

## CONSEIL DE LA CONCURRENCE

**Avis n° 98-A-02 du 10 février 1998**

**relatif à une demande du Syndicat national des professionnels du chien sur divers problèmes rencontrés par ses adhérents face à la concurrence des associations sur le marché de la gestion des fourrières animales pour les collectivités**

---

Le Conseil de la concurrence (section I),

Vu la lettre enregistrée le 13 février 1997 sous le numéro A 211, par laquelle le Syndicat national des professionnels du chien a saisi le Conseil de la concurrence, sur le fondement de l'article 5 de l'ordonnance n° 86-1243 du 1<sup>er</sup> décembre 1986, d'une demande d'avis sur les problèmes rencontrés par ses adhérents face à la concurrence des associations sur le marché de la gestion des fourrières animales pour les collectivités ;

Vu l'ordonnance n° 86-1243 du 1<sup>er</sup> décembre 1986 modifiée, relative à la liberté des prix et de la concurrence, notamment son article 5, et le décret n° 86-1309 du 29 décembre 1986 modifié, pris pour son application ;

Vu le code rural ;

Vu le code de la santé publique ;

Vu le code des communes ;

Le rapporteur, le rapporteur général et le commissaire du Gouvernement entendus ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

Par lettre enregistrée le 13 février 1997, le Syndicat national des professionnels du chien (SNPC) a saisi le Conseil de la concurrence, en application de l'article 5 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986, d'une demande d'avis relative à des problèmes de concurrence liés à la présence d'associations de protection des animaux sur le marché de la gestion des fourrières animales pour les collectivités : le premier est relatif au point de " *savoir si le fait de non paiement de ces impôts (taxe sur la valeur ajoutée et impôt sur les sociétés) par ces associations est constitutif d'une concurrence déloyale* ; pour le second le SNPC demande " *si l'emploi de CES par ces mêmes associations exerçant une activité lucrative est également constitutif d'une concurrence déloyale* ".

Sur cette demande, le président du SNPC a précisé qu'il s'agissait de savoir si ces éléments fiscaux et salariaux pouvaient être à l'origine d'une distorsion de concurrence entre les intervenants " *sur le marché de la gestion des fourrières* " aboutissant à fausser le libre jeu de la concurrence sur ce même marché et

rejoignant la conclusion de la saisine du syndicat selon laquelle : " *Le marché de la fourrière animale français est complètement faussé par les associations vis-à-vis des prestataires privés puisque l'on s'aperçoit que les associations de protection animale, type SPA, réduisent leur coût de prestation fourrière :*

- par le manque de fiscalisation systématique ;
- par l'amalgame des revenus fourrière et refuge ;
- par l'emploi systématique de CES ".

Le SNPC, créé le 18 juillet 1979, a pour but, d'après ses statuts, " de relever le niveau moral et économique des professionnels du chien ; la défense des intérêts généraux et particuliers des professionnels du chien ; de resserrer les liens de solidarité en vue de l'union de ces mêmes professionnels ; l'étude des questions sociales, économiques et professionnelles qui lui seront soumises, et la recherche de tous moyens propres à les résoudre dans l'intérêt de la profession ; et généralement, par tous les moyens légaux, l'amélioration des conditions de vie des professionnels adhérents ". Ce syndicat regroupe environ 500 professionnels de l'élevage, du toilettage, du gardiennage, de la capture, du transport et du transit en fourrière des carnivores domestiques.

Après une présentation du secteur des carnivores domestiques (I), le présent avis s'attachera à décrire le cadre légal s'y rapportant (II) et la mise en oeuvre de l'obligation légale de lutte contre la divagation des carnivores domestiques (III) avant de répondre aux questions posées par le SNPC (IV).

## **I. - Le secteur des carnivores domestiques**

### **1. La présence des carnivores domestiques**

Le nombre d'animaux de compagnie a augmenté, au cours des vingt dernières années, de 40 %, selon les statistiques de l'INSEE, le phénomène s'observant surtout en ville, l'animal de compagnie représentant pour un grand nombre de citadins le dernier lien avec la nature. Les chiffres quantifiant les populations animales ne rendent qu'imparfaitement compte de la réalité. En effet, ils résultent d'estimations reposant sur des éléments divers (déclarations de naissance, immatriculations, chiffres d'affaires des fabricants d'aliments, des revendeurs d'accessoires, interventions vétérinaires) ou sur des sondages et des extrapolations dont la fiabilité n'est pas totale.

