseurs des animaux qu'ils élèvent, mais aussi que la SCC et son réseau allaient faire oeuvre de pédagogie sur le terrain, en particulier vers les chasseurs et les organisateurs d'exposition, pour expliquer le bien-fondé des mesures. Au lieu de cela, la SCC a demandé leur abrogation ou leur suspension.

La conduite de la SCC dans cette affaire où une association délégataire du service public de la gestion des races canines en France attaque des mesures d'intérêt général sous la pression de certains de ses membres (le rapport coût-bénéfice des mesures prises, c'est-à-dire la comparaison entre une interdiction d'expositions pendant quelques semaines et la maîtrise de la propagation de rage humaine et animale ne pose pas question), dénote une absence de discernement regrettable de l'intérêt général.