A la lumière de ces données, les Français seraient, en Europe, les plus importants possesseurs d'animaux de compagnie. D'après une enquête réalisée par l'institut Louis Harris en 1990, relative à la possession d'animaux domestiques, 58 % des personnes interrogées possèdent au moins un animal domestique, parmi elles 40 % un chien et 25,5 % un chat. Les ménages consacrent aux animaux de compagnie un budget d'un peu plus de 20 milliards de francs. Pour sa part, la Fédération des fabricants d'aliments pour animaux de compagnie estime, en juin 1992, le total de la population des animaux de compagnie à 44,4 millions, dont 10,5 millions de chiens, 8,1 millions de chats, 10,3 millions d'oiseaux et 15,5 millions d'autres animaux. S'agissant de la répartition de la population canine et féline, un tiers des chiens vivraient dans des villes de plus de 20 000 habitants. Il en serait de même pour les chats, quoique le nombre de chats errants dit " *chats libres* ", important en zone rurale, soit difficile à apprécier.

## **2. Les préoccupations d'hygiène, de santé et de sécurité publiques**

Sur le plan sanitaire, les carnivores domestiques présentent des risques pour la population humaine. Ainsi, par transmission directe ou indirecte, les chiens et les chats peuvent être à l'origine de nombreuses maladies. C'est pourquoi, la connaissance de l'état sanitaire des populations canine et féline, en contact avec l'homme, est nécessaire au maintien de l'hygiène et de la santé publiques, notamment en ce qui concerne la prévention de la rage.

Par ailleurs, les animaux errants, en fugue ou abandonnés, présentent également des risques pour la sécurité publique : chutes de personnes, accidents de la circulation et agressions.

## **II. - Le cadre légal et réglementaire relatif aux carnivores domestiques**

### **1. La réglementation générale**

La réglementation du secteur est fixée par des dispositions relevant notamment du code de la santé publique, de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement et du code rural.

Le livre 1<sup>er</sup>, titre 1<sup>er</sup> du code de la santé publique et les règlements sanitaires départementaux édictent les mesures générales propres à sauvegarder la santé de l'homme. Ces textes posent, notamment, le principe d'interdiction de laisser divaguer les animaux domestiques dans les rues et autres lieux publics.

En ce qui concerne la législation des installations classées pour la protection de l'environnement, la rubrique 58-4 de la nomenclature des installations classées est applicable aux chenils et vise également les établissements de vente, de transit, de soins et de garde, d'élevage, d'exposition, les refuges et les fourrières, dès lors que ceux-ci comprennent au moins dix animaux : en dessous de dix animaux, l'établissement ne relève que des dispositions prévues par le règlement sanitaire départemental, de dix à cinquante animaux, l'établissement est soumis à déclaration ; au dessus de cinquante animaux, il est soumis à autorisation. D'après cette réglementation, les établissements de cette nature, abritant dix chiens ou chats sevrés ou plus, ne doivent pas être situés à moins de cent mètres des habitations. Ce genre d'établissement ne peut être situé en centre ville.

S'agissant du code rural, le livre II "*Des animaux et des végétaux*" vise les animaux dangereux et errants (titre II, chapitre III), la lutte contre les maladies des animaux (titre III), l'équarrissage des animaux (titre IV, chapitre II), les importations, exportations, échanges intra-communautaires (titre IV bis), la protection des animaux (titre V), et les vices rédhibitoires dans la vente d'animaux (titre IV). Il ressort, notamment, du dispositif défini par le code rural que les animaux dangereux doivent être tenus enfermés ou attachés (article 211), que la police sanitaire de la rage impose des mesures particulières (abattage des animaux atteints et des animaux contaminés non valablement vaccinés, mise sous surveillance vétérinaire des animaux mordeurs ou griffeurs, obligation de la vaccination antirabique des carnivores domestiques dans les territoires infectés de rage [article 232 et suivants]), que tous les chiens et chats faisant l'objet d'un transfert de propriété, à quelque titre que ce soit, doivent être identifiés par tatouage ou par tout autre procédé agréé et que dans les départements officiellement déclarés infectés par la rage, l'identification est obligatoire pour

tous les carnivores domestiques (article 276-2), que les établissements spécialisés dans la vente, le toilettage, le transit ou la garde des chiens et des chats doivent répondre à certaines règles sanitaires en ce qui concerne les conditions d'installation et de fonctionnement (article 276-3), et enfin, que les maires ont l'obligation de prendre toutes dispositions pour empêcher la divagation des chiens et des chats et de faire conduire en fourrière ceux d'entre eux qui sont trouvés errants sur la voie publique (article 213).

## **2. Le contexte historique et le cadre légal de la lutte contre la divagation des carnivores domestiques**

Les fourrières ont été instituées au siècle dernier par mesure d'hygiène et de sécurité publiques. A cette époque et jusqu'en 1992, la lutte contre la divagation des animaux domestiques carnivores (chiens et chats) était laissée à l'appréciation des élus locaux. En 1960, la SPA avait officiellement obtenu que la gestion des fourrières puisse lui être confiée afin d'améliorer les conditions de garde et de préserver un avenir pour les animaux recueillis. Ainsi, les municipalités pouvaient gérer les " sites fourrières " soit en régie directe, soit par l'intermédiaire des associations de protection des animaux dont la présence au niveau local était déjà assurée par les refuges.

La loi n° 89-412, dite " loi Nallet ", du 22 juin 1989 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1992, répondait à trois objectifs correspondant premièrement au renforcement de la protection de animaux et à l'amélioration des garanties procurées aux acquéreurs de chiens et de chats, deuxièmement à l'adaptation de la législation relative aux conditions d'exercice de la profession de vétérinaire et à la répression de son exercice illégal et troisièmement à l'amélioration de la lutte contre les maladies des animaux. Ce troisième volet, qui concerne, notamment, l'activité de fourrière, est codifié aux articles 213 et suivants du code rural :

" Article 213 - (L. n° 89-412 du 22 juin 1989) Les maires doivent prendre toutes dispositions propres à empêcher la divagation des chiens et des chats. Ils peuvent ordonner que ces animaux soient tenus en laisse et que les chiens soient muselés. Ils prescrivent que les chiens et les chats errants et tous ceux qui seraient saisis sur la voie publique, dans les champs ou dans les bois, seront conduits à la fourrière où ils seront gardés pendant un délai minimum de quatre jours ouvrés et francs. Dans le cas où ces animaux sont identifiés par le port d'un collier sur lequel figurent le nom et le domicile de leur maître ou par tout autre procédé défini par arrêté du ministre compétent, ce délai minimum est porté à huit jours ouvrés et francs (...). Les animaux saisis sont conduits à la fourrière. La capacité de chaque fourrière est constatée par arrêté du maire de la commune où elle est installée. Passé les délais fixés au premier alinéa du présent article, les animaux peuvent être gardés jusqu'à ce que la capacité maximale de la fourrière soit atteinte. L'euthanasie est pratiquée sur les animaux non réclamés, selon l'ordre, sauf nécessité, de leur entrée dans l'établissement. Les animaux ne peuvent être restitués à leur propriétaire qu'après paiement des frais de fourrière.

Aux termes de l'article 213-1 A du code rural : " Les chiens et les chats conduits en fourrière qui, à l'expiration d'un délai de cinquante jours après leur capture, n'ont pas été réclamés par leur propriétaire sont considérés comme abandonnés et deviennent la propriété du gestionnaire de la fourrière. Dans les territoires qui ne sont pas couverts par un arrêté ministériel déclarant une zone atteinte par la rage, la garde des chiens et des chats non réclamés peut être confiée, à l'issue des délais de garde en fourrière fixés au premier alinéa de l'article 213, à des associations de protection des animaux en vue de la cession de l'animal à un nouveau propriétaire. Cette cession ne peut intervenir qu'à l'issue du délai de cinquante jours à compter de la capture, au cours duquel l'animal doit être périodiquement examiné par un vétérinaire. Les dispositions du présent

article entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1992.

L'art. 213-1 du code rural définit l'état de divagation, qui concerne " Tout chien qui, en dehors d'une action de chasse ou de la garde d'un troupeau, n'est plus sous la surveillance effective de son maître, se trouve hors de portée de voix de celui-ci ou de tout instrument sonore permettant son rappel, ou qui est éloigné de son propriétaire ou de la personne qui en est responsable d'une distance dépassant cent mètres. Tout chien abandonné, livré à son seul instinct, est en état de divagation. Pour les chats, l'état de divagation concerne les animaux sans surveillance, éloignés de plus de deux cents mètres des habitations ou de mille mètres de leur maître.

Il convient de souligner, d'une part, que d'une simple faculté reconnue aux maires, la lutte contre la divagation a été érigée en une obligation qui leur est imposée au titre de leurs pouvoirs de police afin d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques et, d'autre part, qu'afin de faciliter l'exercice de cette mission, le législateur a défini la notion de divagation des chiens et des chats et donné des indications relatives aux fourrières. Cependant aucune disposition ne prévoit le financement des fourrières et les modalités d'exécution de cette mission de sécurité et d'hygiène publiques. Par ailleurs, la fourrière n'est pas définie par les textes, qui en fixent seulement les conditions d'exploitation. La fourrière est soumise aux mêmes règles sanitaires que tous les lieux qui reçoivent des carnivores domestiques et qui ont trait à l'élevage, la garde et la détention des animaux. Elle se définit également par opposition au refuge. Le refuge constitue un lieu où le propriétaire d'un carnivore domestique peut venir abandonner légalement son animal. Dès la signature du certificat d'abandon, l'animal devient propriété de l'association qui gère le refuge et qui peut aussitôt placer l'animal chez un nouveau maître. En revanche, les animaux qui transitent en fourrière ne peuvent, à l'heure actuelle, faire l'objet d'un transfert de propriété avant un délai de cinquante jours. Cette différence traduit le fait qu'un animal errant ne présente pas les mêmes garanties sanitaires qu'un animal abandonné par son maître et présumé en bon état sanitaire.

En 1997, le projet de loi dit " *Vasseur* " présentait un dispositif visant à modifier le code rural et le code civil afin de combler certaines lacunes juridiques et de préciser quelques notions, notamment celles qui sont relatives à l'activité de fourrière. L'actuel ministre chargé de l'agriculture a repris à son compte ce projet de loi sans en modifier les dispositions relatives au service de fourrière. Ce texte devrait être prochainement soumis au vote du Parlement.

### **III. - La mise en œuvre de l'obligation légale de lutte contre la divagation des carnivores domestiques**

Aux termes de la jurisprudence administrative, la lutte contre la divagation des carnivores domestiques constitue un service public administratif qui incombe aux maires, en vertu de leur pouvoirs de police. Ainsi dès 1910 (CE, 4 mars 1910, Théron), le Conseil d'Etat reconnaissait le caractère de service public administratif de la capture et de la mise en fourrière des chiens errants organisé et géré dans un but d'hygiène et de sécurité de la population. Plus récemment, la haute juridiction réaffirmait, en 1987 (CE, 16 octobre 1987, Consorts Piallat), que la lutte contre la divagation des carnivores domestiques relevait de l'organisation d'un service public.

## **1. Les dispositions propres à empêcher la divagation des carnivores domestiques sont réalisées par la capture de l'animal, son transport vers la fourrière et son séjour en fourrière**

- La capture des animaux intervient après réquisition d'un agent ayant reçu délégation pour constater la divagation.

L'exécution de ce service suppose une grande disponibilité et une implantation géographique locale de l'intervenant. Elle requiert un matériel spécifique (matériels vétérinaires et de capture dont un véhicule d'intervention) et l'intervention d'un personnel qualifié (techniciens de capture).

- Le transport des animaux vers la fourrière.

Le transport des animaux divaguants constitue le prolongement direct de la capture et est généralement à la charge du prestataire du service de capture.

- Le passage des animaux en fourrière.

La fourrière constitue une barrière sanitaire permettant d'évaluer et de connaître l'état sanitaire des animaux capturés. Le passage en fourrière des animaux peut être décomposé en deux phases, le séjour et la sortie :

Les modalités de séjour des carnivores domestiques sont communes à tous les animaux capturés.

Elles se concrétisent par l'accueil et l'hébergement (nourriture, entretien, nettoyage et désinfection du site) pendant un certain délai défini par la loi. Ces délais de garde relèvent de dispositions légales et tiennent compte de critères relatifs à l'identification de l'animal, de sa vaccination contre la rage, et du classement sanitaire du département au regard de la rage ; l'hébergement s'accompagne de soins vétérinaires (vaccinations, visite hebdomadaire d'un vétérinaire, suivi sanitaire, soins ou euthanasie) ; de la recherche des propriétaires des animaux capturés et, le cas échéant, du tatouage des animaux.

Dans les départements exempts de la rage, le mode de sortie de fourrière des animaux relève d'un choix de gestion.

En effet, si l'animal capturé ne peut être restitué à son maître, il est soit placé dans un refuge et proposé à toute personne intéressée, soit euthanasié. Le choix entre ces deux solutions relève de la libre appréciation du gestionnaire de la fourrière.

La gestion des fourrières peut être soit rémunérée dans le cadre de contrats ou de conventions, soit bénéficier de subventions des collectivités territoriales. Le prix de la prestation est généralement proportionnel à la population de la collectivité et le coût par habitant se situe, selon les communes, entre 1,05 F et 3,00 F.

D'après la direction générale de l'alimentation du ministère de l'agriculture, il existe 530 fourrières réparties sur l'ensemble du territoire, dont la gestion est assurée essentiellement par les associations de protection animale et dans une moindre mesure par les collectivités territoriales et des sociétés privées.

## **2. La demande des municipalités est diverse**

La collectivité qui a la charge du service public de fourrière peut soit en assurer l'exécution en régie, soit en confier l'exécution à un tiers par délégation ou par convention (marché). Elle peut par ailleurs, en plus de l'exécution de la mission de service public qui lui incombe, décider d'adjoindre à la fourrière un refuge. La demande des collectivités publiques dans ce domaine est diversifiée : elle fait largement appel à l'initiative privée, la gestion en régie étant peu fréquente.

## **3. L'offre des entreprises est également diverse**

L'offre de gestion de fourrière émane des associations de protection animale ou de sociétés privées.

Ainsi que leur nom l'indique, les associations de protection animale ont pour objet de protéger et d'assurer le bien être des animaux, et notamment des carnivores domestiques. Ces associations sont présentes sur l'ensemble du territoire métropolitain et outre-mer. Actuellement, la protection animale est d'une part assurée par la Société protectrice des animaux (ci-après SPA), fondée en 1845, dont le siège est à Paris, et ses établissements locaux, qui ne possèdent pas la personnalité juridique et, d'autre part, par des associations de protection animale indépendantes, dont certaines sont regroupées dans la Confédération nationale des sociétés de protection animale de France.

La SPA, d'après ses statuts :

" A pour but d'améliorer, par tous les moyens qui sont en son pouvoir, le sort des animaux, d'assurer l'application des dispositions législatives et réglementaires qui les protègent et de leur accorder assistance ; de participer en ce sens à l'éducation populaire ". (...) " Elle comprend des filiales et des sections au sein desquelles un délégué - président agréé par le Conseil d'administration, assure les liens moraux et matériels avec le siège, dans des conditions déterminées par les présents statuts et le règlement intérieur. " (...)

Les autres associations de protection animale poursuivent les mêmes objectifs dans des conditions similaires.

D'après les informations données par la SPA, les associations de protection animale proposent aux municipalités de prendre en charge la gestion de fourrière sur la base des principes suivants :

Elles ne procèdent pas directement à la capture des animaux.

Celle-ci est effectuée directement par la municipalité ou bien confiée par les communes à des sociétés privées (notamment la SACPA pour l'Île-de-France). Les associations de protection animale ne se chargent pas, sauf exception, du transport des animaux.

La prestation de fourrière assurée par les associations de protection animale dépasse le cadre légal imposé aux maires.

En effet, outre le service légal de fourrière, ces associations offrent aux municipalités un service gratuit de fourrière à vocation sociale. Elles accueillent en fourrière des carnivores domestiques ne se trouvant pas en état de divagation au moment de leur placement en fourrière mais dont l'état sanitaire n'est pas connu et qui ne sont pas abandonnés par leur maître. Il s'agit du service dit "*des domaines*" qui consiste à prendre en charge à titre temporaire des carnivores domestiques dont les maîtres sont soit hospitalisés, soit incarcérés ou bien encore expulsés de leur domicile.

Les associations de protection animale proposent une prestation indissociable de gestion de fourrière et de refuge.

Elles possèdent des sites comprenant non seulement une fourrière mais également un refuge. Le refuge, à la différence de la fourrière, accueille des animaux dont l'état sanitaire est présumé connu. Il correspond à la vocation, première et ancienne de ces associations, de recueillir les animaux -abandonnés par leur maître ou venant d'une fourrière gérée ou non par une association- aux fins de leur retrouver un maître. Pour faire face à leurs dépenses de refuge (soins vétérinaires, entretien et nourriture), les associations placent les animaux, en contrepartie d'un don allant de 400 à 800 francs pour un chien et de 500 francs environ pour un chat. Bien que les fourrières et les refuges soient matériellement séparés ainsi que l'impose la loi, les associations de protection animale soulignent cependant leur complémentarité : le refuge a une fonction "*préventive*", dans la mesure où il accueille des animaux que leur maître ne peut plus garder, et la fourrière une fonction "*curative*" pour les animaux abandonnés sur la voie publique, d'où l'expression qu'elles utilisent de "*binôme indissociable*". En ce sens, ces associations encouragent les municipalités à mentionner dans les conventions leur confiant la gestion d'une fourrière l'obligation de transférer les animaux divaguants, à l'expiration du délai légal de transit en fourrière, vers le refuge. En tout état de cause, même si le lien fourrière - refuge n'est pas contractuellement établi, l'association de protection animale transfère, de façon systématique, les animaux susceptibles d'être pris en charge par des particuliers de la fourrière vers le refuge.

Ainsi la prise en charge de la gestion de fourrière constitue, pour ces associations, un prolongement naturel de leur activité de refuge. Leur action vise essentiellement à éviter l'euthanasie aux animaux et à leur donner une chance de retrouver un maître. Ce principe, qui relève de leur tradition de protection et de sauvegarde des animaux, exclut, théoriquement, toute recherche de profit.

L'offre des sociétés correspond strictement à la demande légale des municipalités concernant le traitement de la divagation des carnivores domestiques.

Les sociétés qui interviennent dans la gestion des services de traitement de la divagation des carnivores domestiques répondent à la demande des municipalités en fonction des éléments suivants :

Si la collectivité publique prend en charge la capture et le transport des animaux, les sociétés effectuent pour son compte la gestion de la fourrière (entrée et sortie des animaux). En général, les sociétés qui offrent ce type de prestation n'exercent pas l'activité de gestion de fourrière à titre principal, mais à titre connexe et accessoire de celle d'éleveur, toiletteur ou bien encore pensionneur de carnivores domestiques ; elle n'entre que pour une part marginale dans leur chiffre d'affaires.

Lorsque les collectivités publiques délèguent l'ensemble des missions qui leur incombent, les sociétés

privées doivent alors assurer :

soit la capture et le transport de l'animal :

Il existe, notamment, une société de service pour l'assistance et le contrôle du peuplement animal, la SACPA (ex " France Capture "), qui assure dans un peu plus de deux cents villes en France et quelques unes à l'étranger (en Belgique et en Espagne principalement) diverses prestations, parmi lesquelles la capture en urgence d'animaux errants ou dangereux et leur transfert à la fourrière municipale ainsi que la capture planifiée et la mise en fourrière des chats vivant en colonies. D'autres sociétés assurent ce type de prestations de façon marginale et accessoire à leur activité principale de pensionneur ou éleveur de carnivores domestiques.

soit la capture, le transport et le gardiennage de l'animal en fourrière ainsi que dans certains cas la construction de fourrières.

Ces deux dernières prestations ne sont actuellement proposées ensemble que par une seule société, la SA Chenil service. Cette société a été créée en 1989 à la suite de l'adoption de la loi " Nallet " qui, en mettant à la charge des collectivités le traitement de la divagation des carnivores domestiques, a créé une demande dans ce domaine. Cette société propose aux municipalités d'opérer pour leur compte la capture, le transport et la mise en fourrière des animaux divaguant sur la voie publique et, lorsque la municipalité ne dispose pas d'une fourrière, la construction de celle-ci. Le chiffre d'affaires de cette société est passé de 250 000 francs pour 1989 à 5 094 250 francs pour 1996 en même temps qu'elle étendait son implantation : elle gère actuellement le service intégré de capture, transport et fourrière pour les villes de Rennes, Saint-Brieuc, Amiens, Nancy et Lyon.

#### **IV. - Analyse au regard des règles de concurrence**

Les questions posées par le SNPC au Conseil concernent uniquement la partie " *gestion de fourrière* " de l'activité globale de lutte contre la divagation des carnivores domestiques qui englobe, au sens des dispositions de l'article 213 du code rural, la capture, le transport et le placement en fourrière de l'animal. A l'appui de sa demande, le SNPC a choisi d'illustrer son approche de la situation concurrentielle sur le marché de la gestion de fourrières par l'exemple d'une société commerciale prestataire d'un service de capture, transport et accueil en fourrière des carnivores domestiques divaguant sur la voie publique.

Le SNPC fait valoir que, lorsque des entreprises, associations ou sociétés interviennent sur un même marché, elles doivent être placées dans les mêmes conditions de concurrence. Le syndicat considère qu'à l'heure actuelle, en raison de leur statut associatif et de la possibilité qu'elles ont d'utiliser des ressources dégagées par la gestion des refuges pour contribuer au financement des fourrières, les associations de protection animale faussent la concurrence sur le marché de la gestion des fourrières en proposant artificiellement des prix sensiblement inférieurs à ceux de sociétés commerciales qui assurent l'ensemble des prestations de capture, transport et accueil en fourrière des carnivores domestiques.

##### **1. Sur les conséquences du statut associatif des associations de protection animale**

En ce qui concerne les différences de statuts entre opérateurs intervenant sur le même marché, le Conseil, dans son avis n° 96-A-12 du 17 septembre 1996, a défini les conditions dans lesquelles ces différences étaient de nature à fausser le jeu de la concurrence :

" Le bon fonctionnement de la concurrence sur un marché n'implique pas nécessairement que tous les opérateurs se trouvent dans des conditions d'exploitation identiques. Il suppose toutefois qu'aucun opérateur ne bénéficie pour son développement de facilités que les autres ne pourraient obtenir et d'une ampleur telle qu'elles lui permettent de fausser le jeu de la concurrence, sauf à ce qu'elles soient justifiées par des considérations d'intérêt général. De tels avantages peuvent faire obstacle au développement d'une compétition par les mérites sur le marché concerné, limitant les perspectives de progression des autres opérateurs sur ce marché, quel que soit par ailleurs le niveau de leurs performances ".

Ainsi, si les associations à but non lucratif sont dispensées de l'obligation faite aux sociétés commerciales de disposer d'un capital social et de la charge de le rémunérer, inversement, elles ne peuvent distribuer sous une forme quelconque un éventuel profit et ont une faculté réduite par rapport aux sociétés commerciales de se procurer des capitaux extérieurs pour financer ou développer la part industrielle ou commerciale de leur activité.

Il convient au demeurant d'observer qu'il existe de nombreux marchés sur lesquels interviennent concurremment des sociétés commerciales et des associations sans but lucratif. Cette situation, qui correspond à la volonté du législateur qu'un certain nombre d'activités puissent être exercées par des entreprises de nature différente, ne peut être considérée en elle-même comme de nature à fausser le jeu de la concurrence. Au cas d'espèce, les associations de protection animale ont pour objet principal la protection des animaux, elles exercent une activité d'intérêt général qui leur a été expressément reconnue par les pouvoirs publics qu'elles sont, en pratique, à peu près les seules à assurer. Compte tenu de leur objet social, elles ne proposent aux collectivités locales la construction ou la gestion d'une fourrière qu'associée à celle d'un refuge et " du service social des domaines ", alors qu'elles n'interviennent que rarement pour la capture des animaux. En revanche, les sociétés commerciales qui interviennent dans la construction et la gestion de fourrières offrent en général un service comprenant la capture et le transport des animaux. Ainsi, une différence de statut juridique entre les entreprises intervenant dans ce secteur, qui comprend des activités et des missions différentes, ne peut être considérée en elle-même comme de nature à fausser le jeu de la concurrence sur le marché des fourrières où interviennent les sociétés de protection des animaux et des sociétés commerciales.

## **2. Sur le manque de " fiscalisation systématique " des associations de protection animale**

Le Conseil rappelle tout d'abord que les associations à but non lucratif sont assujetties, en raison de leur statut et de leur objet, à des règles fiscales qui leur sont propres ; qu'en particulier leurs activités non commerciales sont exemptes d'un certain nombre d'impôts et de taxes auxquels sont assujetties les sociétés commerciales. Toutefois, si, pour ces activités non commerciales, elles ne sont pas soumises à l'impôt sur les sociétés applicable aux sociétés commerciales, elles sont redevables d'un impôt sur les revenus mobiliers et immobiliers qu'elles perçoivent, quel que soit par ailleurs leur résultat comptable. A cette différence près, pour la part de leur activité qui présente un caractère industriel ou commercial, elles sont soumises aux mêmes règles fiscales que les sociétés commerciales ; ainsi, le régime particulier qui leur est applicable

correspond à la spécificité de leur activité et à des considérations d'intérêt général et ne peut être considéré en soi comme de nature à fausser le jeu de la concurrence.

Le Conseil rappelle en second lieu qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur les conditions dans lesquelles la réglementation est appliquée et contrôlée par les services fiscaux ; qu'au cas d'espèce, en tout état de cause, le SNPC n'apporte aucun élément à l'appui de ses allégations selon lesquelles l'application de la réglementation fiscale aurait dans ce secteur un caractère discriminatoire.

### **3. Sur l'emploi de personnes en " *contrat emploi-solidarité* " (CES) par les associations de protection animale**

La loi n° 89-905 du 19 décembre 1989 favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle a instauré dans son article 5 le " *contrat emploi-solidarité* " (CES) introduit dans le code du travail aux articles L. 322-4-7 et suivants. Les employeurs concernés par les CES sont ceux qui étaient, antérieurement à la création de ces contrats, habilités à mettre en place des travaux d'utilité collective (TUC), des programmes d'insertion locale (PIL) ou des activités d'intérêt général (AIG) : collectivités territoriales, établissements publics, associations à but non lucratif et fondations régulièrement déclarées (...) à l'exception des entreprises industrielles, commerciales ou agricoles. Le CES est destiné à promouvoir l'organisation d'activités d'intérêt collectif au profit, principalement, des personnes rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi.

S'agissant de ces contrats, il convient de considérer que les facilités financières dont bénéficiaient les employeurs qui y avaient recours, étaient assorties de conditions d'emploi restrictives et visaient par ailleurs à inciter ces derniers à recruter des salariés présentant des difficultés d'emploi, limitant leur capacité d'accéder au marché du travail. Il n'est pas possible de déterminer si ces facilités financières, qui avaient pour effet de diminuer le coût salarial des agents ainsi recrutés, constituaient un avantage pour leurs employeurs dès lors qu'aucun élément ne permet d'évaluer la valeur du travail qu'ils fournissaient en contrepartie.

### **4. Sur le financement des fourrières par les revenus tirés de l'exploitation des refuges**

A l'heure actuelle, ni les associations de protection animale, ni les sociétés commerciales prestataires du service capture, transport et accueil en fourrière des carnivores domestiques n'opèrent de distinction dans la répartition comptable des charges et des produits de leur activité permettant d'isoler et d'analyser les coûts et recettes propres à la gestion d'une fourrière. En l'absence de comptabilité analytique, aucun élément ne permet d'étayer l'allégation selon laquelle les recettes tirées de la gestion des refuges contribueraient à financer l'exploitation des fourrières. Le Conseil observe cependant que, s'agissant des appels d'offres des collectivités locales pour la gestion d'une fourrière, lorsque la gestion d'un refuge est associée à la gestion de la fourrière, les associations sont tenues de présenter séparément le budget prévisionnel de la fourrière et celui du refuge ; qu'en tout état de cause, rien n'interdit aux sociétés commerciales qui le souhaitent d'adjoindre des refuges aux fourrières qu'elles exploitent et de bénéficier, le cas échéant, des avantages que procurerait l'association d'un refuge et d'une fourrière ; que le SNPC, au demeurant, fait état de l'existence d'un tel " binôme " créé à l'initiative d'un de ses adhérents.

Le présent avis ne préjuge en rien de la décision que le Conseil pourrait être amené à prendre dans le cadre d'une saisine contentieuse, au terme d'une instruction approfondie et pleinement contradictoire. Il sera publié au bulletin officiel de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

Délibéré, sur le rapport de Mme Eloy, par M. Cortesse, vice-président, présidant la séance, MM. Bon et Callu, Mme Hagelsteen, MM. Marleix et Rocca.

Le rapporteur général

Marie Picard

Le vice-président  
présidant la séance

Pierre Cortesse